

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

n° 248.984 du 20 novembre 2020

A. 225.196/XV-3734

En cause : **l'association sans but lucratif FÉDÉRATION
DES ÉCOLES DE CONDUITE AGRÉÉES,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et
Charline SERVais, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Vice-Premier ministre et
ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^e François LIBERT, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 14 mai 2018, l'association sans but lucratif (ASBL) Fédération des Écoles de conduite agréées demande l'annulation de « la décision de date inconnue de la partie adverse n'autorisant pas l'instructeur J. A. à dispenser le module de formation intitulé "temps de conduite et temps de repos + Tachygraphe" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 novembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Charline Servais, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Laura Delsaux, *loco* M^e François Libert, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. Faits

1. Par un courrier du 26 octobre 2016, la partie requérante transmet des documents au SPF Mobilité et Transports afin de faire « agréer » de nouveaux instructeurs pour ses différents modules. Elle sollicite notamment l'autorisation de dispenser le module MPM-003 relatif aux temps de conduite et de repos et à l'utilisation des tachygraphes pour l'instructeur J. A.

2. Le 17 février 2017, la partie adverse refuse l'autorisation sollicitée en ces termes :

« Je ne peux pas donner de suite favorable à votre demande d'ajout de module Temps de conduite et de repos – Tachygraphe à la liste des modules qui peuvent être dispensés par vos instructeurs Messieurs A., P., M. et M. Pour pouvoir dispenser des formations continues à des chauffeurs professionnels, les instructeurs doivent conformément à l'article 47, § 1^{er}, 7^o «être informés et tenir compte des développements les plus récents dans les domaines des prescriptions et exigences de formation professionnelle». Ainsi, vos formateurs devront suivre d'autres formations qu'une formation continue de 7 heures pour pouvoir prétendre à dispenser le module Temps de conduite et de repos – Tachygraphe. Il y a lieu de s'orienter vers des entreprises spécifiques ou des personnes reconnues comme expertes dans ce domaine plutôt que de suivre des formations au sein de votre groupe.

Je vous invite donc à vous renseigner auprès de l'ITLB, de Rauwers ou de Phelect. Ces entreprises dispensent des formations spécifiques soit sur les temps de conduite et de repos, soit sur l'utilisation des tachygraphes. Le suivi de ses

formations a pour objectif, pour vos formateurs, de pouvoir répondre à la plupart des questions pertinentes qui pourraient leur être posées par les chauffeurs lors de la dispense des formations continues au sein de votre centre de formation.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez vous adresser à la personne de contact mentionnée ci-dessus ».

3. Par un courrier du 21 novembre 2017, la partie requérante adresse une nouvelle demande d'autorisation portant sur le module MPM-002 « Arrimage et charges » pour l'instructeur J. A.

4. Par un courrier du 22 novembre 2017, la partie requérante adresse une nouvelle demande d'autorisation portant sur le module MPM-003 « Temps de conduite, de repos & tachygraphe », toujours pour l'instructeur J. A.

5. Par un courrier du 18 décembre 2017, la partie adverse répond qu'elle ne peut donner une suite favorable à l'approbation des instructeurs A. J., M. P., B. M. et P. D. pour les modules 02, intitulé Arrimage des charges et 03, intitulé Temps de conduite et de repos & Tachygraphes. Elle déplore que la partie requérante n'a pas tenu compte des différents courriers qui lui ont été adressés. Elle l'invite à relire et à suivre les conseils repris dans ces différents courriers pour que ses instructeurs répondent aux conditions de l'article 47, § 1^{er}, 7° de l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E, c'est-à-dire qu'ils doivent disposer de connaissances supérieures à celles des chauffeurs professionnels qu'ils rencontreront lors des formations continues qu'ils dispenseront.

6. Par un courrier du 24 janvier 2018, la partie requérante réitère sa demande d'autorisation, pour le module MPM-003 « Temps de conduite, de repos et tachygraphe » pour son formateur J. A. La demande est accompagnée du *curriculum vitae* de ce dernier.

7. Par un courrier du 13 mars 2018, la partie adverse réitère son refus d'autoriser l'instructeur J. A. à dispenser la formation MPM-003 « Temps de conduite, de repos et tachygraphe ».

Il s'agit de la décision attaquée, qui est rédigée comme il suit :

« Objet : Non-approbation d'instructeur comme prévu par l'Arrêté royal du 4 mai 2007 concernant le permis de conduire, l'aptitude professionnelle et le recyclage des chauffeurs de véhicules des catégories C, C+E, D, D+E et des sous-catégories C1, C1+E, D1, D1+E.

Madame,

L'instructeur A. J. n'est pas autorisé à dispenser le module Temps de conduite et temps de repos + Tachygraphe. Le fait de développer son CV en ne mentionnant que des activités relatives à la formation initiale des chauffeurs de poids lourds n'est pas suffisante. En effet, lors de la formation initiale, le candidat n'a aucune connaissance de l'utilisation d'un tachygraphe ainsi que des règles imposées en matière de temps de conduite et de repos. Dans le cadre de la formation continue, les chauffeurs ont une expérience toute différente puisqu'ils gèrent leurs temps de conduite et de repos seuls depuis un certain temps et il en va de même pour les tachygraphes. Là encore, la multitude de tachygraphes sur le marché (à la minute, à la seconde,...) sont autant de points que l'instructeur en formation continue doit maîtriser au maximum pour pouvoir répondre aux questions des candidats.

Je vous invite une nouvelle fois à relire toute la correspondance qui vous a été adressée ces derniers mois afin de veiller au mieux à ce que vos instructeurs remplissent les conditions visées à l'article 47, 7° de l'AR du 04/05/2007, à savoir "chaque centre de formation s'engage à ce que les instructeurs disposent d'une expérience professionnelle suffisante dans les matières enseignées et soient informés et tiennent compte des développements les plus récents dans le domaine des prescriptions et exigences de formation professionnelle et qu'ils soient formés en didactique et pédagogie". Les seuls outils à notre disposition sont le CV qui est complété et signé par l'instructeur, si ce dernier est lacunaire, il nous est difficile de pouvoir agréer un instructeur conformément à votre demande. Le CV doit également relever des formations spécifiques plus poussées (par exemple auprès de Rauwers ou Phelect) que celles suivies dans le cadre de la formation initiale ou continue des chauffeurs et ceci afin que vos formateurs ne se trouvent pas dans une situation délicate telle que de ne pouvoir répondre à une question spécifique ou encore de donner une information erronée qui conduirait le chauffeur à une verbalisation en cas de contrôle ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante considère que le recours est recevable *ratione temporis* puisqu'elle a pris connaissance de l'acte attaqué le 20 mars 2018.

Elle écrit également qu'un centre de formation ne peut dispenser un module de formation particulier que s'il a reçu un agrément pour dispenser ce module et s'il dispose d'un instructeur agréé pour ce faire. Elle explique que les centres de formation doivent donc introduire des demandes d'agrément auprès du SPF Mobilité. Disposant d'un agrément pour dispenser le module de formation « Temps de conduite et temps de repos + Tachygraphe », elle a introduit une demande d'autorisation pour que son instructeur J. A. puisse dispenser ce module. Elle affirme que le rejet de la demande relative à son instructeur J. A. lui cause préjudice dès lors qu'elle ne dispose pas d'assez d'instructeurs pouvant dispenser ce module de formation. Elle considère qu'elle a donc intérêt au présent recours.

La partie adverse n'aborde pas la question de la recevabilité du recours dans son mémoire en réponse.

En réplique, la partie requérante reproduit les termes de sa requête en annulation et relève que son intérêt n'est pas contesté par la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, elle souligne qu'elle est bien agréée pour dispenser le module de formation « Temps de conduite et Temps de repos + Tachygraphe ». Toutefois, elle explique que la partie adverse lui impose d'introduire une « demande d'agrément » pour les instructeurs en charge de cette formation. Elle s'interroge toutefois sur la base légale ou réglementaire de cette exigence. Selon elle, si cette base légale n'existe pas, le Conseil d'État devrait alors faire le constat que le présent recours est sans objet puisqu'elle pourrait dispenser le module de formation ici visé. Par contre, elle considère que si le Conseil d'État devait juger qu'il y a bien une base légale à cet effet, il faudrait alors reconnaître qu'elle dispose d'un intérêt au présent recours dès lors que l'obligation de réclamer cet agrément particulier repose sur le centre de formation et non sur l'instructeur lui-même. Elle ajoute qu'un même instructeur travaillant pour des centres de formation distincts pourrait être autorisé à dispenser un module de formation dans un centre et pas dans l'autre. Elle répète qu'elle a bien sollicité un « agrément » pour l'un de ses instructeurs et que cela lui a été refusé par la partie adverse avec cette conséquence qu'elle ne dispose plus d'assez d'instructeurs pour assurer la formation ici en cause.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse ne partage pas ce raisonnement. Elle explique qu'elle n'exige pas des centres de formation qu'ils introduisent une demande d'autorisation spécifique pour chaque instructeur susceptible de dispenser le module de formation. Elle fait valoir que les centres en question doivent lui notifier les modifications des données relatives à leurs activités à savoir tout ce qui concerne les données générales de l'organisme, les locaux, les terrains, les instructeurs et les véhicules.

En toute hypothèse, elle constate que l'acte attaqué ne concerne qu'un instructeur de la partie requérante qui ne dispose pas des capacités professionnelles pour dispenser la formation « Temps de conduite et Temps de repos + Tachygraphe » et que cela n'empêche pas la partie requérante de dispenser la formation en question. Selon elle, l'intérêt de la partie requérante n'est qu'indirect dans la mesure où elle pourrait faire appel à un instructeur répondant aux capacités professionnelles requises, dans l'attente que son instructeur J.A. poursuive sa formation.

IV.2. Appréciation

Les pièces du dossier indiquent que la partie requérante dispose bien d'un agrément qui l'autorise à dispenser le module de formation « Temps de conduite et Temps repos + Tachygraphe ».

En ce qui concerne l'agrément des centres de formation continue, l'article 47 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, précité, dispose comme suit :

« Art. 47. § 1^{er}. Pour être agréé, le centre de formation candidat doit remplir les conditions suivantes :

1° chaque centre de formation doit disposer d'une infrastructure appropriée ainsi que des matériaux pédagogiques, prévus à l'annexe 2;

2° chaque centre de formation candidat, à l'exception des établissements d'enseignement, s'engage à obtenir, dans un délai de trois ans à partir de l'agrément, un certificat Q*for, ISO ou CEDEO, un agrément EFQM ou d'autres certificats ou agréments admis par le ministre ou son délégué;

3° chaque centre de formation candidat s'engage à rédiger chaque année un rapport de leurs activités, et de le transmettre au Service Public Fédéral Mobilité et Transports au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le ministre ou son délégué détermine les matières qui doivent y être abordées;

4° chaque centre de formation candidat s'engage à proposer un programme de formation modulaire dans lequel les sujets ressortissant à l'annexe 1 pertinents pour la reconnaissance ou la reconnaissance partielle sollicitée sont traités. Chaque module comporte au moins sept heures de formation continue. Ce programme doit initialement recevoir l'approbation du Service Public Fédéral Mobilité et Transports.

Si l'agrément demandé se limite aux aspects de la formation continue relative au transport des marchandises, il doit ressortir dudit programme de formation que des sujets de l'annexe 1 qui ont trait au transport des marchandises, sont enseignés.

Si l'agrément demandé se limite aux aspects de la formation continue relative au transport des voyageurs, il doit ressortir dudit programme de formation que des sujets de l'annexe 1 qui ont trait au transport des voyageurs, sont enseignés.

Un module de formation portant sur les matières visées aux points 1.1, 1.2, 1.3 ou 3.1 de l'annexe 1 doit permettre au moins trois heures de conduite par conducteur y prenant part.

5° chaque centre de formation candidat s'engage à soumettre, selon les modalités déterminées par le ministre ou son délégué, chaque changement au programme (...) à l'approbation du Service Public Fédéral Mobilité et Transports, qui approuve ou désapprouve les modifications dans un délai de soixante jours;

6° chaque centre de formation candidat s'engage à dispenser la formation continue conformément au programme de formation approuvé;

7° chaque centre de formation candidat s'engage à ce que les instructeurs disposent d'une expérience professionnelle suffisante dans les matières enseignées et soient informés et tiennent compte des développements les plus récents dans le domaine des prescriptions et exigences de formation professionnelle et qu'ils soient formés en didactique et pédagogie;

8° chaque centre de formation candidat s'engage à ce que les instructeurs de la partie pratique de la formation disposent au moins depuis sept ans du permis de conduire pour la catégorie concernée;

9° chaque centre de formation candidat, à l'exception de ceux qui sont chargés de l'organisation du transport en commun urbain ou régional par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance et de ceux organisés dans des centres publics de formation professionnelle, s'engage au moment des inscriptions

pour la formation continue, d'organiser une formation dans les deux mois, quel que soit le nombre d'inscriptions.

10° chaque centre de formation doit disposer d'un directeur, représentant le centre de formation auprès des autorités publiques et responsable de l'organisation de l'enseignement et des tâches administratives;

11° chaque centre de formation doit disposer au moins d'un ordinateur équipé d'une connexion à l'internet en vue de la communication électronique des données concernant la formation continue organisée et les participants aux cours ainsi que les points de crédit obtenus via un service web du Service public Fédéral Mobilité et Transports.

§ 2. Pour que l'agrément puisse être renouvelé, les conditions suivantes doivent être réunies :

1° le centre de formation apporte la preuve qu'il continue à satisfaire aux conditions visées aux § 1^{er}, 4 et 5;

2° le centre de formation, à l'exception des établissements d'enseignement, apporte la preuve qu'il est titulaire d'un certificat Q*for, ISO ou CEDEO, d'un agrément EFQM ou d'autres certificats ou agréments admis par le ministre ou son délégué;

3° le centre de formation a rédigé annuellement un rapport d'activités et l'a transmis au plus tard le 31 mars de l'année suivante au Service Public Fédéral Mobilité et Transports.

§ 3. À défaut de décision relative à l'approbation du programme de formation dans les soixante jours suivant sa réception, l'approbation est présumée être accordée.

§ 4. Les personnes ou organismes désignés par le ministre ou son délégué ou par son délégué, chargés de l'inspection et du contrôle visés à l'article 53, peuvent assister à la formation continue et sont habilités à exercer un contrôle sur les moyens utilisés et sur le bon déroulement des formations.

Sur simple demande de l'instance contrôlant, le centre de formation est tenu de fournir à cette fin le lieu, la date et l'heure de la formation continue prévue ».

Il ressort de cette disposition que c'est le centre de formation qui doit faire la démonstration qu'il remplit certaines conditions pour pouvoir bénéficier d'un agrément dont celle de disposer d'instructeurs ayant une expérience professionnelle suffisante dans les matières enseignées, qui s'informent et qui tiennent compte des développements les plus récents dans le domaine des prescriptions et des exigences de formation professionnelle et qui sont formés en didactique et pédagogie. Cette disposition prévoit également que le SPF Mobilité et Transports est compétent pour approuver les programmes dispensés par les centres de formation continue ainsi que les changements qui sont apportés à ces programmes.

Par ailleurs, l'article 48, § 1^{er}, 2°, du même arrêté royal précise que la liste des instructeurs chargés de la formation continue doit être produite lors de la demande d'agrément par le centre concerné.

Ces différentes dispositions confirment que la partie adverse est en mesure de contrôler si les formations dispensées par les centres sont conformes aux programmes qui ont été approuvés et si celles-ci sont données par des instructeurs ayant les qualifications professionnelles requises. Il ne s'agit donc pas d'agréer les

instructeurs en tant que tels mais d'approuver une formation proposée par un centre en tant qu'elle est à la fois conforme au programme préalablement arrêté et en tant qu'elle est dispensée par des instructeurs qualifiés.

Dans ces circonstances, la partie requérante est bien l'unique destinataire de l'acte attaqué lequel lui fait directement grief dans la mesure où l'un de ses instructeurs ne peut dispenser le module de formation « Temps de conduite et Temps de repos + Tachygraphe » alors qu'elle dispose de l'agrément pour pouvoir le faire et qu'elle devra en conséquence réduire son offre pour cette formation, n'ayant pas assez d'instructeurs qualifiés. En conséquence, la partie requérante peut se prévaloir d'un intérêt suffisant au présent recours. En tout état de cause, cet intérêt est étroitement lié à l'examen des moyens qui remettent en cause les exigences de qualification invoquées par la partie adverse dans l'acte attaqué pour pouvoir dispenser le module de formation ici en cause.

Il y a lieu, dès lors, de rouvrir les débats afin que l'auditeur rapporteur examine les moyens de la requête.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'examen du recours.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 20 novembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Caroline Hugé,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht