

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973)

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IXe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 227.479 du 20 mai 2014

A. 211.246/IX-8297

En cause : 1. Hans DE BONDT
 2. Heidi GRESSENS
 3. Hugo VANDEN HOOF
 4. William NOBLE
 ayant élu domicile à 9830 Sint-Martens-Latem
 Brandstraat 7

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par :
1. le ministre de l'Intérieur
2. le secrétaire d'État à la Mobilité
assistés et représentés par
Me Bart Van Hyfte, avocat,
ayant son cabinet à 1060 Bruxelles
avenue de la Toison d'Or 77
où il est fait élection de domicile

I. Objet de la demande

1. La demande, introduite le 6 janvier 2014, vise à obtenir la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 4 décembre 2013 'modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire' (*M.B.*, 13 décembre 2013).

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a introduit une note.

M. Walter Van Noten, premier auditeur-chef de section, a rédigé un rapport.

En application de l'article 90, § 1^{er}, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'affaire a été renvoyée à une chambre composée de trois membres.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 5 mai 2014.

M. Daniël Moons, conseiller d'État, a fait rapport.

Les parties requérantes et Me Bart Van Hyfte, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Walter Van Noten, premier auditeur-chef de section, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Spécification de l'objet de la demande de suspension

3.1. La partie défenderesse déduit à juste titre du libellé de la demande des requérants et du contenu de l'arrêt royal du 4 décembre 2013 'modifiant l'arrêt royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et l'arrêt royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire' (ci-après : l'arrêt royal du 4 décembre 2013), ainsi que de la formulation des moyens et du préjudice grave difficilement réparable que les requérants, en leur qualité d'instructeurs de conduite brevetés, attaquent exclusivement l'article 4 de l'arrêt précité, dans la mesure où cette disposition remplace l'article 7 de l'arrêt royal du 10 juillet 2006 'relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B' (ci-après : l'arrêt royal du 10 juillet 2006) .

3.2. Avant son remplacement par l'article 4 de l'arrêt royal du 4 décembre 2013, l'article 7 de l'arrêt royal du 10 juillet 2006 s'énonçait comme suit :

« À l'exception des instructeurs de conduite brevetés, personne ne peut guider le titulaire du permis de conduire provisoire B, contre paiement ».

Le nouvel article 7 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 est rédigé comme suit :

« À l'exception des instructeurs de conduite brevetés qui sont au service d'associations sans but lucratif et qui en apportent la preuve, nul ne peut guider le titulaire d'un permis de conduire provisoire B contre paiement.

L'instructeur de conduite breveté ne doit pas être mentionné sur le permis de conduire provisoire en tant que guide.

L'article 3, § 2, d), n'est pas d'application pour l'instructeur de conduite breveté ».

Il s'ensuit que le nouvel article 7, alinéa 1^{er}, vise à restreindre la possibilité d'être guide rémunéré dans la filière libre hors auto-école aux instructeurs de conduite brevetés qui sont au service d'associations sans but lucratif et qui en apportent la preuve.

3.3. L'objet de la demande est dès lors limité dans cette mesure.

IV. Examen de la demande

A. Conditions de la suspension

4. En vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, telle que cette disposition s'applique encore à la présente demande, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de cette décision risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

B. Examen du troisième moyen

Point de vue des parties

5. Dans le troisième moyen, les requérants soutiennent que « le traitement privilégié et l'agrément des auto-écoles, au détriment des instructeurs de conduite indépendants », viole le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Les requérants font état d'un communiqué du 5 décembre 2013 d'un collaborateur de cabinet du deuxième représentant de la partie défenderesse mentionnant que « le risque de concurrence déloyale entre les auto-écoles sera ainsi supprimé à l'avenir ».

Selon les requérants, il n'y a rien de déloyal à offrir une alternative abordable et compétente aux auto-écoles et interdire ou empêcher cette alternative est une source de discrimination injustifiée.

6.1. La partie défenderesse répond que la différence de traitement entre les auto-écoles agréées et les instructeurs de conduite brevetés est justifiée par la situation différente dans laquelle ils se trouvent. Les auto-écoles agréées doivent satisfaire aux conditions d'agrément fixées dans l'arrêté royal du 11 mai 2004 'relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur'. Elles doivent disposer d'une autorisation d'exploitation pour chaque unité d'établissement et obtenir l'approbation de leurs terrains d'entraînement. À cet effet, elles doivent consentir d'importants investissements en personnel, locaux, terrains, etc. Ces contraintes garantissent que l'auto-école agréée remplit les exigences de qualité imposées.

6.2. La partie défenderesse observe ensuite que les instructeurs de conduite brevetés obtiennent leur brevet d'aptitude professionnelle tout d'abord en vue d'exercer leur activité en tant que membres du personnel enseignant d'une auto-école. La version précédente de l'article 7 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 a eu pour effet que, parallèlement à leurs activités éventuelles exercées au sein des auto-écoles agréées, certains instructeurs de conduite brevetés, faisant concurrence aux auto-écoles, proposaient des formations pratiques à la conduite, sans devoir satisfaire aux conditions d'agrément et d'exploitation strictes qui s'appliquent aux auto-écoles.

La partie défenderesse conclut que la différence de traitement entre les auto-écoles agréées et les instructeurs de conduite brevetés est justifiée par le fait que les auto-écoles agréées doivent satisfaire aux conditions d'agrément et d'exploitation fixées par l'arrêté royal du 11 mai 2004, ce qui n'est pas le cas pour les instructeurs de conduite brevetés qui proposent des cours pratiques de conduite,.

Appréciation

7. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure contestée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il appartient aux requérants de démontrer concrètement en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés.

8. Il n'est pas contesté que l'introduction de la disposition attaquée de l'arrêté royal du 4 décembre 2013 crée une différence de traitement entre les instructeurs de conduite brevetés, selon qu'ils exercent leurs activités dans une auto-école agréée ou non. Si, auparavant, ces deux catégories pouvaient coexister, une importante restriction s'applique actuellement: les instructeurs de conduite brevetés qui exercent une activité en dehors d'une auto-école agréée ne peuvent plus le faire contre paiement que dans le cadre d'une association sans but lucratif et ils doivent en apporter la preuve.

La distinction qui est opérée entre les deux catégories précitées « [d'une part,] vise à rendre clair le fait que la possibilité d'être guide contre paiement est une voie qui se situe entre la filière de la formation en école de conduite (20 heures de conduite qui permettent d'obtenir un permis de conduire provisoire sans guide) et la filière libre (dans laquelle le guide est un membre de la famille, un ami, etc.), [et d'autre part,] cette voie vise à permettre aux conducteurs qui n'ont pas les moyens de suivre une formation professionnelle en école de conduite de (...) bénéficier, via des ASBL actives en matière de formation à la conduite, [des services d']un guide professionnel, à moindre coût. [Enfin] il ne s'agit pas d'une voie visant à permettre à des instructeurs de conduite brevetés de faire concurrence à des écoles de conduite, sans devoir répondre à toutes les conditions qui s'imposent à celles-ci » (rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 4 décembre 2013, *M.B.*, 13 décembre 2013 éd. 2).

9. En ce qui concerne les conditions d'agrément que les auto-écoles doivent remplir, les arguments avancés par la partie défenderesse sont en soi insuffisants pour justifier la distinction opérée entre les auto-écoles agréées et les instructeurs de conduite brevetés, la condition imposée concernant précisément les filières libres pour l'obtention d'un permis de conduire par les titulaires d'un permis B provisoire.

Lorsque la partie défenderesse fait ensuite allusion à la prétendue concurrence déloyale avec les auto-écoles, dès lors que les instructeurs de conduite indépendants appliquent des tarifs inférieurs sans disposer des terrains d'entraînement des auto-écoles, elle perd de vue qu'en prenant l'arrêté royal, elle a

créé elle-même un circuit parallèle d'associations sans but lucratif, qui doivent également appliquer des tarifs inférieurs et ne sont pas tenues de satisfaire aux conditions d'agrément des auto-écoles.

En outre, force est de constater avec la partie défenderesse que le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 4 décembre 2013 expose notamment « [...] qu'un instructeur breveté est un formateur professionnel, qui répond par ailleurs aux conditions applicables aux instructeurs, et qui peut par sa profession, être amené à être guide de nombreux candidats pendant la même année, sans que cela ne diminue la qualité de la formation qu'il procure ».

À première vue, le motif pour lequel la fourniture de cours pratiques de conduite moins coûteux est imputée aux seuls instructeurs de conduite brevetés indépendants, dans le cadre d'une association sans but lucratif, et non aux auto-écoles agréées, n'est pas non plus justifié.

10. Sur la base des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat conclut, au stade actuel de la procédure, que la différence de traitement à laquelle les instructeurs de conduite indépendants sont soumis n'est pas justifiée en droit.

11. Dans cette mesure, le troisième moyen est sérieux.

C. Préjudice grave difficilement réparable

Point de vue des parties

12. Les requérants soutiennent que la disposition attaquée cause un préjudice grave, dès lors qu'elle les prive de la possibilité de donner des cours de conduite à titre indépendant, bien qu'ils aient obtenu un brevet d'aptitude professionnelle du SPF Mobilité et Transport. Ils ont en outre investi dans un véhicule d'apprentissage approprié et adapté, dont le remboursement est parfois toujours en cours, et qu'ils devront chercher à vendre à une auto-école concurrente.

Ils font valoir que le préjudice est difficilement réparable, dès lors que l'arrêté attaqué est entré en vigueur le 3 février 2014, qu'ils sont menacés à court terme d'une interdiction professionnelle, qu'il n'est pas prévu de mesure transitoire et qu'il n'y a pas eu de concertation préalable avec le groupement professionnel concerné.

13. La partie défenderesse répond que les requérants ne démontrent pas l'existence d'un préjudice grave.

Ils conservent en effet la possibilité de donner des cours pratiques de conduite à titre indépendant et contre paiement, soit dans le cadre d'une auto-école agréée, qu'ils pourraient le cas échéant créer eux-mêmes, soit au sein d'une association sans but lucratif.

Ensuite, les requérants ne donnent aucune explication et ne produisent aucune pièce en rapport avec leur situation personnelle et l'impact concret de l'exécution immédiate de la disposition attaquée sur celle-ci. Ils ne démontrent pas qu'ils exercent l'activité d'instructeur d'auto-école breveté à titre principal ou à titre d'appoint, ni quels revenus ils tirent de cette activité d'instructeur d'auto-école indépendant, à combien s'élèverait l'éventuelle perte de revenus et s'ils dispensent éventuellement aussi des cours pratiques de conduite à titre indépendant dans une auto-école agréée. Ils ne produisent que des pièces relatives à l'investissement dans un véhicule d'apprentissage, alors que l'exécution immédiate de la disposition attaquée ne s'oppose pas à l'utilisation de ces véhicules dans le cadre de leur collaboration avec une auto-école agréée, au sein d'une association sans but lucratif ou à des fins privées.

Selon la partie défenderesse, la circonstance que l'arrêté attaqué ne prévoit pas de mesure transitoire ne prouve pas que la disposition attaquée cause, à titre personnel, un préjudice grave difficilement réparable aux requérants. Il en va de même pour l'allégation des requérants selon laquelle il n'y a pas eu de concertation préalable avec le groupement professionnel concerné.

Appréciation

14. L'arrêté attaqué – qui ne contient pas de mesure transitoire – implique que les requérants doivent cesser du jour au lendemain leur activité indépendante de formation pratique à la conduite exercée à titre onéreux. Certes, les requérants peuvent exercer leurs activités dans le cadre d'un contrat d'entreprise conclu avec une auto-école ou pour le compte d'une association sans but lucratif, mais sauf pour le premier requérant, il n'apparaît pas que ces possibilités s'offrent à eux pour l'instant.

La seule circonstance que les deuxième, troisième et quatrième requérants doivent cesser brusquement leur activité indépendante de formation pratique à la conduite, exercée à titre onéreux, génère un grave préjudice moral et financier difficilement réparable, dès lors que l'on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils puissent conclure immédiatement un contrat d'entreprise avec une auto-école, encore moins créer eux-mêmes une auto-école ou se mettre au service d'une association sans but lucratif.

15. Il est par conséquent satisfait aux deux conditions de l'article 17, § 2, de sorte que la suspension de l'exécution de l'article 4 de l'arrêté royal du 4 décembre 2013, précité, est ordonnée dans la mesure qui suit.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État ordonne la suspension de l'exécution de l'article 4 de l'arrêté royal du 4 décembre 2013 'modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire', dans la mesure où il remplace l'article 7 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006, précité, limité toutefois à l'alinéa 1^{er} de ce nouvel article 7.

2. Le Conseil d'État rejette la demande pour le surplus.

3. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêt partiellement suspendu.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, à l'audience publique du 20 mai 2014, par le Conseil d'État, IXe chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
assistés de	
Tiny Temmerman,	greffier.

Le greffier

Le président

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMEMENT À L'ARTICLE 63,
ALINEA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.