CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 249.069 du 26 novembre 2020

A. 231.217/XV-4487

En cause : **ZELMAT** Mohamed,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jacques DE BOECK, avocat,
avenue Rogier 17
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^es^ Bart VAN HYFTE
et Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue Hermann-Debroux 40
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 7 juillet 2020, Mohamed Zelmat demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la « décision de date inconnue, par laquelle le SPF Mobilité annule son permis de conduire, et [qui lui a été notifiée] au plus tôt le 9 janvier 2020, ainsi que de la décision du 20 mai 2020 par laquelle le SPF Mobilité, sur réclamation, maintient sa position » et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 1er octobre 2020, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 novembre 2020 et le rapport leur a été notifié.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Me Joachim Loumaye, *loco* Me Jacques De Boeck, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Laurent Delmotte, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, 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. Faits

1. Le requérant est titulaire d'un permis de conduire délivré le 19 mai 1978 par l'État marocain pour les catégories C (depuis le 19 mai 1978), B (depuis le 5 décembre 2000) et D (depuis le 31 décembre 2001).

2. Le 16 novembre 2012, le requérant demande à la ville de Liège l'échange de son permis marocain et obtient un permis belge pour les catégories B, D et D1 mais pas pour la catégorie C.

3. Le 6 janvier 2020, le requérant adresse à la ville de Liège une demande de renouvellement de son permis de conduire (motif : « détérioration, illisibilité, photo non ressemblante »).

4. Le 8 janvier 2020, la ville de Liège adresse un courrier électronique à la partie adverse :

« Monsieur Zelmat, […], nous demande un duplicata de son permis de conduire belge (08/53).

En 2012, il a présenté un permis de conduire marocain avec les catégories B, C, D.

Celui-ci a été délivré au Maroc le 19.05.1978 mais les catégories B et D ont été obtenues en 2000 et 2001.

Ce permis a été échangé à Liège en 2012 avec les catégories non valables (B et D).

La catégorie C n'y figure pas.

Que puis-je faire aujourd'hui ? Peut-il avoir un duplicata "corrigé" ou doit-il être retiré de la circulation ? ».

La partie adverse répond comme suit :

« Ce permis de conduire a été obtenu indûment.

Le citoyen aurait dû réaliser déjà à ce moment-là les examens théorique et pratique pour obtenir un permis belge valide. En conséquence, vous devez le faire retirer de la circulation et également faire une annulation du permis de conduire établi.

Vous devez également informer le citoyen qu'il est dans l'obligation de se présenter à un Centre d'examen afin de prendre connaissance des procédures à respecter en vue de l'obtention d'un permis de conduire en Belgique ».

5. Le 9 janvier 2020, la ville de Liège adresse au requérant un courrier rédigé comme suit :

« Par la présente, je vous informe que, suite aux directives du SPF Mobilité et Transports, vous n'étiez plus dans les conditions pour obtenir l'échange du permis de conduire marocain contre l'équivalent belge.

Par conséquent, le permis de conduire qui vous a été indûment délivré par la commune de Liège le 16/11/2012 […] est annulé.

Il vous est demandé de nous le restituer dans les plus brefs délais dans une mairie de quartier dont vous trouverez les horaires au verso.

Pour obtenir un permis de conduire belge, vous devrez réussir les examens théorique et pratique.

En cas de contestation, une réclamation peut être introduite auprès du SPF Mobilité et Transports – service permis de conduire […] ».

6. Le 16 mars 2020, le conseil du requérant adresse une « *contestation* » à la partie adverse; il envoie un rappel le 7 avril 2020.

7. Le 17 avril 2020, la partie adverse écrit au conseil du requérant qu'elle n'a pas reçu son courrier du 16 mars 2020 et demande qu'il le lui renvoie. Le conseil du requérant y répond le 22 avril 2020.

8. Le 29 avril 2020, la partie adverse répond comme suit au conseil du requérant :

« Voici la situation relative à votre client :

Le permis de conduire marocain est délivré le 19 mai 1978 (date au recto). À cette date, seule la catégorie C est validée.

Conformément à la convention de Vienne, article 41, § 1, b) et annexe 6 lus conjointement, ce permis ne fait donc la preuve que de la possession de la catégorie C.

En Belgique, depuis au moins 1998, il n'est pas possible d'être titulaire de la catégorie C sans être titulaire de la catégorie B.

Par conséquent, l'échange ne pouvait pas avoir lieu.

Votre client est donc prié de se présenter à un Centre d'examen afin de prendre connaissance de la réglementation en vigueur en vue de l'obtention d'un permis de conduire en Belgique ».

9. Le 11 mai 2020, le conseil du requérant adresse à la partie adverse une nouvelle réclamation.

10. Le 20 mai 2020, la partie adverse répond comme suit :

« Après concertation avec notre Service Juridique, il est confirmé que les règles de délivrance du permis de conduire n'ont pas été respectées.

Dans le cadre de ce dossier, nous sommes donc dans l'application de l'article 24 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 qui ne prévoit pas de délai.

En l'absence de reconnaissance du permis de conduire présenté et comme indiqué lors des précédents échanges, votre client est prié de se présenter à un Centre d'examen en vue de l'obtention d'un permis de conduire en Belgique ».

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

Le requérant indique qu'il n'a jamais été informé, ni par la ville de Liège ni par le SPF Mobilité et Transports, de la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État contre la décision d'annuler son permis de conduire.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soulève l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du recours qui porte sur des droits subjectifs. Elle relève qu'elle ne dispose pas d'une compétence discrétionnaire pour l'octroi d'un permis. Elle estime que les conditions de validité d'un permis sont fixées par la réglementation applicable et qu'elle ne dispose pas de la moindre marge

d'appréciation lorsque, comme en l'espèce, elle doit constater la nullité d'un permis de conduire en application de l'article 24 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire. Elle soutient qu'elle n'a pas annulé le permis du requérant mais seulement constaté sa nullité à l'occasion d'échanges avec les services de la ville de Liège. Sur les raisons de la nullité de ce permis, elle renvoie à la réfutation du premier moyen et à l'exposé du cadre légal et réglementaire. Elle ajoute que les courriers par lesquels la ville de Liège, puis elle-même, ont donné des indications au requérant sur les conséquences de cette nullité, à savoir que le permis dont le renouvellement était demandé devait être remis au bourgmestre, ne constituent pas non plus des actes attaquables devant le Conseil d'État. Se référant à l'enseignement des arrêts n^{os} 218.523 du 19 mars 2012, 236.360 du 8 novembre 2016 et 243.986 du 19 mars 2019, elle estime que le requérant se prévaut du droit d'obtenir un permis de conduire belge en échange de son permis marocain, ce qui implique que la contestation porte sur un droit subjectif, et que le recours doit être rejeté en raison de l'incompétence du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

La compétence *ratione materiae* du Conseil d'État est définie par l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le paragraphe 1er de cette disposition est libellé comme il suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :
1° des diverses autorités administratives;
2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

Les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

L'article 159 de la Constitution s'applique également aux actes et règlements visés à l'alinéa 1er, 2° ».

Les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de

l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative. Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

En l'espèce, les actes attaqués estiment, à tort ou à raison, que le permis de conduire belge délivré au requérant par la ville de Liège en échange de son permis de conduire marocain devait être considéré comme nul en application de l'article 24, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité, qui dispose comme suit :

« Est nul tout permis de conduire délivré sans qu'il soit satisfait aux conditions prévues par le présent arrêté ou s'il est établi que le permis de conduire a été délivré sans que le requérant ait effectivement acquis une résidence normale en Belgique même s'il répondait aux conditions de l'article 3, § 1er ».

Conformément à l'article 23, § 1er, du même arrêté, un permis de conduire belge « est délivré lorsque le requérant satisfait aux conditions suivantes :

1° avoir souscrit une déclaration certifiant qu'il n'est pas frappé d'une déchéance du droit de conduire les véhicules de la catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé ; le requérant doit avoir satisfait à l'examen à subir éventuellement en vertu de l'article 38, § 3, pour la conduite d'un véhicule de la catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé;
2° avoir réussi un examen pratique organisé par le Roi, portant sur les connaissances et l'habileté nécessaire à la conduite des véhicules de chaque catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé. Le Roi détermine les modalités de l'apprentissage;
3° avoir souscrit une déclaration certifiant qu'il est exempt des défauts physiques et affections déterminés par le Roi. Le Roi peut compléter ou remplacer cette déclaration par l'obligation de se soumettre à un examen médical.
4° avoir réussi un examen organisé par le Roi, portant sur la connaissance des lois et règlements, des comportements de nature à éviter les accidents, des éléments mécaniques essentiels, ainsi que des premiers soins à apporter en cas d'accident, concernant l'utilisation des véhicules de la catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé ; le Roi détermine les modalités de l'enseignement ».

Toutefois, en vertu du § 2 de la même disposition, le détenteur d'un permis de conduire étranger se voit dispensé du respect des deuxième, troisième et quatrième conditions**,** lorsqu'il produit :

« 1° soit un permis de conduire national étranger en cours de validité, délivré conformément aux dispositions applicables en matière de circulation routière internationale ou dont la validité est reconnue en vertu d'accords passés par le Roi. Le Roi peut subordonner cette exemption à des conditions de résidence du requérant dans l'Etat de délivrance du permis de conduire;
2° soit un certificat délivré par une autorité désignée par le Roi, attestant qu'il a réussi un examen jugé équivalent ».

Il en résulte qu'un permis de conduire belge doit être délivré au requérant à condition, d'une part, qu'il dispose d'une déclaration certifiant qu'il n'est pas déchu du droit de conduire les véhicules de la catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé, et, d'autre part, qu'il produise un permis de conduire national étranger en cours de validité délivré conformément aux dispositions applicables en matière de circulation routière internationale ou dont la validité est reconnue en vertu d'accords passés par le Roi. Ces conditions sont objectives et n'impliquent aucun pouvoir discrétionnaire.

Dès lors, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, un litige portant, comme en l'espèce, sur la délivrance d'un permis de conduire belge sans examen préalable, en raison de la possession d'un permis de conduire étranger équivalent, relève de la juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

L'exception tirée de l'incompétence du Conseil d'État est fondée.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

Le rejet du recours en annulation entraîne, par voie de conséquence, celui de la demande de suspension.

VI. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros, soit le montant de base majoré de 20 % pour la demande en suspension, à la charge du requérant.

Le présent arrêt constatant l'incompétence du Conseil d'État, il ne peut être considéré que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État et aucune indemnité de procédure ne peut être accordée.

S’agissant des droits de rôle liés à l’introduction de la requête, ceux-ci doivent être laissés à la charge du requérant, lequel n’a pas été induit en erreur vu l’absence d’indication par la partie adverse d’une possibilité de recours au Conseil d’État.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation et la demande de suspension sont rejetées.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 26 novembre 2020, par :

Marc Joassart,	conseiller d’État, président f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Frédéric Quintin	Marc Joassart