

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.354 du 20 mai 2025

A. 238.655/XV-5382

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
AUTO-ÉCOLE PROPERMIS,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Charline SERVAIS et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise, 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Cécile JADOT et
Michel KAISER, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 17 mars 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la partie adverse du 16 janvier 2023 (dont la date est erronément qualifiée de 16 janvier 2022) de refuser à la partie requérante sa demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement », d'une part, et, d'autre, part, du « courrier du 2 février 2023 ».

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 25 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} avril 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Charline Servais, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Elvira Barbé, *loco* M^{es} Cécile Jadot et Michel Kaiser, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues 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. La partie requérante est une société active dans la formation pour la conduite. Elle dispose de plusieurs unités d'établissement.

2. Le bail d'une de ses unités d'établissement située à Nivelles, arrivant à échéance le 31 août 2022 et n'étant pas renouvelé, elle déplace celle-ci aux adresses suivantes : rue du Travail, 2, à Nivelles, pour ce qui concerne le local administratif, et chaussée de Bruxelles, 356, à Waterloo, pour ce qui concerne le local de cours. Elle introduit, le 4 septembre 2022, une nouvelle demande d'agrément d'une unité d'établissement (2262/07), renseignant les deux adresses précitées.

Par ailleurs, le 4 août 2022, elle introduit une demande d'approbation de terrain d'entraînement dans le cadre d'une école de conduite (sous le numéro d'agrément 2662). L'adresse du terrain renseignée est rue de l'Industrie, 2, à Nivelles (dans le contrat de bail, il est toutefois indiqué que le terrain loué se situe rue du Travail, 2, à Nivelles). Le 29 août 2022, la partie adverse approuve le terrain d'entraînement situé rue de l'Industrie, 2, à Nivelles.

3. Le 24 octobre 2022, la partie adverse notifie à la partie requérante l'incomplétude de son dossier de demande d'autorisation.

4. Le 28 octobre 2022, la partie requérante introduit une nouvelle demande avec les annexes requises.

5. Le 16 janvier 2023, la partie adverse informe la partie requérante de son refus de délivrer l'autorisation d'exploiter une unité d'établissement à la suite du déménagement de l'unité d'établissement de Nivelles. Il s'agit du premier acte attaqué.

6. Le 2 février 2023, la partie adverse adresse à la partie requérante un courrier rectificatif de celui envoyé le 16 janvier 2023. Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité du recours en ce qu'il porte sur le second acte attaqué

1. Le courrier envoyé le 2 février 2023 par la partie adverse à la partie requérante se lit comme suit :

« Objet : Demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement suite au déménagement de l'unité d'établissement de Nivelles

Monsieur,

À la suite de mon courrier du 16/01/2023, référencé DRTR/NM/AP/2023/1233, une erreur a été commise dans la motivation de la décision. En effet, à l'annexe II, il a été indiqué "ses deux demandes d'autorisation de stage" alors que ce qu'il aurait dû être mentionné "la demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement".

Je vous remercie de bien vouloir prendre en compte la rectification mentionnée et je vous prie de trouver, ci-joint, la motivation de la décision adaptée. [...] ».

2. Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, en application de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

L'autorité administrative commet une erreur matérielle dans un acte lorsqu'elle y porte une mention qui ne correspond manifestement pas à ce qu'elle entendait y indiquer. La réalité de l'erreur ne prête pas à discussion et sa rectification ne modifie pas la portée et le contenu de l'acte administratif tel qu'il a été voulu par

l'autorité. La rectification d'une erreur matérielle ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne constitue, dès lors, pas un acte attaquant devant le Conseil d'État.

3. En l'espèce, la demande portait sur une autorisation d'exploitation d'une unité d'établissement et non sur une autorisation de stage. L'intention de la partie adverse était clairement de refuser la demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement, comme l'indique d'ailleurs l'objet du courrier précité. La mention des « deux demandes d'autorisation de stage » constitue à l'évidence une erreur matérielle commise par la partie adverse dans son courrier du 16 janvier 2023. La correction de cette erreur matérielle par le courrier du 2 février 2023, outre qu'elle n'a pas trait à la décision de refus elle-même, ne modifie d'aucune manière l'ordonnancement juridique. Le recours est irrecevable en ce qu'il vise le courrier du 2 février 2023 de la partie adverse.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

1. La partie requérante prend un moyen unique « de la violation du Code de développement territorial, notamment son article R.IV.1-1, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment ses articles 2 et 3, de l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur, notamment ses articles 3, 3bis, 5, 7 et 15, de l'arrêté ministériel du 30 mars 2005 déterminant les modèles de certains documents visés à l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur, notamment ses annexes, des principes du raisonnable, de minutie et de motivation, du principe "*patere legem*" et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

2. Dans une première branche, elle rappelle que l'agrément des écoles de conduite est régi par l'arrêté royal du 11 mai 2004 précité. Elle relève que conformément à l'article 15, § 1^{er}, de cet arrêté, les unités d'établissement d'écoles de conduite doivent disposer de plusieurs locaux, dont un local de cours, un espace sanitaire, un local d'accueil et un local administratif. Elle estime qu'il n'en ressort aucunement que l'ensemble des locaux d'une unité d'établissement devraient être situés à la même adresse. Elle considère que la partie adverse a une lecture erronée de cet arrêté royal lorsqu'elle soutient que sa demande d'autorisation ne remplirait pas les conditions fixées à l'article précité puisque « la réglementation ne permet pas la délocalisation du local de cours d'une unité d'établissement ». Elle soutient que

cette affirmation est en contradiction avec l'article 7, § 2, du même arrêté qui prévoit que l'autorisation doit mentionner l'adresse du local de cours et l'adresse du local destiné à l'administration de l'école, ainsi qu'avec l'article 15, § 2, qui prévoit que les locaux de cours peuvent être utilisés par d'autres unités d'établissement ou par d'autres écoles de conduite. Elle relève que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, démontre également que l'intention de l'auteur de la disposition est de traiter le local de cours et le local administratif de manière différente dès lors qu'ils peuvent être situés à des adresses différentes. Elle souligne que le formulaire AE002 prévoit spécifiquement des champs distincts pour l'indication des coordonnées du local d'administration et celles du local de cours. Elle ajoute que le formulaire AE021 relatif à l'autorisation d'exploiter une unité d'établissement prévoit également deux cases distinctes pour indiquer l'adresse du local destiné à l'administration et celle du local de cours. Elle précise que le formulaire à remplir pour obtenir une autorisation d'exploiter une unité d'établissement est celui annexé à l'arrêté ministériel du 30 mars 2005 précité. Elle remarque que le formulaire utilisé par le SPW Mobilité, à la suite de la régionalisation de la matière, a été modifié mais que cette modification n'a pas été autorisée par un arrêté ministériel et encore moins publiée. Elle est d'avis que la partie adverse s'écarte donc des règles qu'elle a elle-même fixées en exigeant que les locaux d'une unité d'établissement soient établis à une même adresse et qu'elle ajoute une condition qui ne figure pas dans la réglementation applicable. Elle affirme que la partie adverse réalise également un revirement d'attitude non justifié en énonçant une telle exigence puisqu'elle avait déjà autorisé l'exploitation d'une unité d'établissement dont le local de cours était situé à une adresse différente du local destiné à l'administration. Elle conclut que les motifs de l'acte attaqué sont erronés.

3. Dans une deuxième branche, elle relève une autre irrégularité dans la décision attaquée. Elle soutient que la décision d'approbation du terrain d'entraînement délivrée le 29 août 2022 est affectée d'une erreur matérielle en ce qu'elle vise la rue de l'Industrie, 2 et non la rue du Travail, 2. Elle explique que la rue de l'Industrie est une perpendiculaire à la rue du Travail et que la partie adverse ne pouvait se méprendre quant à l'adresse renseignée dès lors qu'elle s'est rendue sur les lieux dans le cadre des deux demandes. Elle souligne que le terrain de manœuvre et le local administratif sont bien situés au même endroit. Elle estime que cette erreur matérielle affectant la décision d'approbation du 29 août 2022 n'est pas de nature à justifier le refus de l'autorisation d'exploiter l'unité d'établissement.

4. Dans une troisième branche, elle relève encore une autre irrégularité dans la décision attaquée. Elle affirme que le container et la pergola placés sur le terrain d'entraînement sont dispensés de permis d'urbanisme et qu'il ne peut lui être reproché qu'ils ne soient pas autorisés par un tel permis.

V.1.2. Le mémoire en réponse

1. La partie adverse souligne, à titre liminaire, que la première branche conteste le motif déterminant de la décision attaquée, qui justifie à lui seul le refus d'octroi de la demande d'autorisation. Elle considère que le refus se fonde essentiellement sur la circonstance que les locaux de l'unité d'établissement sont spatialement dispersés, ce qui est, selon elle, contraire à la réglementation applicable.

2. Quant à cette première branche, elle estime que la partie requérante fait une lecture erronée de la réglementation applicable et notamment de la notion d'unité d'établissement au sens de l'arrêté du 11 mai 2004 précité, des conditions de son autorisation et de l'esprit de la réglementation. Elle considère qu'il faut comprendre cette notion au sens du code de droit économique qui la définit comme une unité géographique précise d'activité d'une entreprise. Elle observe que le but de la notion d'unité d'établissement est de fournir un service complet pour une demande locale, c'est-à-dire émanant d'un public situé dans une zone déterminée. Elle estime absurde l'interprétation de la partie requérante, qui pourrait conduire à disperser les quatre locaux listés à l'article 15, § 1^{er}, précité. Elle relève que, pour éviter ce type de situation, le rapport au Roi fait référence à la notion d'unité d'établissement au sens du droit économique, ce qui suppose une cohérence spatiale dans l'organisation des locaux. Elle note qu'en formulant l'obligation selon laquelle chaque unité d'établissement doit disposer des locaux prévus à l'article 15, et en précisant que ces locaux comprennent « un local de cours, un espace sanitaire, un local d'accueil des élèves, un local (ou partie de local) destiné à l'administration », le Roi a implicitement mais certainement entendu que ces locaux doivent être regroupés au même endroit. Elle ajoute qu'il ressort également du commentaire du rapport au Roi relatif à cet article que l'auteur du texte considère que les locaux de l'unité d'établissement doivent être regroupés à la même adresse. Elle estime qu'il était évident pour l'auteur du texte que les locaux de l'unité d'établissement soient groupés géographiquement, sauf à méconnaître la *ratio legis* du texte. Elle précise que la possibilité laissée aux écoles - pour autant que les unités d'établissement soient toutes autorisées - d'utiliser les locaux d'autres sièges ou d'autres écoles conforte ce raisonnement. Elle souligne encore que si l'auteur du projet avait voulu entériner un système d'unité d'établissement éparpillée, il n'aurait pas distingué la notion d'école de conduite de la notion d'unité d'établissement appartenant à une école de conduite. Elle écrit que l'utilisation de l'expression « unité d'établissement » permet de donner une assise physique, localisée, aux différentes activités de l'école de conduite, qui est méconnue lorsqu'on éclate l'activité d'une même unité d'établissement. Elle ajoute que c'est pour cette raison qu'il est précisé

dans le texte de l'arrêté qu'en ce qui concerne le terrain d'entraînement, ce dernier peut être délocalisé par rapport à l'unité d'établissement mais que la distance entre l'unité d'établissement et le terrain d'entraînement ne peut dépasser vingt kilomètres à vol d'oiseau. Elle note également que ces éléments doivent être lus à la lumière de ce qu'en l'état, en Région wallonne, les 180 unités d'établissement concentrent chacune leurs locaux à une même adresse. Elle écrit qu'il n'existe que deux exceptions à la règle, qui procèdent d'erreurs de l'administration. Elle rappelle que la partie requérante ne pourrait de toute façon pas se prévaloir d'erreurs de l'administration qui conforteraient une situation irrégulière.

3. Quant à la deuxième branche, elle constate que cette erreur matérielle est le fait de l'inadvertance de la partie requérante. Elle estime qu'on ne peut lui imputer cette responsabilité et qu'il n'y a pas lieu de considérer l'acte attaqué comme vicié pour ce motif. Elle rappelle que le motif principal est celui analysé dans la première branche.

4. Quant à la troisième branche, elle écrit que le motif urbanistique n'a pas été invoqué pour fonder la décision attaquée et que pour cette raison, il n'est pas repris dans la motivation de la décision. Elle qualifie ce motif de surabondant.

V.1.3. Le mémoire en réplique

1. Concernant la première branche, la partie requérante réplique qu'il ne ressort pas des dispositions légales applicables en la matière que l'ensemble des locaux d'une unité d'établissement devraient être situés à la même adresse. Elle relève que l'article 7, § 2, de l'arrêté précité du 11 mai 2004 consacre expressément la position selon laquelle une unité d'établissement peut comporter deux adresses distinctes, l'adresse du local de cours et celle du local d'administration. Elle en conclut que cette notion d'unité d'établissement définie expressément par l'arrêté précité est une notion autonome, résultant d'une loi spéciale, qui s'écarte de la notion d'unité d'établissement présente dans le code de droit économique. Elle précise que le local de cours se rapproche plus, au niveau de sa fonction, du terrain d'entraînement que du local administratif. Elle affirme que la partie adverse a une lecture erronée de l'arrêté royal précité lorsqu'elle soutient que la demande d'autorisation ne remplirait pas les conditions fixées à l'article 15, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 mai 2004 précité puisque « la réglementation ne permet pas la délocalisation du local de cours d'une unité d'établissement ». Elle rappelle que le local de cours et le local administratif peuvent avoir des adresses différentes suivant l'article 7, § 2, précité. Elle relève également que l'article 15, § 2, du même arrêté prévoit que les locaux de cours peuvent être utilisés par d'autres unités d'établissement ou par d'autres écoles de conduite. Elle observe qu'il est incohérent

de prévoir qu'une école de conduite peut utiliser les locaux de cours d'une autre école de conduite dès lors que son local administratif serait nécessairement localisé à une adresse différente. Elle fait mention d'un courriel adressé le 13 décembre 2021 par la partie adverse à son gérant et qui indique ce qui suit : « rien ne précise que le local administratif soit au même endroit géographique que la salle de cours. Selon l'esprit de la loi, il n'y a pas de possibilité pour une unité d'établissement de disposer de plusieurs salles de cours à des endroits géographiques différents ». Elle en déduit que la partie adverse a opéré un revirement d'attitude soudain et fautif. Elle constate qu'il ressort également de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 mai 2004 précité que des documents différents pour le local administratif et pour le local de cours doivent être joints à la demande. Elle conclut qu'il y a une volonté de traiter ces deux types de locaux de manière différente dès lors qu'ils peuvent être situés à des adresses différentes. Elle ajoute que le formulaire AE002 qui doit être complété pour demander l'exploitation d'une unité d'établissement prévoit des champs distincts pour l'indication des coordonnées du local d'administration et celles du local de cours. Elle constate que le formulaire AE021 prévoit également deux cases distinctes pour indiquer ces adresses. Elle précise que le formulaire à remplir pour obtenir une autorisation d'exploiter une unité d'établissement est celui annexé à l'arrêté ministériel du 30 mars 2005 précité. Elle ajoute que le formulaire utilisé par le SPW Mobilité à la suite de la régionalisation de la matière a été modifié mais que cette modification n'a pas été autorisée par un arrêté ministériel ni publiée. Elle conclut que la partie adverse ajoute une condition qui ne figure pas dans la réglementation applicable et opère ainsi un revirement d'attitude non justifié.

2. Concernant la deuxième branche, elle réitère les arguments développés dans sa requête en annulation.

3. Concernant la troisième branche, elle réplique que c'est à juste titre que la partie adverse relève qu'elle ne pouvait se fonder sur ce motif pour justifier son refus en vertu du principe général de l'indépendance des polices administratives. Elle rappelle que les installations visées sont dispensées de permis. Elle ajoute que cette critique fait partie intégrante de la décision attaquée. Elle ne considère pas ce motif comme surabondant. Elle observe que bien que cela ne relevait pas de sa compétence, la partie adverse a décidé d'évoquer cette prétendue violation urbanistique dans son exposé des motifs justifiant la décision attaquée et de préciser que c'est l'ensemble des motifs qui justifie sa décision de refus.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que la requérante interprète de manière erronée les notions de *lex specialis* et *lex generalis* en ce qui concerne la définition de l'unité d'établissement.

Elle souligne que la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions, bien qu'étant une loi générale (*lex generalis*), doit s'appliquer en l'absence d'une définition spécifique dans la loi du 16 mars 1968, qui ne contient pas de dispositions contraires sur ce point. Ainsi, la loi générale ne peut être écartée au profit d'une *lex specialis* inexistante. Elle insiste également sur le fait qu'un arrêté royal, tel que celui du 11 mai 2004, ne peut pas primer sur une loi en raison de la hiérarchie des normes.

Ensuite, elle affirme que l'arrêté royal du 11 mai 2004, précité, impose une cohérence spatiale des locaux de l'unité d'établissement, en précisant que le local de cours et les locaux administratifs doivent être situés à la même adresse, contrairement au terrain d'entraînement, qui peut être délocalisé sous certaines conditions. Cette distinction répond selon elle à une nécessité pratique propre aux terrains d'entraînement, qui requièrent des espaces plus vastes.

Elle estime que l'interprétation proposée par la partie requérante, selon laquelle il serait possible de délocaliser d'autres locaux comme le local de cours, doit être rejetée car elle conduirait à des incohérences, notamment en permettant à ces locaux d'être répartis sur de grandes distances, ce qui irait à l'encontre de la logique d'organisation prévue par l'arrêté royal.

Enfin, elle est d'avis que l'adoption de la notion d'« unité d'établissement » vise précisément à garantir une implantation physique cohérente des activités d'une école de conduite, évitant une dispersion excessive qui compromettrait la cohésion et l'efficacité de l'enseignement.

V.2. Appréciation

1. L'article 3 de l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduites des véhicules à moteur dispose comme suit :

« L'école de conduite doit disposer au moins d'une unité d'établissement en Belgique.

Chaque unité d'établissement dispose des locaux prévus à l'article 15, d'au moins un terrain d'entraînement prévu à l'article 16 et des véhicules prévus aux articles 17 et 18. Le terrain d'entraînement n'est toutefois pas exigé pour l'enseignement pratique de la conduite des véhicules de la catégorie B ».

L'article 7 du même arrêté dispose notamment comme suit :

- « §1^{er}. Toute école de conduite qui désire obtenir une autorisation d'exploiter une unité d'établissement adresse au Ministre ou à son délégué une demande par envoi recommandé à la poste, dont le modèle est fixé par le Ministre ; cet envoi peut se faire par voie électronique recommandée.

Les documents suivants sont joints à la demande :

- 1) une déclaration sur l'honneur attestant de l'usage du local destiné à l'administration de l'unité d'établissement ;
- 2) un schéma à l'échelle du local de cours et, le cas échéant, du terrain d'entraînement, avec mention des équipements visés aux articles 15 et 16 et des catégories d'enseignement sollicitées ;
- 3) [...].

§ 2. L'autorisation d'exploiter une unité d'établissement mentionne :

- 1° les données d'identification de l'école de conduite ;
- 2° l'adresse du local de cours ;
- 3° l'adresse du local destiné à l'administration de l'école de conduite ;
- 4° [...] ».

L'article 15 du même arrêté dispose notamment comme suit :

- « § 1^{er}. Chaque unité d'établissement dispose de locaux destinés à l'enseignement théorique et à l'administration de l'école de conduite, agréés par le Ministre ou son délégué.

Les locaux comprennent un local de cours, un espace sanitaire, un local d'accueil des élèves, un local (ou partie de local) destiné à l'administration.

[...]

§ 2. Les locaux de cours peuvent être utilisés par d'autres unités d'établissement ou par d'autres écoles de conduite. [...] ».

L'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2005 déterminant les modèles de certains documents visés à l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur reprend le modèle de formulaire « AE002 » qui doit être complété pour une demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement. Ce modèle prévoit des cases différentes pour renseigner les adresses du local administratif d'une part et du local de cours théoriques d'autre part. Cette annexe n'a pas fait l'objet d'une modification de la part de la Région wallonne depuis que la matière lui a été transférée.

2. La motivation de la décision attaquée se lit comme suit :

« Considérant qu'en application de l'article 15, § 1^{er}, de l'A.R. du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur, chaque unité d'établissement doit disposer de locaux destinés à l'enseignement théorique et à l'administration de l'école de conduite ;

Que ces locaux comprennent un local de cours, un espace sanitaire, un local d'accueil des élèves, un local (ou partie de local) destiné à l'administration ;

Considérant que toute unité d'établissement doit disposer des deux locaux situés au même endroit ;

Considérant que la demande de déménagement de l'unité d'établissement 2662-07 de l'école de conduite Pro Permis prévoit que le local administratif et le local de cours ne soient pas situés au même endroit ;

Pour ces motifs, je décide que la demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement introduite par l'école de conduite Pro Permis ne remplit pas les conditions établies par l'article 15, § 1^{er}, de l'A.R. du 11 mai 2004 [précité] ».

Par ailleurs, dans le courrier informant la partie requérante du refus d'agrément, son auteur précise ce qui suit :

« [...] après analyse de votre dossier, je constate que votre demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement dans le cadre d'une école de conduite ne remplit pas les conditions fixées à l'article 15, § 1^{er}, de l'AR du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur.

L'article 3 de l'arrêté susmentionné stipule que chaque unité d'établissement doit disposer des locaux prévus à l'article 15. En effet, cet article 15 précise que chaque unité d'établissement doit disposer de locaux destinés à l'enseignement théorique et à l'administration de l'école de conduite.

Ces locaux comprennent un local de cours, un espace sanitaire, un local d'accueil des élèves, un local (ou partie de local) destiné à l'administration.

Chaque local de cours doit répondre en permanence aux exigences suivantes :

- 1°. pouvoir accueillir au moins dix élèves ;
- 2°. être équipé pour des présentations visuelles ;
- 3°. être conforme aux prescriptions en matière de salubrité des locaux accessibles au public ;
- 4°. disposer de tableaux et des schémas didactiques concernant les matières enseignées ;
- 5°. disposer de maquettes des principales parties du véhicule, telles que le système de freinage, le changement de vitesses, les feux, le différentiel et des accessoires principaux des véhicules ;
- 6°. disposer de la réglementation à jour relative à la matière enseignée.

Selon les éléments de votre dossier, le formulaire AE002 de demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement concerne le déménagement de l'unité d'établissement 2662-07, qui est actuellement autorisée à l'adresse Rue de Saintes, 11 à 1400 Nivelles. Ce formulaire AE002 indique le déménagement du local administratif à la rue du travail, 2 à 1400 Nivelles mais reprend comme local de cours, un local sis Chaussée de Bruxelles, 356 à 1410 Waterloo qui est déjà autorisé pour l'unité d'établissement 2662-04. Le rapport de prévention incendie NI02281/001/4CVN/RV, transmis par courriel le 16/09/2022 a été établi le 22/08/2022 sur base de la visite de contrôle relative à l'occupation d'un

container de +/- 25 m² destiné à accueillir uniquement les bureaux d'une auto-école à l'adresse Rue de l'industrie, 2 à 1400 Nivelles.

La demande introduite via le formulaire AE002 ne respecte pas l'arrêté royal du 11 mai 2004 susmentionné, car la réglementation ne permet pas la délocalisation du local de cours d'une unité d'établissement. Le rapport de prévention incendie n'est pas conforme à la réglementation pour cette même raison. Le rapport n'est favorable que pour un local administratif et il ne renseigne pas sur la possibilité d'installer un local de cours dans ce container devant, par exemple, pouvoir accueillir au moins dix élèves. Cette condition d'accueil pourrait avoir un impact sur les impératifs en matière de sécurité et donc sur l'avis global du rapport.

En effet, l'article 15, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur impose pour chaque unité d'établissement de disposer de locaux destinés à l'enseignement théorique et à l'administration de l'école de conduite.

Le rapport au Roi de l'arrêté royal susmentionné précise que pour cet article 15 que la notion de local ne signifie pas automatiquement que celui-ci doit être séparé des autres par des murs et que d'autres systèmes de cloisonnement peuvent être acceptés. L'école de conduite doit avoir l'usage des locaux destinés à l'administration pour permettre un contrôle aisé des activités administratives de chaque école ; les locaux affectés à l'enseignement peuvent être utilisés par d'autres sièges ou d'autres écoles sur la base de contrats qui seront communiqués au préalable à l'administration.

Toutes les unités d'établissement doivent donc disposer des deux locaux situés au même endroit et c'est seulement à cette condition qu'un local destiné à l'enseignement de la théorie peut être utilisé par d'autres sièges ou d'autres écoles.

En outre, le local administratif renseigné sur le formulaire AE002 est placé sur un terrain d'entraînement qui est également approuvé depuis le 29/08/2022 à l'adresse rue de l'Industrie, 2 à 1400 Nivelles en vertu de l'arrêté royal [précité] Les adresses renseignées pour le local administratif (container) sur le formulaire AE002 et le rapport de prévention incendie ne sont pas correctes car elles sont différentes de l'adresse du terrain approuvé le 29/08/2022 alors que ledit container est situé sur ce terrain (voir schéma introduit lors de la demande d'approbation de terrain en annexe 1).

Enfin, le service urbanisme de la commune de Nivelles nous a confirmé que les installations reprises sur le terrain d'entraînement, à savoir le container et la pergola, n'ont fait l'objet ni d'une demande de permis d'urbanisme, ni de l'octroi d'un permis d'urbanisme. Elles ne sont dès lors pas en ordre au regard du Code du Développement territorial.

Pour ces motifs, votre demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement est refusée ».

3. L'arrêté royal du 11 mai 2004 précité ne définit pas la notion d'unité d'établissement. Par ailleurs, son fondement législatif, la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, ne contient pas non plus de définition de cette notion.

Dans le rapport au Roi de l'arrêté royal précité, il est précisé ce qui suit s'agissant de l'article 7, § 2, précité :

- « Cet article fixe le contenu de l'autorisation d'exploiter une unité d'établissement délivrée pour chaque siège de l'école et détermine les cas dans lesquels une nouvelle demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement ou une demande de modification de l'autorisation d'exploiter une unité d'établissement doit être introduite.

Il y est fait référence au “numéro unique d'entreprise” ainsi qu'à “l'unité d'établissement”, en application de la loi du 16 janvier 2003, portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre du commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions.

Le numéro d'agrément attribué à chaque école de conduite pour usage interne sera maintenu jusqu'à ce que la banque-carrefour soit opérationnelle.

Tant que la banque-carrefour pour les entreprises n'est pas opérationnelle, les documents devront être fournis par le demandeur. [...] ».

En ce qui concerne l'article 15 précité, il est précisé ce qui suit :

- « Cet article prévoit l'obligation de disposer de locaux destinés à l'administration et à l'enseignement ; les conditions relatives aux locaux ont été rendues plus strictes, notamment en ce qui concerne le matériel didactique utilisé par les écoles de conduite [...].

La notion de local ne signifie pas automatiquement que celui-ci doit être séparé des autres par des murs ; d'autres systèmes de cloisonnement peuvent être acceptés.

L'école de conduite doit avoir l'usage des locaux destinés à l'administration pour permettre un contrôle aisé des activités administratives de chaque école ; les locaux affectés à l'enseignement peuvent être utilisés par d'autres sièges ou d'autres écoles sur la base de contrats qui seront communiqués au préalable à l'administration ».

Dès lors que l'article 7, § 2, de l'arrêté précise que l'autorisation d'exploiter l'unité d'établissement reprend tant l'adresse du local administratif que celle du local de cours et que l'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2005 précité, qui l'exécute, prévoit des cases différentes pour ces deux locaux, il s'en déduit que ceux-ci peuvent se situer à deux adresses différentes. Cette conclusion s'impose d'autant plus qu'une autre unité d'établissement ou une autre école de conduite peut utiliser le local de cours, en application de l'article 15, § 2, précité, ce qui implique que les locaux administratifs de celles-ci ne seront pas nécessairement situés à la même adresse.

Par ailleurs, à supposer que le Gouvernement ait entendu se référer à la notion d'unité d'établissement de la loi du 16 janvier 2003 précitée, dont l'article 2, 6°, la définit comme un « lieu d'activité, géographiquement identifiable par une adresse, où s'exerce au moins une activité de l'entreprise ou à partir duquel elle est exercée », ainsi que le laisse supposer le rapport au Roi précité, les articles 7, § 2, et 15, précités, ne dérogent pas pour autant à cette notion en ce qu'ils permettraient que le local de cours ne soit pas nécessairement situé à la même adresse que le local

administratif. En effet, dès lors qu'il est spécifié qu'« au moins une activité de l'entreprise » doit être exercée à l'adresse indiquée, cela signifie qu'il n'est pas requis que toutes les activités doivent y être exercées et que, partant, tous les locaux soient situés à la même adresse.

En outre, en l'espèce, il ressort du courrier du 16 janvier 2023 de la partie adverse que le local administratif renseigné est situé sur le terrain d'entraînement de la partie requérante, de sorte qu'outre la gestion administrative de l'unité d'établissement, une activité pratique de celle-ci s'exerce également à l'adresse renseignée, ce qui correspond à la notion d'unité d'établissement de la loi du 16 janvier 2003 précitée.

En motivant le refus d'agrément attaqué par la circonstance que les locaux administratif et de cours théorique de la requérante sont situés à des adresses différentes de sorte que la demande ne remplit pas « les conditions établies par l'article 15, § 1^{er} » précité, la partie adverse ajoute une condition à cette disposition et plus largement à la réglementation applicable.

Ainsi qu'en convient la partie adverse, ce motif est déterminant. Par conséquent, son illégalité entraîne celle de la décision attaquée.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la partie adverse du 16 janvier 2023 qui refuse à la partie requérante sa demande d'autorisation d'exploiter une unité d'établissement à Nivelles est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 mai 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly