

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.893 du 22 février 2024

A. 236.704/XV-5122

En cause :

**A.D.,**

ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Nathalie FINKEN, avocate,  
rue Pépin, 21  
5000 Namur,

contre :

**la Région wallonne,**

représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Marc UYTENDAELE, Anne FEYT  
et Canan CELIK, avocats,  
rue de la Source, 68  
1060 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 27 juin 2022, la requérante demande l'annulation de « la décision prise par la commission de recours en matière de permis de conduire lui ayant été notifiée le 29 avril 2022, se déclarant incompétente pour statuer sur le recours introduit [à la] suite [d']une décision d'exclusion de l'examen théorique pour une durée de 12 mois ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2024.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Nathalie Finken, avocate, comparaissant pour la requérante, et M<sup>e</sup> Canan Celik, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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 réussit, le 5 septembre 2018, l'examen théorique du permis de conduire.

2. Le 10 août 2021, elle prend rendez-vous en ligne pour passer le test de perception de risques au permis B le 2 septembre 2021 à 15h45 au centre d'examen AIBV de Mariembourg.

3. Elle affirme s'être présentée le 2 septembre 2021 au rendez-vous mais s'être vu refusé l'accès à l'examen par le gestionnaire du centre.

4. Le même jour, le centre d'examen informe la requérante de son exclusion « à l'examen théorique » pour une période de douze mois.

La décision d'exclusion est rédigée en ces termes :

« À la date du 02/09/2021, une personne s'est présentée sous votre nom au centre d'examen de Mariembourg pour présenter un examen théorique permis B. Cet examen a été annulé et classifié en fraude.

Pour prendre cette décision nous nous basons sur les faits suivants :  
- Carte d'identité présentée au nom de [H.N.].

- La personne présente ne ressemble pas à la photo sur la carte d'identité, soupçon confirmé par moi-même.
- Signature lors du contrôle d'identité différente de celle de la carte d'identité.

Nous gardons en nos archives une copie de la carte d'identité, l'exemplaire de la signature et les images vidéo prises lors de cette journée.

Attention !

Dès lors, j'ai le regret de vous faire part que vous ne pouvez plus vous présenter à l'examen théorique et cela pour une période de 12 mois à partir du 01/09/2021.

Vous pouvez néanmoins introduire un recours auprès du SPW Mobilité pour annuler cette décision via l'adresse mail : [...] ».

5. Le 10 septembre 2021, la requérante adresse un recours à l'encontre de la décision d'exclusion.

6. Fin janvier 2022, le conseil de la requérante interpelle la partie adverse quant aux suites réservées au recours du 10 septembre 2021.

7. Le 22 mars 2022, la partie adverse répond ce qui suit au conseil de la requérante :

« Maître,

Lorsque l'examineur d'un centre d'examen décide d'exclure de l'examen théorique et de mettre en échec le candidat au permis de conduire qui a commis une irrégularité, le candidat s'il est majeur, peut introduire un recours auprès de la commission. Ce recours est introduit dans les quinze jours de l'échec et de l'exclusion.

Selon l'article 48bis de l'arrêté royal du 23.03.1998, le recours adressé, par envoi recommandé, au président de la commission de recours

Le recours de [la requérante] ayant été envoyé par mail, il a été déclaré comme irrecevable ».

8. Le 7 avril 2022, la requérante est néanmoins invitée à comparaître à la séance du 28 avril 2022 de la commission de recours du permis de conduire afin de faire valoir ses observations dans le cadre de l'examen du recours qu'elle a introduit le 10 septembre 2021.

9. La requérante ne se présente pas à la séance du 28 avril 2022.

10. Le 28 avril 2022, la commission de recours du permis de conduire se déclare incompétente pour connaître du recours de la requérante, dans les termes suivants :

## « 1. Recevabilité

[La requérante] a été refusée à l'examen théorique en date du 2 septembre 2021 au centre d'examen 1020 de Mariembourg pour raison administrative, à savoir la contestation de la validité de la pièce d'identité présentée au guichet d'inscription du centre d'examen.

Aux termes de l'article 48, § 1, de l'AR du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, le recours contre une exclusion de participation à un examen théorique doit être introduit par lettre recommandée à la poste dans les 15 jours à dater du jour de l'examen théorique. Il y a lieu de constater que le recours a été introduit par courriel adressé au "SPW Wallonie" en date du 10/09/2021 et que, de ce fait, la forme prescrite, à savoir l'envoi du recours par lettre recommandée, n'a pas été respectée.

L'envoi du recours par lettre recommandée n'est cependant pas prescrit à peine de nullité et sert à prouver la réalité de cet envoi. Le recours, quoique envoyé par courriel et non adressé explicitement à la Commission de recours, est cependant arrivé au SPW Wallonie dans le délai de quinze jours à dater de l'exclusion de l'examen théorique. Ce service ayant été saisi dans le délai prescrit, le recours doit être déclaré irrecevable.

Quant à la compétence de la Commission de recours.

Il résulte du libellé des articles 1.18° et 32, § 4, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, que la Commission de recours n'est compétente que pour statuer sur les irrégularités constatées au cours de l'examen théorique ayant conduit à un échec à cet examen.

La Commission de recours doit constater que l'irrégularité reprochée à la requérante et contestée par celle-ci a eu lieu avant le commencement de l'examen théorique et que cet examen n'a pas lieu. La Commission de recours n'est dès lors pas compétente pour statuer sur le refus d'admission de [la requérante] à l'examen théorique.

## 2. Décision

La Commission de recours se déclare incompétente pour connaître du recours précité ».

Il s'agit de la décision attaquée.

## IV. Recevabilité

### IV.1. Thèse des parties

1. La partie adverse s'interroge tout d'abord sur l'intérêt de la requérante « à voir uniquement la décision de la commission de recours annulée, dès lors compte tenu que la commission n'était pas compétente pour statuer, la seule décision qui fait grief à la requérante est la décision du 2 septembre 2021, laquelle est devenue définitive ».

Elle ajoute que le recours introduit le 10 septembre 2021 auprès de la commission de recours porte sur une décision à caractère temporaire qui a cessé de produire ses effets. Elle constate que la requérante reste en défaut d'indiquer quel avantage direct et personnel l'annulation de la décision attaquée est de nature à lui procurer.

2. En réplique et dans son dernier mémoire, la requérante précise qu'à la suite de son exclusion du test de perception des risques, elle n'a pas été en mesure de présenter l'examen pratique dans le délai de trois ans à dater de la délivrance du permis théorique, soit le 5 septembre 2021. Elle estime avoir un intérêt à ce que la décision attaquée soit annulée de manière à ce que la commission de recours statue valablement et l'autorise à présenter ses examens sans la contraindre à repasser l'examen théorique et à supporter les coûts en découlant, dont notamment la redevance payée en application de l'article 63 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire. Elle ajoute encore qu'il ne peut lui être fait grief « de ne pas avoir introduit de recours à l'encontre d'une décision temporaire ayant cessé de produire ses effets, cela résultant uniquement du comportement de la partie adverse et du temps anormalement long pour statuer quant au recours initial ». À titre « infiniment complémentaire », elle affirme avoir également un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué « pour lui permettre d'introduire une demande d'indemnité réparatrice ou, éventuellement, une demande de dommages et intérêts auprès des juridictions civiles ».

#### *IV.2. Examen*

La recevabilité du recours est liée à l'examen du moyen unique, lequel est relatif à la compétence de la commission de recours du permis de conduire à prendre la décision attaquée.

### *V. Moyen unique*

#### *V.1. Thèse de la partie requérante*

La partie requérante prend un moyen unique, « de la violation de l'article 47 de l'arrêté royal relatif au permis de conduire du 23 mars 1998, de la violation de l'article 48bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, al. 1, de l'arrêté royal [précité], de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit et de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de bonne administration, de minutie et de légitime confiance ».

Elle développe son moyen comme suit :

- « La requérante a, par son courrier du 10 septembre 2021 introduit un recours, conformément à l'article 48bis de l'arrêté royal relatif au permis de conduire du 23 mars 1998, dans le délai utile de 15 jours.

Ce recours a été déclaré recevable par la Commission de recours.

Cependant, en contradiction même avec le texte de l'article 47 de l'A.R. du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, la Commission se déclare incompétente pour connaître du recours introduit par la requérante.

L'autorité compétente a dès lors violé la disposition visée au moyen, ce qui rend sa décision illégale.

En effet, la requérante s'est bien présentée à l'examen et en a été exclue par l'examineur en raison du fait que ce dernier a prétendu que ce n'était pas elle qui s'est présentée au motif qu'elle ne ressemblerait pas à sa photo de carte d'identité.

Cette exclusion doit être considérée comme répondant à un cas visé à l'article 48bis précité, soit un cas où il a été décidé "d'exclure de l'examen théorique et de mettre en échec le candidat au permis de conduire qui a commis une irrégularité". L'irrégularité alléguée étant, en l'espèce, le fait reproché de ne pas être la personne identifiée sur la carte d'identité.

Dès que la requérante s'est présentée dans les bureaux, l'examen a commencé et la partie adverse ne pouvait s'estimer incompétente.

En conséquence, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en se jugeant non compétente et une erreur de droit et de fait.

La partie adverse ne motive, en tous les cas, pas sa décision de manière adéquate, la requérante ne pouvant comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse se déclare, en l'espèce, incompétente.

Cette incompréhension est d'autant plus manifeste, en l'espèce, que la décision qui fut critiquée devant la partie adverse indique expressément les voies de recours possibles devant la partie adverse.

Il y a donc une violation du principe de légitime confiance et de sécurité juridique dès lors que la requérante a suivi la voie procédurale qui lui était expressément indiquée.

La partie adverse ne s'explique, d'ailleurs, pas à ce sujet et ne permet pas de comprendre pour quelles raisons une autorité administrative l'a dirigée vers la commission si elle n'était pas compétente.

La partie adverse devait donc bien se déclarer compétente et revoir la décision initiale manifestement illégale dès lors que c'est bien la requérante qui s'est présentée à son examen et qui a été exclue de manière totalement arbitraire ».

En réplique, elle affirme que l'interprétation proposée par la partie adverse selon laquelle l'examen n'ayant pas débuté, la décision d'exclusion ne pouvait faire l'objet d'un recours auprès de la commission de recours du permis de

conduire est en contradiction avec le texte même de cette décision d'exclusion du 2 septembre 2021, laquelle indique que son « examen a été annulé et classifié en fraude » et qu'elle peut introduire un recours auprès du SPW Mobilité pour annuler cette décision via l'adresse mail : [formation.conduite.automobile@spw.wallonie.be](mailto:formation.conduite.automobile@spw.wallonie.be) ». Elle en déduit que le gestionnaire du centre a considéré que l'examen avait bien commencé et que les conditions d'application de l'article 48bis, étaient, en toute hypothèse, rencontrées.

Dans son dernier mémoire, elle ajoute qu'à partir du moment où elle s'est présentée au centre d'examen et que son identité a été contrôlée, la procédure relative à l'examen a bien débuté. Elle en veut pour preuve le fait que le gestionnaire du centre a classifié l'examen de fraude. Elle relève que l'arrêté royal ne définit pas la notion de « pendant l'examen » et que, partant, il convient de s'en référer à l'interprétation usuelle et à l'appréciation des faits par le gestionnaire, lequel a considéré que l'examen avait débuté.

## V.2. Examen

L'article 47, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal relatif au permis de conduire, tel qu'applicable en Région wallonne, dispose comme suit :

« Il est institué une commission de recours chargée de statuer sur les recours en matière d'échec à l'examen pratique et sur les recours pour motif d'exclusion et d'échec pour cause d'une irrégularité du fait du candidat au permis de conduire ».

L'article 48bis du même arrêté dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Lorsque l'examineur d'un centre d'examen décide d'exclure de l'examen théorique et de mettre en échec le candidat au permis de conduire qui a commis une irrégularité, le candidat s'il est majeur, ses parents ou la personne investie de l'autorité parentale s'il est mineur, peut introduire un recours auprès de la commission visée à l'article 47. Ce recours est introduit dans les quinze jours de l'échec et l'exclusion.

Le recours est adressé, par envoi recommandé, au président de la commission de recours. La redevance prévue à l'article 63 est payée de la manière qui y est déterminée.

Elle est uniquement remboursée par décision de la commission de recours.

Le recours, signé par le candidat s'il est majeur, ses parents ou la personne investie de l'autorité parentale s'il est mineur, mentionne le nom, prénom, date de naissance de ce dernier ainsi que le centre d'examen où l'examen a eu lieu et la date de celui-ci. Il est motivé par des faits qui concernent exclusivement les personnes et les circonstances de lieu, temps et procédure dans lesquelles le test a été subi.

§ 2. La commission de recours procède à toutes investigations complémentaires qu'elle juge utiles.

Elle décide sur la régularité de la décision de l'examineur du centre d'examen et constate que les faits, à la base de l'échec et de l'exclusion du candidat, constituent une irrégularité du fait du candidat, telle que définie à l'article 1<sup>er</sup>, 18<sup>o</sup>. En cas d'irrégularité, elle confirme la décision contestée.

Elle peut autoriser, le cas échéant, le requérant à passer un nouvel examen théorique et déterminer les conditions dans lesquelles l'examen a lieu ».

L'article 48<sup>ter</sup> du même arrêté dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Lorsque l'examineur d'un centre d'examen décide d'exclure du test de perception des risques et de mettre en échec le candidat au permis B qui a commis une irrégularité définie à l'article 1<sup>er</sup>, 18<sup>o</sup>, le candidat s'il est majeur, ses parents ou la personne investie de l'autorité parentale s'il est mineur, peut introduire un recours auprès de la commission visée à l'article 47. Ce recours est introduit dans les quinze jours de l'échec et l'exclusion.

Le recours est adressé, par envoi recommandé, au président de la commission de recours. La redevance prévue à l'article 63 est payée de la manière qui y est déterminée.

Elle est uniquement remboursée par décision de la commission de recours.

Le recours, signé par le candidat, s'il est majeur, ses parents ou la personne investie de l'autorité parentale s'il est mineur, mentionne le nom, prénom, date de naissance de ce dernier ainsi que le centre d'examen où le test a eu lieu et la date de celui-ci. Il est motivé par des faits qui concernent exclusivement les personnes et les circonstances de lieu, temps et procédure dans lesquelles le test a été subi.

§ 2. La commission de recours procède à toutes investigations complémentaires qu'elle juge utiles.

Elle décide sur la régularité de la décision de l'examineur du centre d'examen et constate que les faits, à la base de l'échec et de l'exclusion du candidat, constituent une irrégularité du fait du candidat, telle que définie à l'article 1<sup>er</sup>, 18<sup>o</sup>. En cas d'irrégularité, elle confirme la décision contestée. Elle peut autoriser, le cas échéant, le requérant à passer un nouveau test et déterminer les conditions dans lesquelles le test a lieu ».

L'article 1<sup>er</sup>, 18<sup>o</sup>, de ce même arrêté royal, précise ce qui suit, en ce qu'il s'applique en Région wallonne :

« Aux fins de l'application du présent arrêté, qui transpose la Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, modifiée par les directives 2009/113/CE du 25 août 2009, 2011/94/UE du 28 novembre 2011, 2012/36/UE du 19 novembre 2012, 2013/22/UE du 13 mai 2013, 2013/47/UE du 2 octobre 2013, 2014/85/UE du 1<sup>er</sup> juillet 2014, 2015/653/UE du 24 avril 2015 :

[...]

18<sup>o</sup> le terme "irrégularité du fait du candidat au permis de conduire" désigne toute communication entre candidats ou avec des tiers pendant la durée de l'examen théorique ou du test de perception des risques, quels que soient le mode d'organisation de ceux-ci et le mode de communication utilisé, de même que la simple détention, directe ou indirecte, physique ou électronique, non expressément autorisée par l'examineur, d'éléments de la matière faisant objet

de l'examen ou du test, ainsi que, plus généralement, le non-respect, intentionnel ou non, de l'une quelconque des consignes des examinateurs ».

Il ressort des pièces déposées par la requérante, et plus particulièrement de la copie de la confirmation de son rendez-vous pour l'examen du 2 septembre 2021 que celle-ci s'est présentée au test de perception des risques et non à l'examen théorique. Par conséquent, l'article 48bis visé au moyen n'est pas applicable en l'espèce, la décision d'exclusion d'un test de perception des risques étant visée à l'article 48ter, de l'arrêté royal précité.

En tout état de cause, cette dernière disposition vise la décision d'exclusion prise à l'égard d'un candidat « qui a commis une irrégularité définie à l'article 1<sup>er</sup>, 18° » du même arrêté. Or, il ressort de la définition donnée par cette dernière disposition à l'« irrégularité du fait du candidat au permis de conduire », qu'il s'agit de « toute communication entre candidats ou avec des tiers pendant la durée [...] du test de perception des risques ». En revanche, le fait de se présenter avec les papiers d'identité d'une autre personne, qui est le grief qui fonde la décision d'exclusion attaquée devant la commission de recours du permis de conduire, ne peut être considéré comme une communication pendant la durée du test, celui-ci n'ayant pas commencé. Par conséquent, et en tout état de cause, la commission de recours contre le permis de conduire n'était pas compétente pour statuer sur le recours introduit par la requérante, celle-ci ayant été induite en erreur par les mentions figurant sur la notification de la décision du 2 septembre 2021.

Il résulte de ce qui précède que le recours est irrecevable, à défaut d'intérêt. Le seul acte attaquant en l'espèce est la décision d'exclusion prise à l'encontre de la requérante le 2 septembre 2021. Celle-ci n'a cependant pas été attaquée devant le Conseil d'État et la requérante n'est aujourd'hui plus recevable *ratione temporis* à en postuler l'annulation, eu égard à l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le moyen unique n'est pas fondé et le recours est irrecevable.

## VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la requérante.

La requérante, dans son dernier mémoire, demande que cette indemnité de procédure soit réduite à son montant minimum de 154 euros, au motif qu'elle a été induite en erreur par la mention des voies de recours dans la décision du 2

septembre 2021 et qu'elle a ensuite dû attendre près de sept mois pour obtenir une décision de la commission de recours en matière de permis de conduire.

L'article 30/1, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose comme suit :

« La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :  
1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité ;  
2° de la complexité de l'affaire ;  
3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation ».

Dans les circonstances de l'espèce, la requérante a été induite en erreur quant aux voies de recours qui s'offraient à elle à l'encontre de la décision prise le 2 septembre 2021 de l'exclure « de l'examen théorique » [du test d'appréhension des risques]. Compte tenu du caractère manifestement déraisonnable de cette situation, il y a lieu de faire droit à sa demande de réduction. L'indemnité de procédure due à la partie adverse est réduite à 154 euros.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

La requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 22 février 2024, par la XV<sup>e</sup> chambre du  
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,  
Marc Joassart,  
Élisabeth Willemart,  
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly