

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 139.472 du 18 janvier 2005

A.154.320/VI-16.729

En cause :

1. **l'association sans but lucratif "FÉDÉRATION DES AUTO-ÉCOLES AGRÉÉES",**
2. **PEIFFER Edmond,**
3. **la société privée à responsabilité limitée "GROUPEMENT DES ÉCOLES DE CONDUITE DU TOURNAISIS",**
4. **la société anonyme "LA LOUVE",**
5. **la société privée à responsabilité limitée "BOEL MIDI",**
6. **la société privée à responsabilité limitée "BOEL BOITSFORT",**
7. **la société privée à responsabilité limitée "BOEL CHANT D'OISEAUX",**
8. **la société anonyme "BADEX",**

ayant élu domicile chez
Mes Luc MISSON et Xavier CLOSE, avocats,
rue des Pitteurs, n° 41,
4020 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Mobilité,

ayant élu domicile chez
Me François LIBERT, avocat,
avenue Emile de Mot, n° 19
1000 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 30 juillet 2004 par l'association sans but lucratif "FÉDÉRATION DES AUTO-ÉCOLES AGRÉÉES", Edmond PEIFFER, la société privée à responsabilité limitée "GROUPEMENT DES ÉCOLES DE CONDUITE DU TOURNAISIS", la société anonyme "LA LOUVE", la société privée à responsabilité limitée "BOEL MIDI", la société privée à responsabilité limitée "BOEL BOITSFORT", la société privée à responsabilité limitée "BOEL CHANT D'OISEAUX" et la société anonyme "BADEX", qui demandent la suspension de l'exécution de l'arrêté

royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur, publié au Moniteur belge du 1^{er} juin 2004;

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants qui demandent l'annulation du même arrêté;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. DEROUAUX, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 janvier 2005;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Xavier CLOSE, avocat, comparaissant pour les requérants et Me Carole DERUYT, loco Me François LIBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, Premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, dispose, en son article 23, § 3, inséré par l'article 3, 3°, de la loi du 18 juillet 1990, que : "Le Roi arrête les conditions auxquelles les écoles de conduite de véhicules à moteur doivent satisfaire pour l'accomplissement des tâches qu'Il détermine";

Considérant qu'avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal attaqué, l'agrément des écoles de conduite était régi par l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules à moteur, lequel avait remplacé l'arrêté royal du 6 mai 1988 relatif au classement des véhicules en catégories,

au permis de conduire, aux décisions judiciaires portant déchéance du droit de conduire et aux conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules à moteur;

Considérant que l'arrêté royal attaqué, pris le 11 mai 2004, publié au Moniteur belge du 1^{er} juin 2004 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004, abroge et remplace l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité; que, selon le Rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué,

" (...)

Le système actuel est encore en grande partie inspiré de l'ancienne réglementation contenue dans l'arrêté royal de 1968 relatif aux écoles de conduite, dans lequel un agrément ne peut être octroyé que si «l'intérêt général» le justifie et si l'école de conduite satisfait au nombre limitatif de conditions énumérées dans l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur.

Etant donné que la notion d'«intérêt général» ne se trouvait en aucune manière définie, ce critère devait être examiné au cas par cas sur la base des paramètres déterminés précédemment (enquête de viabilité). Cela a conduit, après des décennies, à une sclérose du système et à une formation d'oligopole dans le secteur, à des délais anormalement longs dans le traitement des nouvelles demandes et depuis décembre 1999, à la non-délivrance de nouveaux agréments dans l'attente d'un nouvel arrêté.

En outre, cette réglementation est contraire aux principes européens de libre établissement et de libre concurrence.

Aussi dans le contexte social actuel et afin de procurer plus de sécurité juridique au citoyen, il est proposé de faire dépendre l'agrément des écoles de conduite de la réalisation d'un certain nombre de critères qualitatifs et objectifs. Outre une procédure plus transparente et simplifiée, ce système garantit d'autre part que le demandeur peut recevoir un agrément pour autant qu'il soit satisfait aux exigences reprises dans l'arrêté.

Afin d'assurer une application correcte de la réglementation, pierre angulaire du système, un renforcement du personnel du Service Permis de Conduire est prévu.

En outre, les exigences qualitatives quant à l'accès à la profession d'instructeur et de personnel dirigeant des écoles de conduite ont été renforcées. Le brevet V a été créé donnant accès à la fonction d'instructeur, chargé de l'enseignement pratique des catégories B+E, C, C+E, D et D+E ainsi que des sous-catégories C1, C1+E, D1 et D1+E. De même, on a procédé à un affinement du mécanisme des sanctions tout en respectant les droits de la défense.

Afin de n'engendrer aucune discrimination entre les écoles de conduite existantes et les nouveaux demandeurs, une période de deux ans au terme de laquelle toutes les écoles de conduite agréées devront satisfaire aux nouvelles normes en vigueur et renouveler leur demande d'agrément a été prévue.

(...)"

Considérant que la nouvelle réglementation peut être résumée comme suit :

- elle prévoit, en son article 2, § 1^{er}, l'obligation, pour une école de conduite, d'être titulaire d'un agrément pour pouvoir dispenser l'enseignement théorique et pratique de la conduite, contre rémunération, dans un lieu public et sur un terrain privé, à

l'exception des organismes reconnus par l'article 4 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire pour dispenser une formation permettant l'accès au permis de conduire, que sont l'armée, la police fédérale et locale, les organismes publics de formation professionnelle et les sociétés de transports en commun. Cet agrément ne peut être accordé qu'aux sociétés commerciales définies par le code des sociétés ou aux personnes physiques (art. 2, § 2), à l'exception des écoles techniques actuellement agréées, qui pourront poursuivre leurs activités d'école de conduite (art. 2, § 3), et des associations sans but lucratif ou sociétés à finalité sociale, qui pourront être reconnues comme écoles de conduite pour dispenser, à destination de publics-cibles bien précis, l'enseignement de la conduite des véhicules de la catégorie B uniquement (art. 2, §§ 4 et 5), pour autant, dans les deux cas, qu'elles répondent aux critères de qualité établis par l'arrêté. Enfin, "une personne physique ou morale ne peut être titulaire que d'un seul agrément d'école de conduite" (art. 2, § 6);

- chaque école de conduite agréée doit disposer au moins d'une unité d'établissement en Belgique et peut en compter plusieurs, l'exploitation de chaque unité étant soumise à une autorisation délivrée par le ministre compétent (art. 3, 5, § 1^{er}, et 7); elle peut également obtenir "l'approbation de terrain d'entraînement" (art. 8);
- chaque école de conduite doit disposer d'un directeur : celui-ci est responsable de l'enseignement dispensé et du contrôle de qualité interne; il doit exercer son activité principale au sein de l'école de conduite qu'il dirige; il ne peut exercer cette fonction que dans une seule école de conduite; il est titulaire de l'agrément (art. 11, 12 et 13);
- l'arrêté attaqué détermine les conditions et la procédure d'obtention de l'agrément d'école de conduite, de l'autorisation d'exploiter une unité d'établissement et de l'approbation de terrain d'entraînement; il fixe par ailleurs des conditions relatives aux personnes employées dans les écoles de conduite, aux locaux, aux terrains d'entraînement, aux véhicules de cours, à l'enseignement et aux obligations administratives. Il instaure des brevets d'aptitude professionnelle et prévoit des procédures de contrôle et des sanctions. A titre transitoire, il prévoit un délai de trois ans pour permettre aux anciens titulaires d'un agrément d'école de conduite de demander le renouvellement de leur agrément qui, à défaut, devient caduc de plein droit;

Considérant que par un arrêt n° 137.538 du 23 novembre 2004, en cause de l'association sans but lucratif DRIVE MUT et consorts, le Conseil d'Etat a ordonné la

suspension de l'exécution des articles 1^{er}, 2 et 23 de l'arrêté royal du 11 mai 2004 litigieux;

Considérant que la première demanderesse est une fédération regroupant des écoles de conduite actuellement agréées; que l'article 3 de ses statuts définit son objet social comme suit :

" A. L'association a pour objet, en dehors de tout esprit de lucre pour elle-même ou ses membres, de favoriser la sécurité routière sous toutes ses formes ainsi que l'emploi. Par conséquent, elle tend à promouvoir :

1. la mobilité tant des présents et futurs demandeurs d'emploi que des travailleurs en facilitant l'accès au permis de conduire;
la formation et le recyclage de professionnels de l'enseignement de la conduite;

notamment :

a) en introduisant, pour son compte ou pour le compte de ses membres, toute demande de subsides auprès des autorités ad hoc alloués dans le cadre de la promotion de l'apprentissage de la conduite;

b) en gérant les subsides et autres moyens à sa disposition en vue d'assurer la réalisation de l'objet social.

(...)

2. la défense des intérêts de ses membres, notamment :

en s'efforçant de leur apporter l'aide nécessaire et le cas échéant de les représenter dans leurs rapports avec les pouvoirs publics et toute autre personne morale ou physique liée directement ou indirectement à la formation de la conduite;
en étudiant et proposant des aménagements à la législation routière;

(...)"

Considérant que le deuxième demandeur est directeur de trois écoles de conduite agréées différentes, à savoir la S.A. "Peiffer Organisation" qui a six sièges d'exploitation, la S.A. "Pegase Organisation" qui a un siège d'exploitation, et la S.A. "Peiffer Liège" qui a deux sièges d'exploitation; que la troisième demanderesse se présente comme une société coopérative actuellement agréée comme école de conduite, qui rassemble plusieurs autres écoles de conduite en vue d'offrir un enseignement de la conduite pour chaque catégorie de permis et qui ne dispose pas d'un directeur spécifique, la direction étant assurée par les directeurs des écoles de conduite qui en sont membres; que la quatrième demanderesse est une société anonyme agréée comme école de conduite; que les autres demandereses sont des sociétés commerciales agréées comme écoles de conduite et dirigées par Madame d'Eletto ou Monsieur Barattuci, qui sont des conjoints et tous deux directeurs d'école de conduite;

Considérant que la demande de suspension, qui concerne huit parties demanderesses différentes, énonce quatre catégories de préjudice qu'elles présentent comme grave et difficilement réparable;

Considérant que les demanderesses font valoir, comme première catégorie de préjudice, que l'arrêté attaqué entraînera la liquidation des demanderesses 2 à 8 avant qu'un arrêt d'annulation ne soit prononcé; qu'elles font valoir que les personnes physiques ou morales titulaires d'un agrément d'une école de conduite sous le régime de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité, devront introduire avant le 1^{er} décembre 2007 une demande de renouvellement de leur agrément répondant désormais aux conditions fixées par l'arrêté royal attaqué, que, dans le cadre de la nouvelle réglementation, un directeur d'école de conduite ne pourra plus exercer ses fonctions que dans une seule école, et que cette nouvelle exigence conduira au non renouvellement de l'agrément en tant qu'entité juridique distincte pour des auto-écoles qui se retrouveraient dépourvues d'un directeur répondant aux exigences nouvelles;

Considérant que, plus particulièrement, elles soulignent que les 5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} demanderesses se trouveront dans ce cas; qu'en effet, nanties d'une seule directrice et actionnaire principale, ces quatre sociétés devront au cours des trois années de la période transitoire se restructurer pour adopter une forme juridique conforme à la réglementation, c'est-à-dire transformer une situation dans laquelle Madame d'Eletto est propriétaire et directrice de plusieurs écoles de conduite, chacune agréée, en une situation où une seule société existe, munie d'un seul agrément, avec de multiples unités d'exploitation, ce qui implique des modifications aux contrats de travail, aux actes des sociétés, à l'actionnariat, aux emprunts bancaires, et demande du temps, et ce qui a pour effet que sur les quatre dernières demanderesses, trois au moins disparaîtront; qu'elles considèrent que la disparition de trois sociétés sur quatre constitue "indéniablement" un préjudice grave et irréparable;

Considérant qu'il en va de même du 2^{ème} demandeur, qui est directeur et "propriétaire" de trois écoles de conduite agréées chacune sous la forme d'une société anonyme et totalisant actuellement 9 sièges d'exploitation (lire : d'activité) au sens de l'article 3 de l'arrêté royal du 23 mars 1998; qu'il devra de même modifier la structure juridique actuelle englobant les 9 sièges d'activité;

Considérant que le premier chef de préjudice invoqué n'est aucunement développé en ce qui concerne les 3^{ème} et 4^{ème} demanderesses et ne semble d'ailleurs pas les concerner;

Considérant que le préjudice invoqué a pour cause l'exigence nouvelle contenue dans l'article 2, § 6, de l'arrêté attaqué, à savoir le fait qu'une personne physique ou morale ne peut être titulaire que d'un seul agrément d'école de conduite; que la suspension de l'exécution de cette disposition a déjà été ordonnée par le Conseil d'Etat en son arrêt n° 137.538 du 23 novembre 2004;

Considérant en tout état de cause que le risque de préjudice invoqué consiste en la nécessité dans un délai de trois ans de restructurer des sociétés commerciales afin de créer une nouvelle entité juridique apte à être agréée aux conditions fixées par l'arrêté attaqué; que l'exécution de l'arrêté attaqué ne met aucunement en péril ni l'activité des auto-écoles concernées ni la valeur du fonds de commerce de chacune, lesquelles pourront être reprises par la nouvelle entité comme unité d'établissement; que les désagréments et les démarches administratives, sociales et commerciales causés par la disparition de sociétés en tant qu'entités juridiques distinctes dans une opération de regroupement, de fusion ou de cession de branche d'activité, ne constituent pas en soi un risque de préjudice grave difficilement réparable; que la disparition d'une ou de plusieurs personnes morales nées d'une fiction juridique au profit d'une nouvelle personne morale sans mettre à néant pour autant l'établissement ou l'activité exercée de la sorte, ne peut être confondue avec l'hypothèse d'une disposition normative empêchant la poursuite d'une activité professionnelle ou avec celle dans laquelle le refus d'une autorisation administrative empêche la poursuite de l'activité d'une entreprise rentable;

Considérant que les demandereses font valoir, comme deuxième catégorie de préjudice, que l'arrêté attaqué entraînera le déclin et la disparition de la troisième demanderesse avant qu'un arrêt d'annulation ne soit prononcé; qu'elles font valoir que la troisième demanderesse, qui fait partie des groupements dits "3000" en raison de leur numéro d'agrément, est constituée par des écoles de conduite qui sont agréées individuellement pour les catégories de véhicules B et B + E et qui se sont associées et ont obtenu un agrément en commun en vue d'étendre leurs activités à des catégories plus spécifiques (motos, poids lourds, etc.) par application des articles 3, alinéa 3, et 5, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules à moteur; qu'elles exposent que l'entrée en vigueur de la réglementation nouvelle ne permettra pas à la troisième demanderesse de conserver son agrément et l'obligera à se conformer aux nouvelles conditions d'agrément parmi lesquelles la présence d'un directeur d'école de conduite dont c'est l'activité principale et que cette opération présente un risque de préjudice très semblable à celui exposé au sujet des autres demandereses, à savoir le déclin et la disparition faute de membres;

Considérant que, comme le relève la partie adverse il n'est pas établi que la troisième demanderesse ne pourrait pas obtenir, dans le délai de trois ans, l'agrément selon les conditions prévues par la réglementation nouvelle; qu'en effet, on n'aperçoit pas en quoi, et la demande de suspension n'en fait pas état, l'arrêté attaqué empêcherait ce type de groupement de solliciter le renouvellement de son agrément sur la base des nouvelles règles; qu'il est vraisemblable que ce type de groupement, si on examine l'ensemble des qualifications de ses membres, réunit déjà la plupart des conditions nécessaires à obtenir l'agrément tel qu'il est prévu actuellement par la réglementation;

Que pour le surplus, en tant qu'il est présenté comme semblable au préjudice invoqué pour les autres demandereses, il ne peut être considéré comme grave et difficilement réparable pour les mêmes raisons que celles exposées ci-avant;

Considérant que les demandereses font valoir, comme troisième catégorie de préjudice, que l'arrêté attaqué entraînera, pour les écoles de conduite actuellement agréées, le blocage de leurs investissements, le temps d'obtenir un renouvellement de leur agrément; qu'elles font valoir qu'en raison de l'article 47, § 2, alinéa 2, de l'arrêté attaqué, elles ne peuvent désormais obtenir l'autorisation d'ouvrir une nouvelle unité d'exploitation ou "racheter des sièges d'exploitation, selon l'ancien régime" qu'après avoir opéré une restructuration avec disparition de plusieurs sociétés, ce qui prendra nécessairement du temps, de sorte qu'elles vont subir un préjudice dans leur développement par rapport à de nouvelles écoles de conduite ou des écoles de conduite dont la structure respecte déjà celle imposée par l'acte attaqué, et ce au moment même où la concurrence va s'intensifier; que pour sa part, le deuxième demandeur soutient qu'il lui est impossible de développer son réseau en raison de l'interdiction qui lui est désormais faite de diriger plus d'une école de conduite, ce qui l'empêche de pouvoir "racheter une école de conduite mise en vente par son ancien propriétaire, si ce n'est en appliquant, au préalable, la nouvelle procédure d'agrément";

Considérant que le risque de préjudice invoqué, s'il existe, serait dû exclusivement au comportement des demandeurs concernés, puisqu'il est entièrement tributaire du temps mis par ceux-ci à restructurer leurs propres sociétés; qu'à cet égard, il faut avoir égard au fait que l'arrêté attaqué qui a été publié au Moniteur du 1^{er} juin 2004 n'est entré en vigueur que le 1^{er} décembre 2004, soit six mois plus tard; que ce délai a pu être mis à profit par les demandeurs concernés pour opérer les adaptations requises par l'arrêté attaqué;

Considérant que les demanderesse font valoir, comme quatrième catégorie de préjudice, que l'arrêté attaqué porterait atteinte à la sécurité routière; que, plus particulièrement, la première partie demanderesse, qui se prévaut de son objet social qui vise à favoriser la sécurité routière sous toutes ses formes, considère que celle-ci est menacée du fait que les centres de formation des services publics ne sont pas soumis à l'agrément, ce qui constitue une absence de garantie quant à la qualité de l'enseignement dispensé et donc une menace pour la sécurité routière, et du fait que des chauffeurs de bus formés par les sociétés régionales de transport public ou des chauffeurs de poids lourds formés par le FOREM, l'ORBEM et d'autres centres de formation professionnelle sont dispensés de passer l'examen dans un centre agréé;

Considérant qu'en tant qu'il dénonce la dispense d'agrément à l'égard de certaines formations, le risque de préjudice trouve sa source dans l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté attaqué; que la suspension de l'exécution de cette disposition a déjà été ordonnée par le Conseil d'Etat en son arrêt n° 137.538 du 23 novembre 2004;

Considérant qu'en tout état de cause, la première demanderesse reste en défaut de démontrer que constitue une menace pour la sécurité routière le fait que certaines formations professionnelles bien spécifiques, comme chauffeur de bus, camionneur ou chauffeur de poids lourds, données par certains organismes précisément énumérés, à savoir les sociétés de transport public, l'armée, la police, les organismes publics de formation professionnelle et des écoles professionnelles de plein exercice ou de promotion sociale, puissent être dispensées sans agrément en qualité d'auto-école; qu'en effet, ces formations doivent se conformer à d'autres exigences qui ne sont pas relevées par la demanderesse et dont elle n'établit pas qu'elles ne permettent pas d'atteindre le même objectif; qu'en outre, il y a lieu de tenir compte du fait que les organismes visés à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté attaqué n'exercent pas leurs activités dans le même contexte que les écoles de conduite privées à l'égard desquelles il a pu paraître opportun à la partie adverse d'imposer un agrément en vue d'assurer une qualité égale en dépit de la concurrence qu'elles se livrent entre elles;

Considérant qu'en tant qu'il invoque la question des dispenses d'épreuve pratique pour certaines catégories de permis de conduire, le préjudice avancé est dû à l'article 27 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et ne découle aucunement de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Considérant que le risque de préjudice grave difficilement réparable tel qu'il est invoqué dans la demande de suspension n'est pas établi;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué n'est pas remplie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-huit janvier deux mille cinq par :

MM.	NIHOUL,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

P. NIHOUL.