

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° 78.178 du 19 janvier 1999
A. 73.405/XII-868

En cause : Walter ILEGEMS,
demeurant à BORGERHOUT,
Jagerstraat 11, boîte 3

contre :

l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à la Sécurité, à
l'Intégration sociale et à l'Environnement,
ayant élu domicile
chez Me M. VAN BEVER, avocat,
ayant son cabinet à GRIMBERGEN,
P. Woutersstraat 32, boîte 7

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 février 1997 par laquelle
Walter ILEGEMS demande l'annulation de la "décision de refus fictive" du
Secrétaire d'État à la Sécurité de lui accorder l'agrément exigé pour ouvrir une école
de conduite à Deurne;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 12 février 1998 ordonnant le dépôt au greffe
du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 24 novembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 5 janvier 1999;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me M. DUPONT, avocat, loco Me M. ONCKELINCKX, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me M. VAN BEVER, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. W. WEYMEERSCH, auditeur adjoint, à ce autorisé par décision de l'auditeur général du 4 novembre 1998, en son avis conforme;

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

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1.1. Le 15 janvier 1995, le requérant introduit une demande de "création d'une école de conduite".

1.1.2. Le 23 janvier 1995, le directeur faisant fonction de l'Administration de la Réglementation de la Circulation et de l'Infrastructure, direction Permis de conduire D2, informe le requérant "que toutes les demandes d'agrément en qualité d'école de conduite sont encore tenues en suspens" et qu'"il ne sera pas agréé de nouvelles écoles de conduite tant qu'il n'aura pas été pris de décision à propos de leur agrément".

1.2. Le 17 juillet 1995, le requérant transmet au ministre compétent une "version plus complète" du dossier. Dans cette lettre, le requérant expose "au nom de la SA à constituer", "article par article", les arguments pour obtenir un numéro d'agrément. Une copie de ce dossier est envoyée les 11 août 1995 et 23 août 1995, d'une part, au Secrétariat d'État à la sécurité et, d'autre part, au Ministère des Communications, direction Permis de conduire D2/Écoles de conduite.

Le 20 septembre 1995, il est communiqué au requérant, au nom du ministre, que les services "examinent le dossier relatif à l'agrément ou non de nouvelles écoles de conduite" et que "si (...) une décision est prise à ce sujet (...), votre demande sera traitée sur un pied d'égalité avec les autres demandes".

1.3. Le 2 septembre 1996, le conseil du requérant notifie par lettre recommandée la mise en demeure visée à l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette mise en demeure indique : "Si vous n'avez pas statué dans les 4 mois de la notification de la présente mise en demeure sur la demande d'agrément en qualité d'école de conduite introduite par M. Ilegems, votre silence sera considéré comme une décision de rejet ouvrant un recours devant le Conseil d'État".

1.4. Le 19 novembre 1996, le Secrétaire d'État à la Sécurité, en réponse à la mise en demeure mentionnée sous le point 1.3, notifie au conseil du requérant ce qui suit :

"La demande d'agrément d'une école de conduite a en effet été introduite par M. Ilegems par lettre du 11.08.1995.

Mes services chargés du permis de conduire ont informé l'intéressé les 4.9.1995 et 20.9.1995 qu'il n'a pas encore été décidé d'agréer ou non de nouvelles écoles de conduite.

À propos des publications au M.B. des 30.03.1996 et 24.07.1996, je vous informe que celles-ci concernent des écoles de conduite qui sont déjà établies et dont l'agrément a été repris par un nouvel exploitant. Il ne s'agit donc nullement ici d'agréments de nouveaux sièges d'exploitation.

Je peux donc vous assurer qu'il n'a plus été accordé de nouveaux agréments depuis longtemps.

À l'heure actuelle, le réseau des écoles de conduite agréées en Flandre est très dense et il est ainsi largement répondu aux besoins du public.

D'une manière très générale, la réglementation actuelle prévoit que de nouvelles écoles de conduite peuvent être agréées 'si l'intérêt général le justifie', sans que cela ait été concrètement précisé dans un certain nombre de critères.

La vérification du critère 'intérêt général' a lieu, le cas échéant, sur la base d'un dossier introduit par le demandeur et porte, notamment, sur la viabilité du nouvel établissement sollicité dans la commune et dans les environs. Il me semble que l'offre est suffisante dans la région sur laquelle porte votre demande.

En outre, afin de garantir le sérieux de notre enseignement, il faut éviter que les écoles de conduite ne prolifèrent comme on l'observe dans certains pays voisins.

Si la situation devait changer, mon administration n'omettra pas de soumettre la demande de votre client à un examen approfondi compte tenu de ces nouvelles circonstances".

1.5. Le 4 avril 1997, le Secrétaire d'État à la Sécurité informe personnellement la partie requérante qu'il "a le regret de lui communiquer que les nouvelles demandes d'agrément en qualité d'école de conduite sont bloquées".

2.1. Considérant que le 4 avril 1997, le requérant a adressé une lettre ordinaire au Conseil d'État dans laquelle il commente, aux fins de compléter son dossier, la lettre du Secrétaire d'État à la Sécurité mentionnée au point 1.5.;

2.2. Considérant, d'office, que pour que la procédure puisse tenir compte de ce document à titre de requête complémentaire, il est impératif qu'il soit déposé au Conseil d'État dans le délai de recours ordinaire; que lorsque, comme en l'espèce, le recours est dirigé contre une décision de refus fictive, au sens de l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le délai de recours commence à courir à l'expiration du délai de quatre mois suivant la réception par la partie défenderesse de la lettre recommandée du requérant du 2 septembre 1996 contenant la mise en demeure;

Considérant que la partie défenderesse reconnaît avoir reçu le 5 septembre 1996 la lettre du 2 septembre 1996; que dans l'hypothèse où le recours serait réputé avoir été introduit conformément à l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le délai de recours a dès lors commencé à courir le 6 janvier 1997 et a expiré le 6 mars 1997; que, sans examiner s'il faut attacher des effets au fait que la lettre du 4 avril 1997 n'a pas été envoyée sous pli recommandé au Conseil d'État, il y a lieu de constater que la requête complémentaire a été envoyée tardivement et qu'elle ne peut être retenue comme pièce de procédure dans les débats;

3.1. Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse soutient toutefois que dans le délai de quatre mois suivant la mise en demeure de statuer, elle a effectivement donné au requérant une réponse motivée, plus particulièrement dans la lettre du 19 novembre 1996 adressée au conseil de l'époque du requérant;

3.2. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant conteste la thèse de la partie défenderesse en ce qu'à son estime la lettre du 19 novembre 1996 "ne contient pas de décision définitive" au sens de l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État" puisque le dernier alinéa de la

lettre fait mention d'un nouvel examen en fonction d'une éventuelle modification de la situation et que, dans une autre lettre de la partie défenderesse, le requérant n'a pas non plus pu discerner de décision proprement dite;

3.3.1. Considérant que l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État offre au justiciable la faculté d'attaquer, par un recours en annulation, l'inaction de l'administration dans les cas où celle-ci est tenue de statuer - comme en l'espèce sur une demande d'agrément dans le cadre d'une activité réglementée -; qu'à cet effet, la loi prévoit que si dans les quatre mois de la réception d'une mise en demeure de prendre une décision déterminée, l'administration n'a pas encore statué sur cette demande, elle est réputée l'avoir rejetée et que ce rejet fictif peut faire l'objet d'un recours en annulation; que pareil recours en annulation offre au justiciable l'avantage qu'il peut faire constater avec l'autorité de la force jugée que l'administration n'a pas pu répondre adéquatement aux motifs qui fondent la demande du justiciable et qui sont exposés dans la mise en demeure;

3.3.2. Considérant que si l'administration accomplit, dans les quatre mois visés à l'article 14, alinéa 2, précité, un acte qui répond au moins à la demande formulée dans la mise en demeure, le justiciable est confronté à une décision formelle qu'il peut attaquer par un recours en annulation sur la base de l'article 14, alinéa 1^{er}, et qui le place donc en dehors du cadre de l'article 14, alinéa 2; que la question ne se pose donc plus de savoir si l'administration était fondée à ignorer les motifs invoqués dans la mise en demeure, mais si la décision prise peut d'une manière générale et en dehors des limites de la mise en demeure résister au contrôle de la légalité; qu'ainsi, le recours en annulation fondé sur l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État poursuit une autre finalité que le recours en annulation fondé sur l'article 14, alinéa 1^{er}, et qu'une demande ne peut coexister avec l'autre;

3.3.3. Considérant qu'en l'espèce, le ministre compétent a communiqué dans la lettre du 19 novembre 1996 reproduite sous le point 1.4 et adressée au conseil de l'époque du requérant "qu'il n'a plus été accordé de nouveaux agréments depuis longtemps", qu'il estime que dans la région du requérant l'offre "est suffisante" et qu'"il faut éviter" la prolifération des écoles de conduite; qu'il est incontestable que la décision contenue dans cette notification implique un rejet formel de la demande d'agrément que le requérant avait adressée en 1995 à la partie défenderesse et que rappelait précisément la mise en demeure du 2 septembre 1996;

3.4. Considérant que le requérant décèle toutefois encore dans la lettre du 19 novembre 1996 un élément qui, selon lui, démontre que ce n'est pas une décision de refus définitive qui lui a été notifiée le 19 novembre 1996; qu'il mentionne plus particulièrement la référence, à la fin de la lettre, à un réexamen éventuel de la demande du requérant si "la situation" devait changer; que cette mention, une déclaration d'intention pour l'avenir, n'enlève toutefois pas le caractère de décision finale à ce qui ressort des éléments précédents de la lettre, à savoir que dans la situation actuelle, il ne doit pas s'attendre à un agrément;

4. Considérant, dès lors, que la constatation selon laquelle la partie défenderesse, consécutivement à la mise en demeure de statuer que le requérant lui a envoyée, a rejeté la demande d'agrément du requérant, du moins provisoirement jusqu'à ce que la situation change, implique à son tour qu'il ne peut être question en l'espèce de décision de refus fictive; que pour ce motif, le recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

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

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

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

S. DOMS

Le président,

J. DE BRABANDERE

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