

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

n° 255.179 du 5 décembre 2022

A. 235.797/XV-4998

En cause : **la société à responsabilité limitée**
ENTREPRISES MARIUS BOULENGER,
ayant élu domicile chez
M^e David FESLER, avocat,
rue Neuve 45
6061 Montignies-sur-Sambre,

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 Herrmann Debroux 40
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 février 2022, la société à responsabilité limitée (SRL) Entreprises Marius Boulenger demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise le 14 décembre 2021 par le SPF Mobilité et Transports, direction générale Transport routier et Sécurité routière, service Licences de transport, Transport de marchandises, [...], lui retirant la licence de transport n° 60580 ainsi que toutes les autorisations de transport extra-communautaire (Réf.: C1-M/CP7-60580) » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

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.

Par une ordonnance du 12 juillet 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 septembre 2022 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e David Fesler, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxim La Paglia, *loco* M^{es} Bart Van Hyfte et 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. La partie requérante est une société active dans le secteur du transport. Elle dispose d'une licence de transporteur délivrée en application de la loi du 15 juillet 2013 relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route.

La délivrance de cette licence à une entreprise belge est soumise aux conditions énumérées à l'article 6 de la loi du 15 juillet 2013, précitée, d'établissement en Belgique, d'honorabilité, de capacité professionnelle et de capacité financière.

2. Par un courriel du 12 mai 2021, [A.H.], qui était la personne titulaire d'un certificat de capacité professionnelle auprès de la requérante, avertit les services de la partie adverse qu'elle lui « enlève [s]a capacité professionnelle ».

3. Par un courrier recommandé daté du 17 et envoyé le 19 mai 2021, la partie adverse accorde à la requérante un délai de six mois pour pourvoir au remplacement de la personne titulaire du certificat de capacité professionnelle. Ce

courrier précise encore que ce délai prend cours à la date à laquelle le titulaire précédent a quitté l'entreprise.

4. Le 27 juillet 2021, afin de vérifier le maintien de la condition d'honorabilité, la partie adverse invite la requérante à lui adresser « un extrait de casier judiciaire [...] au nom de toutes les personnes chargées de la gestion journalière de [son] entreprise : le transporteur-personne physique, les gérants d'une SPRL ou l'administrateur délégué d'une SA, ainsi que la personne qui fait valoir son certificat de capacité professionnelle ».

5. Le 15 octobre 2021, un officier de police judiciaire du SPF Mobilité se rend à l'adresse du siège de l'établissement de la requérante et constate la présence d'une simple boîte aux lettres commune qui est utilisée par plusieurs entreprises.

6. Par un courrier recommandé du 18 et envoyé le 21 octobre 2021, la partie adverse informe la requérante que les licences de transport accordées aux entreprises ne peuvent être conservées que si ces dernières continuent à remplir les conditions d'accès à la profession et à avoir un siège d'établissement en Belgique. Elle l'invite par conséquent à régulariser sa situation en déménageant ses activités vers un siège d'établissement effectif.

7. Le 14 décembre 2021, la partie adverse écrit à la requérante un courrier rédigé comme suit :

« Par lettre du 12.08.2021, vous avez été informé de la nécessité de régulariser la situation de votre entreprise en matière de capacité professionnelle, avant le 12.11.2021.

Aucune suite (satisfaisante) n'ayant été réservée à la lettre susvisée, il s'avère que votre entreprise ne satisfait pas (plus) à la condition de capacité professionnelle imposée par l'article 3 du règlement (CE) N° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil.

Conformément aux dispositions de l'article 13, 3, du règlement (CE) N° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil et des articles 24, § 3, et 25 de l'arrêté royal du 22 mai 2014 relatif au transport de marchandises par route, je vous prie de restituer, dans les 10 jours de la réception de la notification du présent courrier, l'original et la (les) copie(s) de la licence de transport n° 60580 ainsi que toutes les autorisations de transport extra-communautaire dont vous êtes actuellement titulaire.

J'attire votre attention sur le fait qu'un procès-verbal sera dressé à charge de votre entreprise en cas de non-restitution du (des) document(s) dans le délai requis.

Par ailleurs, conformément à l'article 23, § 1^{er}, 3^o de l'arrêté royal précité, je me vois dans l'obligation de vous refuser actuellement une nouvelle licence de transport.

Un recours en annulation de cette décision peut être soumis au Conseil d'État endéans les soixante jours. La requête doit être envoyée au Conseil d'État (rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles) sous pli recommandé à la poste ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

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. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève un déclinatoire de compétence du Conseil d'État pour connaître du recours. Elle soutient qu'en application de l'article 24, § 3, de l'arrêté royal du 22 mai 2014 relatif au transport de marchandises par route, elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant au retrait de la licence de transporteur par route à une entreprise qui, d'une manière générale, ne remplit plus les conditions d'octroi et, plus particulièrement, celle de la capacité professionnelle. Elle se réfère à cet égard à l'enseignement de l'arrêt n° 248.706 du 22 octobre 2020 qui a jugé, au sujet d'un refus d'octroi d'une licence de transport par route, que la compétence de l'administration est liée et que le Conseil d'État est par conséquent incompétent pour annuler un tel refus. Selon elle, que ce soit pour l'attribution ou le maintien d'une licence, une entreprise qui dispose d'une telle autorisation doit à tout moment remplir les conditions légales imposées pour son octroi et l'incompétence du Conseil d'État vaut tant pour un refus d'octroi que pour un retrait de cette autorisation.

V.2. Appréciation

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 cette

autorité. 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.

Par ailleurs, la circonstance que, dans la notification de sa décision au requérant, la partie adverse a fait mention de la possibilité d'introduire un recours en annulation est sans incidence sur l'appréciation de la compétence du Conseil d'État. En effet, les règles qui fixent les attributions respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État procèdent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

L'article 6 de la loi du 15 juillet 2013, précitée, consacre le principe selon lequel « toute entreprise qui souhaite accéder à la profession de transporteur de marchandises par route, ou qui exerce cette profession, doit satisfaire aux conditions d'établissement, d'honorabilité, de capacité professionnelle et de capacité financière prévues à l'article 3 du Règlement (CE) n° 1071/2009 et au présent titre ».

Une entreprise qui souhaite obtenir en Belgique une licence de transport de marchandises par route, et la conserver, doit ainsi répondre à quatre conditions : établissement, honorabilité, capacité professionnelle et capacité financière.

La licence est accordée si les conditions sont remplies, conformément à l'article 19 de la même loi qui dispose comme suit :

« La licence de transport national ou communautaire, visée à l'article 18, est accordée par le ministre ou son délégué, sur demande, à l'entreprise qui remplit les conditions définies dans les Règlements (CE) n°s 1071/2009 et 1072/2009 et les conditions d'accès à la profession et d'exercice de la profession visées au titre 2 de cette loi; ces licences de transport sont refusées ou retirées par le ministre ou son délégué si l'entreprise ne satisfait pas ou ne satisfait plus à ces conditions ».

Le règlement n° 1071/2009, précité, que la loi du 15 juillet 2013, précitée, met à exécution en Belgique, prévoit également en son article 11 qu'« une entreprise de transport qui satisfait aux exigences prévues à l'article 3 est autorisée, sur demande, à exercer la profession de transporteur par route ».

En dehors de l'hypothèse d'une appréciation discrétionnaire au sujet de la gravité d'une infraction susceptible de porter atteinte à l'honorabilité professionnelle, ces quatre conditions sont appréciées sur la base de critères objectifs.

En ce qui concerne la condition de capacité professionnelle, les articles 10 à 13 de la loi du 15 juillet 2013, précitée, disposent ce qui suit :

« Chapitre 4. - Capacité professionnelle

Art. 10. Une entreprise qui ne satisfait pas aux exigences de l'article 3, paragraphe 1^{er}, d), du Règlement (CE) n° 1071/2009, peut désigner un gestionnaire de transport aux conditions déterminées par l'article 4, paragraphe 2, de ce même règlement.

Dans ce cas, le gestionnaire de transport ne peut être désigné dans plus de quatre entreprises, totalisant un parc de cinquante véhicules au maximum.

Le nombre d'entreprises dans lesquelles il est gestionnaire de transport dans les circonstances visées à l'article 4, paragraphe 1^{er}, du Règlement (CE) n° 1071/2009 et le nombre de véhicules qui se rapportent à ces entreprises doivent venir en déduction des maxima prévus à l'alinéa 2.

Pour l'application des alinéas 2 et 3, on entend par "entreprises" et "véhicules" toute entreprise de transport par route et tout véhicule à moteur auquel le Règlement (CE) n° 1071/2009 est directement applicable ou auquel l'application de ce règlement a été élargie.

Art. 11. Toute désignation d'un gestionnaire de transport, ainsi que toute modification ou cessation du statut du gestionnaire de transport désigné, doivent être communiquées au ministre ou son délégué.

Art. 12. Le certificat de capacité professionnelle est délivré par le ministre ou son délégué à toute personne physique qui a réussi l'examen correspondant. Cet examen est organisé par un jury d'examen constitué par le ministre.

En préparation à l'examen de capacité professionnelle, des cours sont organisés par le ministre ou son délégué ou par un ou plusieurs établissements de formation reconnus à cet effet par le ministre. Nonobstant les dispositions de l'alinéa 3, il n'y a pas d'obligation de suivre ces cours.

Les candidats qui ne réussissent pas l'examen de capacité professionnelle lors de leur première participation et qui n'ont pas suivi les cours visés à l'alinéa 2, sont tenus de suivre ces cours avant de s'inscrire à nouveau à l'examen.

Art. 13. Le Roi détermine :

- 1° les modes de preuve de la capacité professionnelle, le délai qui est éventuellement accordé à l'entreprise pour présenter les preuves et la périodicité du contrôle du statut de la capacité professionnelle;
- 2° les critères de sélection et les critères pondérés d'agrément sur base desquels les organismes de formation sont agréés par le ministre;
- 3° les modalités de la demande d'agrément à introduire par les organismes-candidats ainsi que la durée de validité de l'agrément accordé;

- 4° les éventuelles matières supplémentaires qui, à côté de celles reprises à l'annexe I du Règlement (CE) n° 1071/2009, font l'objet des cours et de l'examen;
- 5° les modalités d'organisation des cours et de l'examen;
- 6° le délai accordé :
 - a) au gestionnaire de transport pour signaler au ministre ou à son délégué que son statut dans l'entreprise est modifié ou a pris fin;
 - b) à l'entreprise pour signaler au ministre ou à son délégué que son gestionnaire de transport est décédé ou devenu physiquement incapable;
 - c) à l'entreprise pour régulariser sa situation après que soit survenu un des événements visés aux a) et b);
- 7° les dispenses éventuelles aux obligations prévues à l'article 12 ».

La condition de capacité professionnelle est démontrée par la production d'un certificat ou d'une attestation de capacité professionnelle, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 22 mai 2014, précité, qui dispose ce qui suit :

« La capacité professionnelle est attestée :

- 1° soit par une attestation de capacité professionnelle au transport de marchandises par route, délivrée conformément à l'article 8, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 1071/2009;
- 2° soit par un certificat de capacité professionnelle au transport national et international de marchandises par route, délivré avant le 4 décembre 2011 conformément aux dispositions de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 3 mai 1999 relative au transport de choses par route;
- 3° soit par un certificat de capacité professionnelle au transport national et international de marchandises par route, délivré conformément à l'arrêté royal du 18 mars 1991 fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de marchandises par route, dans le domaine des transports nationaux et internationaux;
- 4° soit par un certificat de capacité professionnelle au transport national ou international de marchandises par route, délivré conformément à l'arrêté royal du 5 septembre 1978 fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux;
- 5° soit par un certificat de compétence professionnelle au transport international, délivré conformément à l'arrêté ministériel du 7 mars 1967 fixant les conditions de compétence professionnelle exigées pour la délivrance d'une autorisation générale de transport international et modifiant l'arrêté ministériel du 23 septembre 1960 pris en exécution de l'arrêté royal du 22 septembre 1960, portant règlement général relatif au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles;
- 6° soit par une attestation de capacité professionnelle délivrée conformément à la réglementation communautaire par l'autorité ou l'instance désignée à cet effet par chaque autre État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou par la Suisse.

Il n'est pas délivré de duplicata des attestations de capacité professionnelle, hormis dans des circonstances exceptionnelles sur demande expressément motivée du titulaire ».

Les articles 10 et 11 de cet arrêté prescrivent ce qui suit à propos du gestionnaire de transport :

« Section 3. - Gestionnaire de transport

Art. 10. L'entreprise doit sans délai apporter la preuve qu'elle satisfait aux conditions relatives à l'exigence de capacité professionnelle prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 1071/2009 chaque fois que le ministre ou son délégué le lui demande par lettre, par télécopie ou par voie électronique.

Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, l'entreprise doit, à la demande des agents visés à l'article 32 de la loi lors d'un contrôle dans son établissement, sans délai apporter la preuve que le gestionnaire de transport dirige effectivement et en permanence les activités de transport.

Art. 11. § 1^{er}. Un gestionnaire de transport désigné conformément à l'article 4, paragraphe 1^{er} ou paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1071/2009 informe le ministre ou son délégué :

1° de la date à laquelle il a cessé de diriger les activités de transport de l'entreprise;

2° de la date à laquelle il n'a plus de lien réel visé à l'article 4, paragraphe 1^{er}, b), du règlement (CE) n° 1071/2009 avec l'entreprise dont il gère les activités de transport;

3° de tout changement dans le lien réel visé à l'article 4, paragraphe 1^{er}, b), du règlement (CE) n° 1071/2009 qu'il entretient avec l'entreprise;

4° de la date à laquelle le contrat visé à l'article 4, paragraphe 2, a) et b), du règlement (CE) n° 1071/2009 a pris fin;

5° de tout changement du contrat visé à l'article 4, paragraphe 2, a) et b), du règlement (CE) n° 1071/2009.

La communication doit être faite dans les quinze jours à dater de l'événement ou du changement visé à l'alinéa 1^{er}.

§ 2. La réception de la communication visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, est confirmée, dans les quinze jours, par le ministre ou son délégué par lettre, par télécopie ou par voie électronique au gestionnaire de transport désigné conformément à l'article 4, paragraphe 1^{er} ou paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1071/2009 et à l'entreprise.

§ 3. L'entreprise dispose d'un délai de six mois à partir des faits visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2° ou 4°, pour désigner un remplaçant.

Le délai visé à l'alinéa 1^{er} peut être réduit à trois mois par le ministre ou son délégué lorsque le gestionnaire de transport a dirigé pendant moins d'un an les activités de transport ou lorsque le lien réel ou le contrat avec l'entreprise a duré moins d'un an.

L'entreprise informe le ministre ou son délégué avant la fin du délai fixé à l'alinéa 1^{er} ou à l'alinéa 2, de la désignation d'un nouveau gestionnaire de transport, selon la façon que le ministre ou son délégué définit.

Le délai prévu à l'alinéa 1^{er} ou 2 n'est pas applicable :

1° si l'événement visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° ou 4°, survient avant qu'une première licence de transport ait été délivrée à l'entreprise;

2° lorsqu'il est constaté que le gestionnaire de transport n'a pas dirigé effectivement les activités de transport de l'entreprise;

3° lorsqu'il est constaté que le gestionnaire de transport n'avait pas de lien réel comme visé à l'article 4, paragraphe 1^{er}, b), du règlement (CE) n° 1071/2009 avec l'entreprise;

4° lorsqu'il est constaté qu'aucun contrat visé à l'article 4, paragraphe 2, a) et b), du règlement (CE) n° 1071/2009 n'a été conclu.

§ 4. L'entreprise informe le ministre ou son délégué dans le mois du décès ou de l'incapacité physique du gestionnaire de transport désigné conformément à l'article 4, paragraphe 1^{er} ou paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1071/2009.

Le ministre ou son délégué envoie dans les quinze jours par lettre, télécopie ou par voie électronique un accusé de réception à l'entreprise.

L'entreprise dispose d'un délai de six mois à partir des faits visés à l'alinéa 1^{er}, qui sur demande introduite à temps et motivée, adressée au ministre ou son délégué, peut être prolongé de trois mois, pour désigner un remplaçant.

L'entreprise informe le ministre ou son délégué avant la fin du délai visé à l'alinéa 3 de la désignation d'un nouveau gestionnaire de transport, selon la façon que le ministre ou son délégué définit ».

En l'espèce, l'acte attaqué ne se fonde pas sur une appréciation discrétionnaire de la gravité d'une infraction qui aurait été commise par la requérante mais sur l'absence d'un gestionnaire de transport disposant de l'une des attestations ou de l'un des certificats prévus par l'article 5 de l'arrêté royal du 22 mai 2014, précité. Dans sa justification de l'urgence, la requérante indique qu'une personne s'était inscrite pour présenter la session d'examens prévue le 17 octobre 2021 afin de disposer de la capacité professionnelle en son sein, dans le délai de six mois prévu par l'article 11, § 3, alinéa 1^{er}, mais que cette session a cependant été annulée et reportée au mois de mars 2022. Elle considère par conséquent implicitement que cette circonstance constitue un cas de force majeure et que, nonobstant l'absence de remplacement de son gestionnaire des transports dans le délai de six mois précité, elle remplit toujours la condition objective de capacité professionnelle et qu'elle a, par conséquent, le droit de conserver sa licence de transport.

Il en résulte que l'objet direct et véritable du présent litige est bien la reconnaissance d'un droit subjectif. Conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, le présent litige, en ce qu'il tend au maintien d'une licence de transport de marchandises par route, relève de la juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'État est par conséquent incompétent pour connaître du présent recours.

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 et dépens

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante.

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

Dès lors que l'acte attaqué fait erronément mention d'une possibilité de recours devant le Conseil d'État, il convient de mettre les autres dépens à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

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

Article 2

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 22 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 5 décembre 2022, par :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart