

Texte français (Titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'État, section d'administration

A R R Ê T

n° 78.047 du 11 janvier 1999

A. 48.466/IX-974.

En cause : Pierre VERSCHEURE
demeurant à Bruges,
Wilgenroosstraat 1

contre :

l'État belge, représenté par le ministre des Communications et des
Entreprises publiques, actuellement le ministre des Transports.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 octobre 1992 par laquelle
Pierre VERSCHUERE demande l'annulation de la décision du 7 août 1992
numéro D2/3.4 du chef de cabinet du ministre des Communications et des
Entreprises publiques portant refus implicite d'agréer une école de conduite
automobile;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. G. DEBERSAQUES, auditeur;

Vu l'ordonnance du 19 février 1998 ordonnant le dépôt au greffe
du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 29 octobre 1998, fixant l'affaire à l'audience du 23 novembre 1998, date à laquelle l'affaire a été reportée à l'audience du 14 décembre 1998;

Entendu M. L. HELLIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me. S. VERBEKE, avocat, loco Mes R. CRIVITS et C. PERSYN, avocats, comparaissant pour le requérant;

Entendu M. W. WYMEERSCH, auditeur adjoint, autorisé à cet effet par décision de l'auditeur général du 4 novembre 1998;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Les faits de la cause.

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Par lettre du 18 octobre 1988, le requérant introduit une demande motivée auprès du ministre des Communications pour obtenir une autorisation d'exploiter une école de conduite automobile.

1.2. Par lettre du 3 janvier 1989, le ministre des Communications fait savoir au requérant ce qui suit :

"À la suite de votre demande d'agrément d'une école de conduite à Jabbeke, j'ai l'honneur de vous communiquer que mon administration a été chargée de la rédaction d'un rapport sur les conditions d'agrément de nouvelles écoles de conduite ou d'exploitation de sièges complémentaires.

Entre-temps, je réserve mes décisions à ce propos, et dès qu'une étude du problème me permettra d'adopter une position, je ne manquerai pas de vous en informer";

1.3. Selon une lettre du 30 octobre 1991, émanant du ministre des Communications, en réponse à une lettre du 14 octobre 1991 du requérant concernant une "demande d'ouverture d'école de conduite", "le service compétent (est) chargé ce jour d'une enquête à ce sujet".

1.4. Par lettre du 4 février 1992, la partie défenderesse annonce au requérant ce qui suit :

"Par la présente, j'accuse réception de votre lettre du 14.10.1991 concernant votre demande d'agrément d'une école de conduite à Ichtegem-Koekelaere.

Votre demande est tenue en suspens au motif que de nombreuses demandes d'agrément d'écoles de conduite automobile sont introduites.

Il m'est pour l'instant impossible de prendre objectivement des décisions à ce propos.

Dès qu'une position pourra être adoptée dans cette affaire, les aspects que vous avez mis en avant seront certainement pris en considération".

1.5. Par lettre du 30 mars 1992, le requérant demande à la partie adverse "d'agréer cette nouvelle école de conduite automobile nécessaire, et de m'adresser les formulaires nécessaires pour pouvoir ainsi remplir toutes les conditions".

1.6. En réponse à son courrier, le requérant reçoit une lettre datée du 2 juin 1992 et signée "pour le ministre" par le chef de cabinet avec l'information que "votre courrier (...) (a été) immédiatement transmis à mon administration en lui demandant d'examiner la question de manière approfondie dans la limite de la réglementation en vigueur" et que "je (ne) manquerai (pas) de vous informer dès que j'aurai reçu la réponse de mon administration".

1.7. La lettre du 7 août 1992 signée par le chef de cabinet "pour le ministre des Communications et des Entreprises publiques" fournit au requérant les indications suivantes :

"En réponse à votre lettre du 30 mars 1992, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le Ministère des Communications et des Entreprises publiques a notamment pour mission de promouvoir la sécurité routière, dont relève bien entendu la formation des candidats conducteurs.

L'arrêté royal du 6 mai 1988 comporte une série de dispositions tendant à enseigner aux nouveaux conducteurs la connaissance nécessaire de la réglementation de la circulation, une conduite défensive et l'aptitude à conduire.

La réglementation des conditions de travail et des salaires des instructeurs ne ressortit pas à la compétence du département. La circonstance que de nouveaux agréments d'écoles de conduite ne soient plus accordés depuis un certain temps n'est pas la conséquence de l'intervention de quelque groupe de pression ni de la fédération des auto-écoles professionnelles de Belgique, structurée au niveau national, mais d'une option des précédents Ministres des Communications afin de ne pas porter atteinte à la qualité de l'enseignement par une concurrence excessive entre un trop grand nombre d'écoles de conduite.

Pour ce qui est de l'agrément de nouvelles écoles de conduite, je vous informe qu'une étude est en cours pour l'instant sur les suggestions d'un rapport concernant critères d'établissement éventuellement applicables aux écoles de conduite. Cette étude devra déterminer dans quelle région il y a éventuellement encore place pour des implantations complémentaires".

L'objet du litige porte sur cette lettre du 7 août 1992.

2. Considérant que le requérant demande, le 5 octobre 1992, l'annulation "de la décision du 7 août 1992 du Chef de cabinet du Ministre des Communications et des Entreprises publiques portant refus d'agréer une école de conduite";

3. De la recevabilité de la demande.

3.1. Considérant que la partie défenderesse invoque comme unique défense que le recours n'est pas recevable vu la nature de l'acte attaqué qui n'est pas un refus définitif et n'est par conséquent pas un acte administratif susceptible d'annulation, mais au contraire une réponse provisoire dans l'attente des résultats d'une étude de l'A.S.B.L. Studiegroep Mens en Ruimte à propos des "critères objectifs qui pourraient être applicables lors du traitement des nombreuses demandes qui ont été et sont introduites";

3.2. Considérant que la décision attaquée, en tant que réponse à la demande du requérant du 30 mars 1992 d'agrément d'une école de conduite comporte un refus étant donné que la partie défenderesse annonce au requérant que cette "étude devra déterminer dans quelle région il y a éventuellement encore place pour des implantations complémentaires"; qu'avec une telle réponse, le requérant reçoit en effet une réponse négative à sa demande d'agrément d'une école de conduite; que la partie défenderesse le concède du reste expressément dans son mémoire en réponse lorsqu'elle considère "que la partie requérante (...) (est) en substance informée que provisoirement, de nouveaux agréments d'écoles de conduite ne sont pas accordés vu l'étude effectuée pour déterminer où il y a encore place pour des implantations complémentaires (et que) cette réponse (...) (confirme) la position du Ministre et de l'Administration (comme il résulte des antécédents du dossier) et est inspirée par la saturation constatée du nombre d'écoles de conduite";

3.3. Considérant que ce refus de l'agrément demandé a des conséquences juridiques immédiates à l'égard du requérant et est en tant que tel une décision définitive au sens de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État; qu'un éventuel réexamen par la suite ou un nouvel examen ultérieur n'y change rien;

3.4. Considérant que la requête en annulation de la décision du 7 août 1992 est par conséquent recevable;

4. Du bien-fondé de la demande.

4.1. Considérant que le requérant invoque les moyens suivants: qu'une décision relative à un agrément d'une école de conduite ne peut être prise par le chef de cabinet du ministre et que la décision litigieuse est par conséquent contraire aux dispositions de l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 17 avril 1968, déterminant les conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules automoteurs; que la décision n'est pas adéquatement motivée en ce qu'elle ne définit pas pour quels motifs l'agrément demandé mettrait en péril la qualité de l'enseignement par une concurrence excessive entre un trop grand nombre d'écoles de conduite; que la décision manque en fait en ce qu'elle ne tient pas compte du fait qu'il n'y a, dans la région où le requérant souhaite créer l'école de conduite, aucune école de conduite et que les communes avoisinantes sont difficilement accessibles par transport en commun; qu'enfin, la décision est contraire aux principes de bonne administration par un refus systématique pendant des années d'octroyer des agréments avec pour conséquence la formation d'un monopole et le manque d'écoles de conduite dans certaines communes où elles s'avèrent nécessaires;

4.2. Considérant que, selon l'article 79, § 1^{er}, de l'arrêté du 6 mai 1988 relatif au classement des véhicules en catégories, au permis de conduire, aux décisions judiciaires portant déchéance du droit de conduire et aux conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules à moteur, tel qu'il s'appliquait le 7 août 1992, l'agrément et l'autorisation d'une école de conduite sont accordés par le ministre des Communications;

4.3. Considérant qu'il en résulte qu'il appartenait au ministre des Communications lui-même de prendre la décision de refuser un agrément;

4.4. Considérant que la décision du 7 août 1992 prise par le chef de cabinet "pour le Ministre des Communications et des Entreprises publiques" émane donc d'une autorité incompétente et doit par conséquent être annulée; que le premier moyen est par conséquent fondé;

4.5. Considérant qu'il ressort de la décision attaquée que l'unique motif de ne pas accorder de nouvel agrément d'écoles de conduite se fonde sur l'option des précédents ministres des Communications de ne pas accorder de nouveaux agréments "afin de ne pas porter atteinte à la qualité de l'enseignement par une concurrence excessive entre un trop grand nombre d'écoles de conduite";

4.6. Considérant que le requérant invoque à cet égard dans son troisième moyen que le motif concernant "la concurrence excessive entre un trop grand nombre d'écoles de conduite" manque en fait; que le requérant précise en l'espèce qu'il n'y a dans la région où est envisagée l'implantation de l'école de conduite automobile "aucune école de conduite, et que les communes avoisinantes sont très difficilement accessibles par transport en commun";

4.7. Considérant que la partie défenderesse n'y répond pas et ne produit pas non plus de pièces établissant que l'agrément d'une école de conduite à Jabbeke créerait une concurrence excessive entre un trop grand nombre d'écoles de conduite mettant en péril la qualité de l'enseignement;

4.8. Considérant que tout acte administratif doit se fonder sur des motifs dont l'existence en fait est adéquatement prouvée et acceptables en raison pour justifier cet acte en droit;

4.9. Considérant que la partie défenderesse est en défaut à cet égard; que le troisième moyen est par conséquent également fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 7 août 1992 numéro D2/3.4 du chef de cabinet du ministre des Communications et des Entreprises publiques portant refus implicite d'agréer une école de conduite automobile.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le onze janvier 1900 nonante-neuf par la IXe chambre composée de :

MM.	J. BORRET,	président de chambre,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'État,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
Mme	V. WAUTERS,	greffier.

Le greffier,

V. WAUTERS

Le président,

J. BORRET

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.