

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n^o 244.092 du 1^{er} avril 2019

A. 227.703/XV-4041

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée**
VIAS INSTITUTE,
ayant élu domicile chez
M^{es} Stijn BUTENAERTS et
Aurore VOLDERS, avocats,
boulevard Léopold II 180
1080 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 25 mars 2019, la s.c.r.l. VIAS INSTITUTE demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution "de l'arrêté ministériel du 12 mars 2019 abrogeant l'arrêté ministériel du 27 mars 1998 portant exécution de l'article 45 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire".

II. Procédure

Par une ordonnance du 26 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} avril 2019 à 9 heures 30.

La partie adverse n'était ni présente ni représentée. Elle n'a pas communiqué le dossier administratif.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Aurore VOLDERS, Stijn BUTENAERTS et Emmanuel PLASSCHAERT, avocats, comparaissant pour la partie requérante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Cadre légal et factuel

1. La partie requérante, (anciennement l'Institut belge pour la Sécurité routière, en abrégé "IBSR") a été créée le 6 octobre 1986, à l'origine, sous la forme d'une association sans but lucratif de droit privé. Le ministre ou secrétaire d'État du gouvernement fédéral responsable pour la sécurité routière présidait le conseil d'administration.

2. Depuis sa conversion en société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale, la partie requérante a pour objet de contribuer au progrès et à la sécurité de la circulation routière, à la réduction du nombre de décès de la route et à la sécurité en général. Elle peut participer à tout autre projet et collaborer avec des personnes morales de droit privé ou publiques, susceptibles de promouvoir sa finalité sociale.

3. L'article 45 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, tel qu'il a été modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2017 dispose comme il suit :

" Si le médecin visé aux articles 41, § 2 et 44, §§ 1^{er} et 4 constate une diminution des aptitudes fonctionnelles d'un candidat ou d'un conducteur résultant d'une atteinte au système musculo-squelettique, d'une affection du système nerveux central ou périphérique ou de toute autre affection pouvant provoquer une limitation de son contrôle moteur, de ses perceptions ou de son comportement et de ses capacités de jugement, il envoie le requérant dans un centre désigné par le Ministre wallon ou son délégué et chargé de déterminer l'aptitude à conduire des conducteurs ainsi que les aménagements éventuels à apporter au véhicule et, le cas échéant, les conditions ou restrictions à l'utilisation du permis de conduire. Le médecin du centre établit l'attestation prévue à l'annexe 6, XII s'il s'agit d'un candidat visé à l'article 41, § 1^{er}; il communique ses conclusions au médecin visé à l'article 44, §§ 1^{er} ou 4 s'il s'agit d'un candidat visé aux articles 42 et 43."

4. Par un arrêté ministériel du 27 mars 1998 portant exécution de l'article 45 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité, la partie requérante, via son département CARA – Centre d'Aptitude à la conduite et adaptation des véhicules – a

été désignée comme étant le centre chargé de déterminer l'aptitude à conduire des conducteurs ou des candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles.

La partie requérante a reçu un financement du service public fédéral Mobilité pour la gestion de cette mission. Les activités de son centre s'étendent à l'ensemble du territoire belge et il comprend un département francophone (pour les dossiers concernant la Wallonie et Bruxelles) ainsi qu'un département néerlandophone (pour les dossiers en Flandre et à Bruxelles).

5. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un transfert de compétences du pouvoir fédéral aux régions a eu lieu en matière d'agrément des auto-écoles et concernant l'organisation des examens portant sur l'aptitude à la conduite des conducteurs ou candidats-conducteurs.

L'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose comme il suit :

" 6° la réglementation en matière d'écologie et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen et y compris le contrôle de l'aptitude à la conduite des conducteurs et candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles, à l'exception de la compétence fédérale concernant la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, étant entendu que les habitants d'une région sont libres de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région et étant entendu qu'une école de conduite reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions".

6. L'Agence wallonne pour la Sécurité routière, ci-après "l'A.W.S.R.", est une association sans but lucratif, personne morale de droit privé, qui a été constituée en 2013. Elle est présidée par le ministre du Gouvernement wallon qui a la sécurité routière dans ses attributions et a pour objet social la communication, la sensibilisation et la promotion de la sécurité routière au travers notamment de campagnes vers le grand public (panneaux routiers) en vue d'améliorer le comportement des usagers de la route.

7. Dans le contexte de la régionalisation de la matière de la sécurité routière, la partie requérante a signé divers contrats de gestion avec les trois régions afin de poursuivre ses missions comme centre d'aptitude à la conduite et d'adaptation des véhicules.

En ce qui concerne la Région wallonne, un contrat de gestion a été conclu avec le gouvernement de celle-ci et la partie requérante, le 31 décembre

2015. Ce contrat prévoyait notamment les modalités d'octroi et de calcul du financement.

8. Le 18 octobre 2018, la partie requérante a été informée, par un courrier, de la volonté du Ministre wallon Carlo Di Antonio, d'une part, de résilier la convention établie entre elles pour l'année 2019 (avec effet au 30 avril 2019), et d'autre part, de désigner l'A.W.S.R. afin de reprendre et exécuter les activités visées à l'article 45 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité.

9. Par un courrier du 23 novembre 2018, la partie requérante a demandé au ministre wallon de lui communiquer une copie de sa décision portant désignation de l'A.W.S.R.. Ce dernier y a répondu, le 7 décembre 2018, en précisant simplement que le suivi de ce dossier serait pris en charge par son collaborateur, sans toutefois transmettre aucune décision.

10. La partie requérante dit avoir accepté, sous réserve de tous ses droits, de rencontrer les représentants du ministre ainsi que l'administrateur délégué de l'A.W.S.R., afin de discuter des conséquences de la décision du ministre, notamment en ce qui concerne la continuité des services à l'ensemble des usagers du CARA "Wallonie".

Aux dires de la partie requérante, une première réunion a eu lieu, le 29 novembre 2018, entre les représentants du ministre, de l'A.W.S.R. et les siens.

Une deuxième réunion s'est tenue le 13 décembre 2018. Au cours de celle-ci, la partie requérante a indiqué aux représentants du ministre et de l'A.W.S.R. qu'elle était disposée à envisager un transfert de ses activités, parmi d'autres pistes, pour autant toutefois qu'elle obtienne, au préalable, de la part de ses interlocuteurs, un certain nombre d'engagements et de garanties essentiels.

11. Par un courrier du 21 décembre 2018, le ministre a confirmé la résiliation de la convention entre la partie requérante et la Région wallonne en ce qui concerne les activités du CARA, avec effet au 30 avril 2019, en proposant que les modalités de fonctionnement et de financement jusqu'à cette date, soient les mêmes que celles prévues par la convention.

12. Par un courrier du 27 décembre 2018, la partie requérante a répondu au ministre en indiquant les engagements et les garanties préalables nécessaires qu'elle entendait faire valoir dans le cadre de l'opération de transfert du CARA Wallonie vers l'A.W.S.R.. Il a été répondu à ce courrier, le 15 janvier 2019, le ministre répétant que les activités du CARA Wallonie seront reprises par l'A.W.S.R.

dès le 1^{er} mai 2019 et que d'ici là, le financement de la partie requérante serait maintenu selon les conditions prévues par la convention du 31 décembre 2015.

13. Le 1^{er} février 2019, est publié au Moniteur Belge l'arrêté ministériel du 21 décembre 2018 désignant l'A.W.S.R. comme un centre au sens de l'article 45, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité. Cet acte fait actuellement l'objet d'une procédure en suspension et en annulation, enrôlée sous le numéro A.227.569/XV-4023.

14. Le 13 février 2019, la partie requérante a envoyé un rappel à la Région wallonne et à l'A.W.S.R. s'inquiétant, par ailleurs, de rumeurs de débauchage de son personnel qui lui étaient entre-temps parvenues.

15. Le 19 février 2019, la partie requérante a reçu des lettres de démission de plusieurs de ses employés occupant une fonction au sein de son département "CARA Wallonie".

16. Au vu de cette situation, la partie requérante a lancé une citation comme en référé devant le Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles qui a été signifiée à l'A.W.S.R., le 26 février 2019, la partie requérante étant convaincue d'un comportement déloyal dans le chef de l'A.W.S.R..

17. Le 21 février 2019, le Ministre wallon Carlo Di Antonio a notamment répondu à la lettre de la partie requérante du 27 décembre 2018, comme il suit:

" Il ne s'agit pas d'un transfert des activités CARA. La Région wallonne accorde un financement à l'A.W.S.R. pour lui permettre de développer une nouvelle activité. [...] Dans ce cadre, il n'y a ni reprise du nom de l'activité, ni de matériel, ni reprise du personnel. [...]".

18. Par un courrier du 14 mars 2019, le Ministre wallon Carlo Di Antonio a communiqué à la partie requérante l'arrêté ministériel du 12 mars 2019 abrogeant l'arrêté ministériel du 27 mars 1998 portant exécution de l'article 45 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité qui entrera en vigueur le 1^{er} mai 2019.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de

traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante indique que le recours à la présente procédure se justifie par le seul fait que l'acte attaqué entre en vigueur le 1^{er} mai 2019 et qu'une suspension, selon la procédure ordinaire, interviendrait à un moment où le préjudice craint se serait déjà réalisé entièrement ou presque. Elle estime que la procédure d'extrême urgence est le seul recours effectif dont elle dispose.

Par le retrait de sa désignation en Région wallonne, elle souligne qu'elle perd un "marché de référence" important dès lors que cela fait plus de 20 ans qu'elle est seule désignée pour l'ensemble du territoire belge en matière d'examen de l'aptitude à la conduite de personnes qui ne disposent pas ou plus de toutes les capacités nécessaires pour conduire en toute sécurité. À son estime, elle détient le seul centre disposant du personnel, des compétences, du matériel et de l'expérience nécessaires pour assumer pareille mission. Elle ajoute que son savoir-faire est inégalé et reconnu par les autorités publiques et l'ensemble des acteurs prenant part à la sécurité routière en Belgique comme à l'étranger (expertise reconnue auprès de l'UE, CIECA, ...).

Elle fait valoir que la publication de l'abrogation de sa désignation au Moniteur belge, complétée par la désignation d'un nouveau centre en Région wallonne, va exercer une influence extrêmement néfaste sur son activité, son expérience et sa réputation. Elle considère que la perte d'une telle partie du marché constitue un préjudice suffisant permettant de faire usage de la présente procédure.

Elle dénombre pas moins de 2085 dossiers entrés au CARA, en 2017, pour ce qui concerne la Région wallonne, c'est-à-dire un pourcentage de 29,4 % comparé à 65,3 % pour la Région flamande et 5,3 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. Elle s'interroge également sur la suite à donner à la gestion des dossiers non clôturés et indique que sur l'ensemble des dossiers entrants de 2017, 5538 ont été clôturés dont 1541 en Région wallonne. Elle estime que dès lors qu'elle n'est plus le centre de référence pour la Région wallonne, elle ne pourra plus assurer la suite des dossiers entrants, ce qui est problématique notamment pour les usagers.

Elle insiste également sur son préjudice moral, l'abrogation de sa désignation pouvant donner l'impression qu'elle n'aurait pas exécuté parfaitement ses missions et étant susceptible d'influencer, d'une part, les autorités de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que, d'autre part, les usagers de ces deux régions. Quant aux usagers wallons, elle craint qu'ils choisissent le nouveau centre désigné. Ces conséquences pourraient, selon elle, porter atteinte à sa viabilité au sein des trois régions.

En outre, elle observe que l'A.W.S.R. s'est vue doter d'une certaine réputation puisque l'arrêté ministériel la désignant mentionne qu'elle est un centre "spécialisé et doté du matériel nécessaire" et qu'elle pourra ainsi acquérir une partie du marché sur cette base, sans qu'elle ne puisse rien y faire.

Enfin, elle soutient avoir fait diligence pour saisir le Conseil d'État puisque le présent recours est introduit le 25 mars 2019, soit le 3^{ème} jour ouvrable suivant la notification de l'acte attaqué.

V.2. Appréciation

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence de ce dernier à prévenir cette atteinte et de saisir le Conseil d'État. Par ailleurs, l'extrême urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision en suspension ou au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure ordinaire soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci.

La circonstance que l'acte attaqué entre en vigueur le 1^{er} mai 2019, ne peut suffire à justifier le recours à la procédure d'extrême urgence, encore faut-il que l'exécution de l'acte attaqué soit de nature à engendrer un préjudice à ce point grave qu'il risque de mettre sérieusement en péril les intérêts de la partie requérante à compter du moment où il sort ses effets.

Il ressort des pièces produites par la partie requérante que, dès le mois d'octobre 2018, elle est informée de la volonté du Ministre wallon de désigner

l'A.W.S.R. comme centre de référence pour l'exécution des activités visées à l'article 45 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité. Par ailleurs, elle prend connaissance, au Moniteur belge du 1^{er} février 2019, de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2018 qui désigne bien l'A.W.S.R. comme centre, à compter du 1^{er} janvier 2019. À la différence de la présente procédure, elle choisit de saisir le Conseil d'État d'un simple recours en suspension ordinaire contre cette première décision. Or, c'est bien à compter de ce moment que la Région wallonne décide de ne plus faire appel à ses services. Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas pourquoi la partie requérante le saisit en extrême urgence aujourd'hui alors que l'acte attaqué n'est que la conséquence du choix opéré par la partie adverse dans son arrêté du 21 décembre 2018, précité.

Par ailleurs, il appartient à la partie requérante, dans sa requête, de démontrer concrètement en quoi l'acte attaqué est de nature à provoquer une atteinte grave à ses intérêts pécuniaires au point qu'elle risque de la placer dans une situation irréversible. Or, en l'espèce, ni la Région de Bruxelles-Capitale, ni la Région flamande n'ont pris la décision de ne plus faire appel à ses services en tant que centre de référence chargé de déterminer l'aptitude à conduire des conducteurs ou des candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles.

Il ressort ainsi des données chiffrées fournies par la partie requérante elle-même que, depuis 2014, la Communauté flamande supporte 64 % des frais généraux, de fonctionnement et de personnel de la partie requérante, la Wallonie prenant en charge 29 % de ces frais et la Région de Bruxelles-Capitale 7 %. Il s'ensuit que 71 % de son activité est assurée financièrement par les deux autres régions et qu'elle n'aura plus à supporter les frais liés aux dossiers des usagers wallons, ces frais étant, par ailleurs, toujours pris en charge par la partie adverse jusqu'au 30 avril 2019.

Les statuts de la partie requérante font apparaître également que ses activités, dans le domaine de la sécurité routière, sont vastes et ne se limitent donc pas à la mission de contrôle de l'aptitude à conduire des conducteurs ou des candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles. La partie requérante doit ainsi bénéficier d'autres moyens financiers pour faire face à ses autres missions, ce qu'elle s'abstient de développer dans sa requête, ne fournissant, par ailleurs, aucun élément permettant d'évaluer globalement sa situation financière. Quant à la crainte de la partie requérante que les deux autres régions n'emboîtent le pas à la Région wallonne, elle n'est actuellement pas fondée dès lors que ces régions ne semblent pas avoir entrepris des démarches en ce sens.

Quant au préjudice moral invoqué par la partie requérante, l'acte attaqué étant, selon elle, attentatoire à sa réputation professionnelle, il y a lieu de souligner qu'il intervient dans le cadre du processus de la régionalisation de la matière concernée et que, dans cette perspective, la Région wallonne est compétente pour décider comment elle entend, à l'avenir, régler cette question et ainsi choisir un nouveau centre de référence pour le contrôle de l'aptitude à conduire des conducteurs ou des candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le choix ainsi fait par la Région wallonne découlerait de la circonstance qu'elle aurait des griefs sérieux à formuler à l'encontre de la partie requérante sur la manière dont elle a assuré le suivi des dossiers des usagers wallons. Les craintes exprimées par la partie requérante ne sont pas avérées dès lors qu'il s'agit uniquement, pour la partie adverse, d'exercer ses compétences comme l'y a autorisée le législateur spécial. Quant à la circonstance que certains dossiers "wallons" ne seront pas clôturés au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué, s'il s'agit d'une question essentielle pour les usagers concernés, elle relève cependant des modalités pratiques qui devront intervenir entre les parties à la cause et ne sont pas de nature à justifier la reconnaissance d'une extrême urgence.

Au vu de ce qui précède, la partie requérante ne démontre pas concrètement l'existence d'une extrême urgence.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le premier avril deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.