

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.071 du 26 novembre 2020

A. 228.385/XV-4124

En cause : **SHEJDOSKI** Ajsen,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel HOUGARDY
et Maude MOSTAERT, avocats,
boulevard Saint-Michel 65
1040 Bruxelles,

contre :

la commune de Molenbeek-Saint-Jean,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Elsa WAUTERS,
Louise LAPERCHE
et François VISEUR, avocats,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 juin 2019, Ajsen Shejdoski demande l'annulation de « la décision de refus d'échange de son permis de conduire étranger contre un permis de conduire belge de type européen, prise à son endroit par l'échevin de la démographie de l'administration communale de Molenbeek en date du 15 mai 2019 ».

II. Procédure

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.

La requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire et la partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2020.

Par des courriels des 19 et 20 novembre 2020, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

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

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. La requérante est une citoyenne nord-macédonienne qui vit et est domiciliée en Belgique depuis 2014, avec son mari, également citoyen nord-macédonien.

2. La requérante s'est vu délivrer un permis de conduire nord-macédonien le 11 octobre 2012, à la suite de sa réussite de l'examen relatif à la catégorie « B » le 2 octobre 2012.

3. La requérante affirme avoir perdu l'intégralité de ses documents d'identité en 2015 et qu'elle a fait renouveler ceux-ci lors d'un voyage en Macédoine du Nord, en septembre 2015. Dans ce cadre, elle s'est vu délivrer un nouveau permis de conduire nord-macédonien, valable jusqu'au 10 octobre 2022.

4. La requérante explique s'être rendue au service de la population de la partie adverse, le 7 décembre 2017, afin d'obtenir l'échange de son permis de conduire nord-macédonien contre un permis de conduire belge de type européen. Les services de la partie adverse auraient refusé sa demande.

5. Par un courrier recommandé du 29 janvier 2019, le conseil de la requérante conteste le refus opposé par les services de la partie adverse à la demande de sa cliente, et sollicite de celle-ci qu'elle lui indique les motifs de ce refus.

6. Par un courrier électronique du 6 février 2019, les services de la partie adverse répondent dans les termes suivants :

« [...] »

J'imagine donc que votre demande concerne son mari, M. Shedoski Ajsen [sic], à qui nous avons refusé l'échange de son permis de conduire macédonien le 7/12/2017 car ce permis de conduire a été délivré en septembre 2015, alors qu'il était déjà inscrit au registre des étrangers.

Vous retrouverez donc la motivation de notre refus dans votre courrier, AR 23 mars 1998 - Art 27, 2°-b : "le permis de conduire doit avoir été obtenu précédemment à l'inscription dans les registres des étrangers... " ».

7. Par un courriel du 8 février 2019, le conseil de la requérante réfute le raisonnement de la partie adverse, entre autres sur la base des éléments suivants :

« [...] »

À l'appui de votre refus, vous citez l'article 27, 2°, b), de l'arrêté royal du 23 mars 1998 selon lequel : "le permis de conduire doit avoir été obtenu précédemment à l'inscription dans les registres des étrangers...".

Cette exigence n'est bien entendu pas contestée mais, en l'espèce, il est indéniable que Madame Ajsen Shejdovski [sic] a obtenu son permis de conduire catégorie B antérieurement à son inscription au registre des étrangers en Belgique et alors qu'elle résidait encore en Macédoine [...].

En effet, la date de délivrance des catégories figurant au verso du permis de conduire macédonien présenté par ma cliente mentionne clairement que la catégorie B lui a été délivrée le 2 octobre 2012 (cf. annexe : page 4). Cette obtention le 2 octobre 2012 est encore confirmée par une attestation officielle des autorités macédoniennes [...].

Le fait que ma cliente ait, lors d'un voyage en son pays d'origine, veillé à demander un nouveau titre matérialisant ce permis de conduire (perte du précédent) est sans incidence sur la date d'obtention de la catégorie B de celui-ci dans la mesure où celle-ci n'a alors dû se soumettre à aucun examen.

L'obtention de ce nouveau document n'a nécessité dans le chef de ma cliente aucune[s] nouvelles formalités car le permis B lui a été délivré pour une durée de 10 année[s] en date du 2 octobre 2012.

À toutes fins utiles, permettez-moi de vous rappeler la *ratio legis* de l'article 27, 2°, b), de l'arrêté royal du 23 mars 1998 : veiller à ce que des étrangers résidant en Belgique ne puissent contourner la loi belge relative à l'obtention d'un permis de conduire en se rendant dans leur pays d'origine pour passer l'examen de conduite.

Or, Madame Ajsen Shejdovski [sic] ne rentre pas dans cette catégorie de personnes dès lors qu'en renouvelant le titre matérialisant son permis de conduire, elle n'a en aucun cas profit[é] de son voyage pour passer l'examen de conduite.

Par ailleurs, ce raisonnement est confirmé par le point 4.1 de la circulaire aux administrations communales du 13 décembre 2017 :

“Le titulaire doit avoir obtenu [la requérante souligne] son permis de conduire national étranger non européen (date de délivrance) au cours d'une période durant laquelle il a été enregistré dans le pays concerné. Des permis de conduire nationaux étrangers non européens, délivrés au cours d'une période durant laquelle l'intéressé était déjà enregistré en Belgique, ne seront pas échangés.

Seul[e] la date de délivrance du permis de conduire national étranger non européen est prise en compte.

S'il y a des catégories délivrées après la date de délivrance du permis de conduire national étranger non européen, ces catégories ne sont pas échangeables, le citoyen devra passer par la dispense d'apprentissage s'il souhaite les faire valider sur le permis de conduire belge” [...] ».

8. Par un courrier électronique du 11 février 2020, les services de la partie adverse répondent encore ce qui suit :

« Vous citez le point 4.1 de la circulaire aux administrations communales du 13 décembre 2017 que nous appliquons à la lettre.

[...], le SPF Mobilité nous demande de prendre en compte, dans le cadre d'un échange, la date de délivrance du permis concerné [...] ».

9. Par un courriel du 15 février 2019, le conseil de la requérante décrit les difficultés rencontrées par celle-ci aux services du SPF Mobilité et Transports, afin d'obtenir une analyse de la question. Les services du SPF Mobilité et Transports répondent à cette demande, par un courrier électronique du 18 février suivant.

10. Par un courrier recommandé du 26 avril 2019 de son conseil, la requérante met la partie adverse en demeure d'adopter une décision formelle quant à sa demande, en rappelant le prescrit de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

11. Par un courrier du 15 mai 2019, la partie adverse répond formellement à la demande de la requérante et confirme sa décision refusant l'échange du permis de conduire de cette dernière.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme il suit :

« [...] En effet, M^{me} Shejdovski [sic] réside officiellement en Belgique sans interruption depuis le 30/10/2014, elle nous a présenté le 07/12/2017 son permis de conduire macédonien daté du 10/09/2015, comme expliqué dans nos différents échanges de mails, notre refus s'appuie sur la circulaire du SPF Mobilité, Chapitre 28/II/4.1 (mise à jour le 15/03/2019).

Dans le cas du permis de conduire macédonien, nous prenons en compte la date de délivrance du document, le SPF ne nous permet pas de considérer les dates d'obtention des catégories en tant que date de première délivrance [...] ».

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception tirée de l'incompétence du Conseil d'État.

Elle estime en effet que la requérante entend faire reconnaître un droit subjectif à la délivrance d'un permis de conduire belge de type européen en échange de son permis de conduire nord-macédonien.

Elle rappelle le contenu des articles 144 et 145 de la Constitution, et les contours de la théorie de l'objet direct et véritable du recours.

Elle en conclut que, dans la présente situation, sa compétence est liée et que le recours en annulation a été introduit afin de démontrer l'existence d'un droit subjectif à se faire délivrer un permis de conduire belge de type européen. Selon elle, l'objet direct et véritable du recours concerne bien un droit subjectif, de telle sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour en juger.

Elle ajoute qu'en matière de délivrance de permis de conduire, elle a adopté sa décision dans le cadre de compétences « déconcentrées », consistant exclusivement à exécuter la législation fédérale, sans disposer d'aucune marge d'appréciation dans l'application de cette réglementation.

En réplique, la requérante conteste l'irrecevabilité du recours en rappelant le prescrit de l'article 27, 2°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et en soulignant en particulier son alinéa 3 (« Le cas échéant, pour la vérification des conditions visées en a) et b) est prise en compte la date de première délivrance, de remplacement ou de renouvellement du document présenté »).

Elle en déduit que « [...] si – certes – le bourgmestre ou [son] délégué ne sont compétents que pour “délivrer” le permis de conduire et que les conditions imposées sont fixées par la législation fédérale, la législation applicable laisse à celui-ci une certaine marge d’appréciation dans la vérification du respect desdites conditions : prendre en compte soit la date de première délivrance, soit la date de remplacement, soit la date de renouvellement du permis de conduire étranger ».

Elle rappelle les conclusions du Procureur général Velu et de l’avocat général Bresselers relatives à la nature du pouvoir discrétionnaire, selon lesquelles l’existence d’un pouvoir discrétionnaire dans le chef d’une autorité administrative ne pourrait être exclu qu’en cas d’absence totale de liberté d’appréciation ou de possibilité de choix entre plusieurs solutions juridiquement fondées.

Elle souligne encore que c’est dès lors à juste titre, au vu de l’article 27, 2°, de l’arrêté royal du 23 mars 1998, précité, qu’elle a « opté pour la prise en compte de la date de remplacement du document ».

Enfin, elle considère que le juge judiciaire serait dépourvu du pouvoir d’ordonner à la partie adverse de délivrer le permis de conduire belge de type européen en cause. Elle indique aussi, à titre subsidiaire, que, même si la compétence de la partie adverse était liée, le litige n’échapperait pas à la compétence du Conseil d’État en ce que « [...] la requérante invoque la violation de diverses normes de droit objectif de nature à justifier l’annulation de l’acte attaqué, sans pour autant empiéter sur la compétence du juge judiciaire ».

Elle s’est limitée à demander la poursuite de la procédure.

IV.2. Appréciation

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l’ordre judiciaire 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.

Conformément à l'article 23, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, la délivrance d'un permis de conduire belge est soumise à quatre conditions :

« Le 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 est dispensé du respect des 2^e, 3^e et 4^e conditions s'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'État 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 n'est pas contesté que l'article 23, § 2, de la loi du 16 mars 1968, précitée, est d'application dans le cas d'espèce.

Il en découle, eu égard aux termes de la loi, que la requérante doit obtenir la délivrance d'un permis de conduire belge à condition, d'une part, qu'elle dispose d'une déclaration certifiant qu'elle n'est pas déchue du droit de conduire les véhicules de la catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé, et, d'autre part, qu'elle 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.

Il s'agit de deux conditions objectives, relatives à la production d'un document établissant des faits vérifiables.

L'argument de la requérante, déduit de l'article 27, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire n'est pas de nature à contredire cette analyse.

Cette disposition énonce ce qui suit :

« Le candidat au permis de conduire est dispensé des examens théorique et pratique s'il répond à l'une des conditions suivantes :

[...]

2° être titulaire d'un permis de conduire européen ou d'un permis de conduire étranger, visé à l'article 23, § 2, 1°, de la loi; cette dispense ne vaut que pour la même catégorie ou pour une catégorie équivalente à celle pour laquelle le permis de conduire est demandé.

Il doit, en outre, pour les permis de conduire étrangers, être satisfait aux conditions suivantes :

- a) le permis de conduire doit avoir été délivré par le pays où le titulaire avait sa résidence normale au moment de la délivrance du permis de conduire;
- b) le permis de conduire doit avoir été obtenu précédemment à l'inscription dans les registres de la population des étrangers ou dans le registre d'attente d'une commune belge.

Le cas échéant, pour la vérification des conditions visées en a) et b) est prise en compte la date de première délivrance, de remplacement ou de renouvellement du document présenté.

[...]

Pour les permis de conduire étrangers, sont prises en considération les catégories en cours de validité obtenues au plus tard à la date prise en considération conformément aux alinéas 2 et 3.

[...] ».

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, la partie adverse ne dispose pas, sur la base de l'alinéa 3 précité, d'un pouvoir discrétionnaire. Pour la

vérification des conditions visées en a) et b), elle doit avoir égard soit à la date de première délivrance, soit à la date de remplacement ou de renouvellement du document présenté. L'alinéa 3 susvisé permet uniquement à la partie adverse de prendre en considération les dates possibles affichées sur un permis de conduire étranger, afin de disposer d'au moins une date certaine pour effectuer les vérifications demandées.

Le présent litige a donc bien trait à l'octroi d'un permis de conduire belge de type européen en échange d'un permis de conduire étranger non européen, selon des conditions strictement objectives. Il s'agit par conséquent d'une obligation dans le chef de la partie adverse.

Dès lors que l'objectif de la présente requête est d'obtenir la délivrance d'un permis de conduire belge de type européen, il s'ensuit que l'objet direct et véritable du recours est bien la reconnaissance d'un droit subjectif. Conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, ce type de litige relève de la juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

L'exception tirée de l'incompétence du Conseil d'État doit ainsi être accueillie.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la requérante.

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.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La requérante 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 XV^e chambre, le 26 novembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
David De Roy,
Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht