

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.925 du 26 juin 2020

A. 225.397/XV-3.764

En cause : **l'État belge**,
représenté par le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bart VAN HYFTE
et Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frank JUDO, Kurt STAS
et Tim SOUVERIJNS, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 juin 2018, l'État belge, représenté par le ministre de la Mobilité, demande l'annulation « des articles 2.1.1., § 1^{er}, 2.2.1., 2.2.2., 2.2.12., 3.1.3., 3.1.11., 3.2.2., 3.2.4., 3.2.6., 8.2., 8.3. et 8.6. de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018, relatif à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules à moteur, et à titre subsidiaire, l'annulation de la totalité dudit arrêté ».

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 9 mars 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 avril 2020.

Au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, l'audience du 21 avril 2020 a été supprimée, les parties ayant été averties par un courriel du 17 avril 2020.

Par un courriel du 26 mai 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 juin 2020, à la demande des parties.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a fait rapport.

M^e Laurent Delmotte, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Victor Davio, *loco* M^{es} Frank Judo, Kurt Stas et Tim Souverijns, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que prorogé par des arrêtés royaux du 4 et du 18 mai 2020, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par la voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

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. Contexte législatif et réglementaire et faits

L'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État a transféré aux régions une partie de la compétence en matière de sécurité routière, en modifiant l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pour insérer un point XII qui dispose notamment comme suit :

« XII. En ce qui concerne la politique en matière de sécurité routière :
[...]

6° la réglementation en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen et y compris le contrôle de l'aptitude à la conduite des conducteurs et candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles, à l'exception de la compétence fédérale concernant la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, étant entendu que les habitants d'une région sont libres de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région et étant entendu qu'une école de conduite reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions ».

Le 12 janvier 2018, la section de législation du Conseil d'État a été invitée par le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « relatif à la formation à la conduite et l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules à moteur ».

Dans l'avis n° 62.818/4 donné le 7 février 2018, la section de législation a indiqué ce qui suit :

« [...]

5.1. Face à la complexité de ce partage de compétences, les Régions flamande et wallonne ont toutes deux fait le choix d'exercer cette nouvelle compétence en procédant par modification des arrêtés royaux du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire' et du 10 juillet 2006 'relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B'.

Le projet examiné se présente, au contraire, comme un texte autonome abrogeant et remplaçant partiellement les deux arrêtés royaux précités. Ce choix méthodologique n'est certes pas critiquable en son principe; l'attention de l'auteur du projet doit toutefois être attirée sur les difficultés qu'il entraîne.

5.2. Il convient tout d'abord de relever que certaines dispositions de l'arrêté du 23 mars 1998 que le projet vise à remplacer relèvent, pour partie, de la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire et de permis de conduire provisoires.

Il s'agit notamment de l'article 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 dont l'article 2.2.1., § 1^{er}, du projet examiné, reprend l'exigence du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et du paragraphe 2, alors que les exemptions énumérées aux 1^o et 2^o de ce paragraphe 2 relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire et n'ont dès lors pas à être répétées dans le dispositif du projet examiné.

5.3. Il s'agit également de l'article 6 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 qui fixe les conditions auxquelles l'apprentissage sous le couvert d'un permis de conduire provisoire est soumis, lequel relève pour partie de la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire provisoire et de celle des régions en matière d'apprentissage pratique. Il ne revient dès lors pas à l'auteur du projet de procéder à son abrogation "dans la mesure où il s'applique aux véhicules à moteur de la catégorie B". L'article 14.5. doit être corrigé sur ce point.

5.4. La définition des matières sur lesquelles portent l'apprentissage théorique (article 2.1.1., § 2, renvoyant à l'article 3.1.3.), l'examen théorique (article 3.1.3.), l'apprentissage pratique (article 2.2.1., § 2, renvoyant à l'article 3.2.2.) et l'examen pratique (article 3.2.2.), en remplacement des articles 14, alinéa 1^{er}, renvoyant à l'annexe 4 (matières sur lesquelles porte l'enseignement théorique), 15, alinéa 1^{er}, renvoyant à l'annexe 5 (matières sur lesquelles porte l'enseignement pratique), 31, alinéa 1^{er}, renvoyant à l'annexe 4 (matières sur lesquelles porte l'examen théorique) et 33, alinéa 1^{er}, renvoyant à l'annexe 5 (matières sur lesquelles porte l'examen pratique), de l'arrêté royal du 23 mars 1998 pose ici un problème particulier.

Tout comme la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 'relative au permis de conduire' qu'il transpose, l'arrêté royal du 23 mars 1998 n'opère, en effet, pas de distinction formelle entre la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, et celle du contenu de l'enseignement et de l'examen théorique, d'une part, (annexe 4) et de l'enseignement et de l'examen pratique, d'autre part (annexe 5).

Dès lors, et même si tant l'écologie que les examens relèvent maintenant de la compétence des régions, le projet examiné ne peut remplacer purement et simplement les annexes 4 et 5 précitées, sans porter atteinte à la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de "détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules" par l'article 6, § 1^{er}, XII, 6^o, L.S.R.I. La voie choisie par les deux autres régions, à savoir compléter les annexes 4 et 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 paraît plus respectueuse du partage des compétences opéré sur ce point par la sixième réforme de l'État.

5.5. Le remplacement partiel des arrêtés royaux du 23 mars 1998 et du 10 juillet 2006 par le projet examiné pose également problème du point de vue de la lisibilité de la réglementation à laquelle seraient soumis les candidats au permis de conduire, confrontés à une double réglementation susceptible de présenter des problèmes de coordination; ce risque est aggravé par la circonstance que les dispositions du projet examiné n'abrogent parfois que certaines subdivisions d'articles des arrêtés royaux précités, et voient leur champ d'application tantôt étendu à l'ensemble des catégories de permis, tantôt limité au seul permis de la catégorie B, sans que cela ne résulte nécessairement de leur seule lecture.

5.6. Compte tenu des inconvénients spécifiques que présente la méthode retenue, il doit être conseillé à l'auteur du projet de lui préférer celle déjà retenue par les deux autres régions, pour réformer la réglementation en matière d'écologie et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules routiers.

En tout état de cause, en la forme dans laquelle il est soumis à l'avis de la section de législation et pour les raisons énoncées ci-avant, le projet excède les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale ».

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules à moteur, est adopté le 29 mars 2018 et publié au *Moniteur belge* du 5 avril 2018. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris « de l'excès de compétence et de la violation des règles répartitrices de compétences, en particulier de la violation de la compétence de l'autorité fédérale d'adopter les règles générales de police et la réglementation de la circulation (article 6, § 4, 3° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980), de l'article 6, § 1^{er}, XII, 6° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 23 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, de la violation des principes de loyauté fédérale (article 143, § 1^{er} de la Constitution), de proportionnalité, du raisonnable et de sécurité juridique, ainsi que de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ou de ces dispositions combinées entre elles ».

Dans une première branche, prise de l'excès de compétence, de l'atteinte à la loyauté fédérale (article 143 de la Constitution), ainsi que de la violation des principes de proportionnalité, de sécurité juridique et du raisonnable, la partie requérante fait valoir que les dispositions de l'arrêté attaqué violent la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire, ou sont à tout le moins en conflit avec la loyauté fédérale que les régions doivent respecter dans l'exercice de leurs compétences. De manière générale, elle reproche à la partie adverse d'avoir violé les principes de proportionnalité et de sécurité juridique, ainsi que la loyauté fédérale, portant ainsi une atteinte disproportionnée et inutile à la lisibilité de la réglementation fédérale, et rendant exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale, cela en abrogeant, modifiant ou en s'appropriant des dispositions de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire (ci-après : « arrêté royal du 23 mars 1998 ») et de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B (ci-après : « arrêté royal du 10 juillet 2006 »).

Elle rappelle que les compétences transférées aux régions sont des exceptions à la compétence fédérale en matière de police générale et de circulation routière (*Doc. Parl. Sénat* 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 133 et 134) et que la

compétence régionale est limitée aux compétences spécifiques en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire les véhicules, ainsi que des conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen. Selon elle, depuis la Sixième réforme de l'État, la matière fait l'objet du découpage suivant par le législateur spécial : la manière d'acquérir et de vérifier ses connaissances et aptitudes devient une compétence régionale, tandis que la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules reste une compétence fédérale. Elle soutient que les modalités en matière d'écolage et des examens pour lesquelles les régions sont devenues compétentes sont uniquement les compétences déléguées précédemment au Roi par le législateur en vertu de l'article 23, § 1^{er}, 2° et 4°, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière (ci-après : « loi du 16 mars 1968 »), dispositions auxquelles les travaux préparatoires renvoient explicitement.

Dans son mémoire en réplique, elle invoque la doctrine qui, s'appuyant sur les travaux parlementaires, a souligné que les nouveaux transferts de compétences en matière de travaux publics, transport et sécurité routière s'éloignent des différents points de vue traditionnels belges en matière de répartition de compétences, comme le principe de l'attribution plénière de compétence et le concept apparenté de l'interprétation large des compétences des entités fédérées. Elle estime qu'il en est ainsi, en particulier, des compétences régionales en matière de sécurité routière qui ne sont qu'une exception à la compétence fédérale en matière de circulation routière. Elle répète que la nouvelle compétence régionale prévue à l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 se rapporte à des compétences qui étaient précédemment déléguées au Roi, à savoir les articles 23, § 1^{er}, 2° et 4° de la loi du 16 mars 1968. Elle en conclut qu'il ne saurait être question, en cette matière, de considérer que cette compétence régionale d'exécution, qui est en outre une exception à la compétence fédérale, doit être interprétée largement.

Selon elle, le choix d'abroger et de remplacer les arrêtés royaux des 23 mars 1998 et 10 juillet 2006 « n'est peut-être pas critiquable dans son principe », comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État, mais dans son application concrète, il a conduit à un excès de compétence. Elle réfute dès lors l'argument de la partie adverse selon lequel l'atteinte disproportionnée et inutile à la lisibilité d'une réglementation fédérale par l'acte attaqué ne suffirait pas à établir une violation de la loyauté fédérale. Elle estime que, dans le présent cas, la partie adverse a choisi d'exercer sa compétence d'une manière qui rend exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale, alors qu'il existait une autre possibilité, à savoir procéder à une modification des textes existants, à l'instar de ce

qu'ont fait les autres régions et comme le recommandait la section de législation. Elle affirme également que le principe de proportionnalité ne sert pas à justifier un empiètement de compétence, par ailleurs parfaitement évitable, mais justement à éviter les atteintes à la compétence fédérale. De son point de vue, c'est probablement notamment en application de ce principe que la section de législation a relevé que la manière dont la partie adverse avait procédé posait un problème de répartition de compétences et de lisibilité de la réglementation fédérale. Elle considère que c'est le choix de procéder non par modification de la réglementation fédérale existante, mais par l'adoption d'une réglementation autonome, qui explique la plupart des violations de compétences dénoncées ci-après.

Dans son dernier mémoire, elle affirme que le choix légistique posé par la partie adverse, et critiqué par la section de législation, engendre un problème de lisibilité en choisissant de créer un texte autonome plutôt que de procéder par modification de la réglementation existante, ce qui entraîne bien une difficulté importante dans l'exercice de sa propre compétence. Elle rappelle que, dans cette matière, les régions ne disposent que d'une compétence limitée à ce qui avait été précédemment confié au Roi et que l'autorité fédérale est restée compétente en matière de permis de conduire (provisaires) et de fixation des connaissances et aptitudes nécessaires pour la délivrance de ceux-ci. Selon elle, en abrogeant, en modifiant partiellement ou en recopiant (ce qui équivaut à une appropriation) la réglementation fédérale, la partie adverse a porté atteinte à la possibilité pour les justiciables de prendre connaissance de la réglementation qui s'applique à leur situation concrète. Elle maintient qu'il est devenu extrêmement difficile, voire impossible, de comprendre la réglementation fédérale en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale à cause de l'arrêté attaqué, ce qui est illustré par les exposés qui suivent, relatifs à chacune des dispositions attaquées.

Elle invoque un avis de la section de législation, n°38.960/2 du 19 septembre 2005, sur un avant-projet d'ordonnance relative à l'organisation des élections communales selon lequel :

« 1. [...] l'auteur a établi un avant-projet contenant, d'une part, des dispositions qui ressortissent à sa compétence et, reproduisant, d'autre part, des dispositions relevant de la compétence du législateur fédéral. [...].

2. Si la section de législation du Conseil d'État a déjà admis cette méthode, elle en a néanmoins souligné les difficultés et a indiqué les remèdes envisageables à y apporter. Dans son avis 38.567/4 et 38.568/4, donné le 11 juillet 2005, sur des avant-projets de décret "modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation" et "modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Aide Sociale, elle a ainsi précisé :

"Le caractère exclusif des compétences respectives de l'État, des communautés et des régions fait obstacle, en principe, à la reproduction, par un législateur incompétent, de dispositions en vigueur dans l'ordre juridique relevant d'un

autre législateur. Outre cette raison de principe, l'objection est inspirée également par des impératifs de sécurité juridique : la présence d'une règle dans le dispositif en question adopté par un législateur incompétent peut en effet induire en erreur dans l'hypothèse où le législateur compétent vient à modifier cette règle [...]» ».

Elle considère donc qu'il y a plus d'une manière de violer la sécurité juridique, principe à valeur constitutionnelle, et que le procédé choisi par la partie adverse pour adopter l'acte attaqué en fait partie. Elle conclut que la loyauté fédérale ainsi que la sécurité juridique s'opposaient à ce que la partie adverse persiste, dès lors que les modifications qu'elle a apportées au texte dont la section de législation a indiqué qu'il comprenait des empiètements de compétence n'ont pas fait disparaître ces derniers.

Par ailleurs, toujours dans le cadre de la première branche du moyen, elle met en cause certaines dispositions particulières de l'arrêté attaqué, soit (dans l'ordre de la requête) les articles 2.2.1., 2.2.12., 2.1.1., 3.1.3., 3.2.2., 2.2.2., 8.2., 8.3., 8.6. et 3.1.11.

L'article 2.2.1., § 1^{er}, de l'arrêté attaqué se lit comme suit :

« § 1^{er}. Chaque candidat au permis de conduire valable pour la catégorie de véhicules à moteur B doit suivre un enseignement pratique.
Sans préjudice de l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, une exemption s'applique aux :
1° titulaires d'un permis de conduire militaire belge visé à l'article 27, 1°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire;
2° titulaires d'un permis de conduire européen ou national étranger, délivré pour au moins la même catégorie de véhicules ou pour une catégorie équivalente à celle pour laquelle la validité est demandée;
3° candidats visés à l'article 4, 4°, 5°, 6°, 7°, 9° et 15°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 pour les catégories visées par ces dispositions ».

Elle s'en réfère à l'avis de la section de législation à propos de cette disposition et soutient qu'il ne revenait pas à la partie adverse de reproduire dans l'acte attaqué les exemptions figurant à l'article 5, § 2, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, qui ne relèvent pas de sa compétence. Elle estime que l'ajout des termes « sans préjudice de l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire » ne fait pas disparaître la violation de la compétence fédérale, dès lors que l'autorité qui reproduit, même littéralement, une disposition qui est contenue dans un autre acte législatif ou réglementaire se l'approprie, et donne, en outre, au lecteur l'impression qu'elle est compétente pour régler la matière.

En réplique, elle fait valoir qu'en prévoyant à l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, une exemption de l'écolage pour certaines catégories, ce sont bien des conditions de délivrance du permis qui sont mises en œuvre et non des modalités de l'écolage lui-même. En effet, selon elle, l'obligation ou la dispense de suivre un écolage constitue bien une condition d'octroi du permis et non une des modalités de l'écolage.

Dans son dernier mémoire, elle relève que, si, à l'occasion d'une nouvelle réforme, la partie adverse réinstaurait une obligation d'écolage pour ces catégories, elle porterait atteinte à sa compétence de déterminer quelles sont les conditions d'octroi du permis de conduire, et elle ajoute que, si, à l'inverse, elle-même venait à supprimer les dispenses contenues à l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, il découlerait également de cette disposition une violation de la compétence fédérale. En effet, dispenser d'enseignement une catégorie d'usagers ne relève pas de la détermination des modalités de l'apprentissage, car cela revient à exercer la compétence, réservée à l'autorité fédérale, de décider des conditions d'octroi du permis de conduire ou de la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules. Dès lors, à son estime, la partie adverse ne pouvait pas citer les catégories visées à l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, sans empiéter sur la compétence fédérale.

Elle critique ensuite l'article 2.2.12. de l'arrêté attaqué, qui se lit comme suit :

« L'obligation de suivre le nombre d'heures prévu aux articles 2.2.5. à 2.2.7. et 2.2.8. à 2.2.11. ne s'applique pas aux titulaires d'un permis de conduire belge, européen ou étranger visés à l'article 23, § 2, 1^o, de la loi ou d'un permis de conduire provisoire, qui suivent des cours en vue de perfectionner leur aptitude à conduire des véhicules de la catégorie pour laquelle le document est valable ».

Cette disposition remplace l'article 16, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, qui se lit comme suit :

« L'obligation de suivre le nombre d'heures prévu aux articles 14 et 15 ne s'applique pas aux titulaires d'un permis de conduire belge, européen ou étranger visé à l'article 23, § 2, 1^o, de la loi, d'un permis de conduire provisoire qui suivent des cours en vue de perfectionner leur aptitude à conduire des véhicules de la catégorie pour laquelle le document est valable »,

et qui est abrogé par les articles 8.3. et 8.4. de l'acte attaqué « dans la mesure où ils s'appliquent à l'examen ou à l'enseignement visés à l'article 23, § 1^{er}, 2^o et 4^o de la loi du 16 mars 1968, et aux véhicules à moteur de la catégorie B ».

Elle se prévaut de l'avis de la section de législation à propos de cette disposition et soutient que la partie adverse ne pouvait ni reproduire ni abroger l'article 16, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, dans la mesure où cet article relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire.

En réplique à l'argumentation de la partie adverse, elle indique qu'il ne s'agit pas de modalités d'écologie mais du maintien d'une disposition (l'article 16 de l'arrêté royal du 23 mars 1998) qui relève de la compétence fédérale en matière de permis de conduire, puisqu'elle règle la conséquence de la dispense d'un enseignement pour certaines catégories de personnes. Admettre la compétence de la partie adverse sur ce point reviendrait, par exemple, à l'autoriser à soumettre ces catégories dispensées par elle, à des règles particulières alors qu'elles ne sont aucunement tenues de se soumettre à un apprentissage pour l'obtention de leur permis.

Dans son dernier mémoire, elle souligne que la partie adverse ne dispose en la matière que d'une compétence limitée, qui était au départ une simple compétence d'exécution en dérogation au « principe de verticalité » et qu'il n'y a, par conséquent, pas lieu de l'interpréter largement. Elle cite des extraits des travaux préparatoires de la loi spéciale et en conclut qu'en aucun cas, il ne revenait à la partie adverse d'abroger cette disposition.

L'article 2.1.1. de l'arrêté attaqué se lit comme suit :

« § 1^{er}. Chaque candidat au permis de conduire valable pour la catégorie de véhicules à moteur B peut suivre un enseignement dans une école de conduite.
§ 2. L'enseignement théorique dispensé par les écoles de conduite comprend les matières visées à l'article 3.1.3. ».

L'article 3.1.3. détermine la matière d'examen pour l'examen théorique ainsi visé. Elle suppose que c'est en réaction à l'avis de la section de législation que la partie adverse s'est finalement abstenue d'annuler la partie A de l'annexe 4 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, laquelle contient la liste des matières sur lesquelles portent l'examen, mais constate qu'elle a maintenu, dans son arrêté, la reproduction de cette liste. Elle soutient que la reproduction totale ou partielle de cette liste s'analyse comme une appropriation, voire le simple fait que la partie adverse s'autorise à réglementer dans l'acte attaqué une matière qui est explicitement réservée par le législateur spécial à l'autorité fédérale, constitue une violation manifeste de l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

La même critique est formulée à l'encontre des articles 2.2.1., § 2, et 3.2.2. de l'arrêté attaqué, qui disposent respectivement comme suit :

« 2.2.1.

[...]

§ 2. L'enseignement pratique dispensé par les écoles de conduite comprend les matières visées à l'article 3.2.2. ».

« 3.2.2. L'examen pratique visé à l'article 23, § 1^{er}, 2°, de la loi consiste en une épreuve sur la voie publique et porte sur les points suivants :

[...] ».

Dans son mémoire en réplique, elle explique qu'elle ne conteste pas la compétence de la partie adverse pour définir les matières sur lesquelles portent les apprentissages théorique et pratique, mais que, comme l'avait relevé la section de législation, la partie adverse ne peut pas, ce faisant, porter atteinte à la compétence fédérale de déterminer les connaissances et aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules. Elle souligne que l'atteinte à sa compétence subsiste malgré l'absence d'abrogation des textes fédéraux, la partie adverse n'ayant pas choisi de compléter les annexes 4 et 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, mais de les recopier intégralement (certes, en y ajoutant) dans le dispositif de l'acte attaqué. Elle répète qu'il s'agit là d'une appropriation qui matérialise l'empiètement de compétence.

Dans son dernier mémoire, elle invoque la circulaire de « légistique formelle » (2001) de la section de législation du Conseil d'État, selon laquelle « le fait de reprendre de manière inchangée un article ou une subdivision de celui-ci est normalement considéré comme une nouvelle expression de la volonté de l'auteur de la norme, avec pour conséquence que le texte nouveau pourra éventuellement être attaqué devant la Cour d'arbitrage ou le Conseil d'État » (page 46) et la circulaire ultérieure de « Principes de technique législative » (disponible sur le site internet du Conseil d'État), rappelant ce qui suit (page 63):

« Section 5. Concision du dispositif : pas de dispositions réitératives

80. Ne rappelez pas les dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure en les reproduisant ou en les paraphrasant.

La disposition qui rappelle le contenu d'une norme supérieure présente trois défauts :

a) elle donne l'impression que son auteur est compétent pour prendre ou modifier la norme supérieure, alors qu'il ne l'est pas;

b) elle pourrait être annulée en raison de l'incompétence de son auteur;

c) si la norme supérieure est modifiée et non la disposition qui en rappelle le contenu, il pourra y avoir entre les deux dispositions une contradiction que le lecteur sera obligé de résoudre lui-même en faisant prévaloir la norme supérieure sur la disposition de rang inférieur qui lui est contraire et qui doit être considérée comme étant implicitement abrogée.

[...]

81. Ne rappelez pas les dispositions d'une norme de même rang hiérarchique en les reproduisant ou en les paraphrasant, lorsque cette norme est de toute façon applicable en raison de son champ d'application propre.

Ce rappel est non seulement inutile mais aussi risqué. Ainsi, lorsque la disposition reproduite est modifiée et non la disposition qui la reproduit, il pourra y avoir entre les deux dispositions une contradiction non voulue et susceptible de porter atteinte aux intérêts des sujets de droit concernés ».

Selon elle, ces recommandations sont parfaitement applicables en l'espèce car, *mutatis mutandis*, le fait de recopier des dispositions relevant d'une réglementation existante adoptée par un autre auteur et pour lesquelles l'on n'est pas compétent, entraîne l'illégalité des dispositions en cause, pour les mêmes raisons qui font que le procédé est condamné dans ces circulaires en matière de légistique.

Elle en conclut que le choix légistique opéré par la partie adverse est particulièrement inopportun car il porte atteinte de manière disproportionnée et inutile à la lisibilité de la législation fédérale. Elle ajoute qu'il rend particulièrement ardu, voire impossible pour un justiciable, de déterminer l'ampleur de ses droits et obligations en matière de permis de conduire dans la Région de Bruxelles-Capitale et que le fait de reprendre intégralement les annexes fédérales dans un texte régional donne l'impression au lecteur que la région s'est approprié la matière de la définition des connaissances et aptitudes nécessaires à l'obtention d'un permis de conduire.

Elle maintient qu'en procédant par la technique du recopiage, la partie adverse porte atteinte à sa compétence de déterminer les connaissances et aptitudes nécessaires pour l'obtention d'un permis, dès lors que la reprise intégrale de ces annexes fige la liste, portant atteinte à sa compétence d'ajouter ou de retrancher ces connaissances et aptitudes. Elle observe qu'à chaque modification des annexes 4 et 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, il y aura un hiatus entre la réglementation fédérale qui fixe les connaissances et aptitudes nécessaires pour l'obtention d'un permis de conduire et le contenu des examens sur le territoire de la partie adverse. À son estime, c'est exactement ce problème qui a été critiqué par la section de législation dans l'avis n° 38.960/2, précité, énonçant ce qui suit :

« Outre les objections rappelées ci-dessus, la méthode pour laquelle l'auteur de l'avant-projet a opté, soulève plusieurs difficultés.

Ainsi, le renvoi à des dispositions de la compétence fédérale, même lorsqu'elles sont précédées de la formule "conformément à", entraîne l'obligation, pour le législateur régional, d'adapter sans délai le libellé de ces dispositions aux modifications que leur apporte le législateur fédéral, ce qui pose la question de savoir quel est le sort réservé à leur application aussi longtemps que ces adaptations n'ont pas été réalisées. Dans ce cas, la sécurité juridique que poursuit l'auteur de l'avant-projet risque d'être compromise ».

Elle cite l'article 2.2.2. de l'arrêté attaqué, qui se lit comme suit :

« § 1^{er}. L'enseignement sous le couvert d'un permis de conduire provisoire est soumis aux conditions suivantes :

1° Le candidat :

a) doit répondre aux conditions requises pour obtenir un permis de conduire, visées à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire;

b) doit satisfaire aux dispositions de l'article 41 ou de l'article 42 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire;

c) doit être titulaire d'un permis de conduire provisoire valable et doit toujours en être en possession. [la partie requérante souligne]

2° Le véhicule :

a) doit appartenir à la catégorie de véhicules pour laquelle le permis de conduire provisoire est validé;

b) doit être muni, à l'arrière et à un endroit clairement visible, du signe "L", dont le modèle est déterminé par le Ministre en charge de la Sécurité routière;

c) doit, sauf si le conducteur est titulaire d'un permis de conduire provisoire sans guide, tel que visé aux articles 2.2.6 et 2.2.7, être muni :

- s'il s'agit d'un véhicule de la catégorie B qui n'est pas équipé d'une carrosserie fermée, de rétroviseurs intérieurs placés de façon telle que le conducteur et le guide puissent chacun surveiller de manière satisfaisante la circulation vers l'arrière et sur la gauche;

- s'il s'agit d'un véhicule de la catégorie B équipé d'une carrosserie fermée, de rétroviseurs extérieurs droits placés de telle façon que le conducteur et le guide puissent chacun surveiller de manière satisfaisante la circulation vers l'arrière et sur la droite.

§ 2. L'enseignement sur la base d'un permis de conduire provisoire est soumis aux restrictions suivantes :

1° Le candidat :

a) ne peut être déchu du droit de conduire un véhicule de la catégorie pour laquelle le permis de conduire provisoire est demandé et doit avoir satisfait aux examens éventuellement imposés en application de l'article 38 de la loi. [la partie requérante souligne]

2° Le véhicule :

a) ne peut transporter des marchandises à des fins commerciales;

b) ne peut tracter une remorque ».

Elle se réfère à l'avis de la section de législation et soutient que, par les passages soulignés dans la citation ci-avant, la partie adverse règle, sous couvert de la réglementation des modalités de l'enseignement, des aspects qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire provisoire. Elle explique que ceux-ci sont actuellement réglés par l'article 6 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 et considère que cette violation de sa compétence subsiste même si, tentant de se conformer à l'avis de la section de législation, la partie adverse a renoncé à abroger cet article 6.

En réplique, elle répète qu'en reprenant dans l'acte attaqué des éléments qui relèvent de sa propre compétence exclusive, même si elle s'abstient de les abroger, la partie adverse empiète tout de même sur la compétence fédérale. Elle fait siennes ces dispositions et donne à penser que ces aspects relèvent de sa compétence, *quod non*.

Dans son dernier mémoire, elle expose que le permis de conduire provisoire est un document, qu'elle délivre et qui permet à son titulaire de conduire seul ou avec un guide, ce qui relève, sans contestation, de la compétence fédérale. De son point de vue, il ne revient pas à une région de déterminer les conditions d'utilisation de ce document. Elle considère que le raisonnement exposé ci-dessus peut être transposé à l'article 2.2.2. de l'arrêté attaqué, qui reprend textuellement le libellé de l'article 6 de l'arrêté royal du 23 mars 1998. Elle affirme que le fait de reprendre ce texte constitue un empiètement sur sa compétence dans la mesure où la partie adverse donne l'impression d'être compétente pour les conditions liées à la délivrance du permis de conduire provisoire et s'arroge illégalement la compétence de fixer des éléments qui relèvent de la compétence en matière de permis de conduire provisoire et non de la détermination des modalités de l'enseignement lui-même.

L'article 8.2. de l'arrêté attaqué abroge l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du 23 mars 1998, qui se lit comme suit :

« Tout candidat au permis de conduire valable pour la catégorie B est tenu de se soumettre à un apprentissage, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de la catégorie B ».

Selon elle, l'abrogation du renvoi à l'arrêté royal du 10 juillet 2006, dans l'arrêté royal du 23 mars 1998, pour le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, peut donner à penser que cet arrêté du 10 juillet 2006 ne s'y applique plus, ce qui n'est cependant pas la volonté de la partie adverse qui y apporte, par ailleurs, des modifications. Il en résulte, à son sens, un dépassement de compétence et, à tout le moins, une violation du principe de sécurité juridique et de la loyauté fédérale.

En réplique, elle indique que la partie adverse a supprimé le renvoi explicite dans l'arrêté royal du 23 mars 1998 à l'arrêté royal du 10 juillet 2006, mais également l'obligation de se soumettre à un apprentissage, ce qui est incontestablement resté une compétence fédérale et non une modalité pouvant être réglée par la région.

Dans son dernier mémoire, elle écrit que, sauf à considérer que le fait de décider si un candidat au permis de conduire doit ou non se soumettre à un apprentissage relève des « modalités » de l'écolage, *quod non*, elle n'aperçoit pas en quoi l'abrogation de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, relèverait de la compétence de la partie adverse. Elle soutient qu'il faut s'arrêter à la portée objective de l'acte attaqué, sans considération des intentions de son auteur, et

constater qu'une disposition relevant encore de sa compétence a été abrogée, ce qui suffit à annuler les dispositions visées par ce grief. Selon elle, il s'agit d'une nouvelle illustration de ce que le choix légistique de la partie adverse d'adopter une réglementation autonome, alors qu'elle ne dispose en la matière que d'une compétence limitée, n'est pas adéquat.

L'article 8.3. de l'arrêté attaqué prévoit que les articles 16, 25, § 1^{er} et 31, alinéas 2 à 4, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 sont abrogés « dans la mesure où ils s'appliquent à l'examen ou à l'enseignement visés à l'article 23, § 1^{er}, 4°, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et aux véhicules à moteur de la catégorie B ».

L'article 16 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 dispose comme suit :

« L'obligation de suivre le nombre d'heures prévu aux articles 14 et 15 ne s'applique pas aux titulaires d'un permis de conduire belge, européen ou étranger visé à l'article 23, § 2, 1°, de la loi, d'un permis de conduire provisoire qui suivent des cours en vue de perfectionner leur aptitude à conduire des véhicules de la catégorie pour laquelle le document est valable ».

L'article 8.4. de l'arrêté attaqué dispose comme suit :

« Les articles 16, alinéa 1^{er}, 25, § 1^{er}, et 33, alinéas 2 à 4, du même arrêté sont abrogés dans la mesure où ils s'appliquent à l'examen ou à l'enseignement visés à l'article 23, § 1^{er}, 2°, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et aux véhicules à moteur de la catégorie B à l'exception des articles relatifs à l'apposition du code 96 visé à l'annexe 7 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ».

Elle expose que ces dispositions touchent à un aspect de la réglementation qui relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire et non d'une modalité de l'enseignement, que la partie adverse ne peut abroger sans commettre un excès de compétence.

L'article 8.6. de l'arrêté attaqué dispose comme suit :

« Les articles 14, alinéa 2, 15, alinéa 2, 1°, e), 2°, a), 32, § 1^{er}, § 2, § 7, et l'annexe 4, parties B "Mode de cotation" et C "Mode de correction", du même arrêté sont abrogés dans la mesure où ils s'appliquent aux véhicules à moteur de la catégorie B à l'exception des articles relatifs à l'apposition du code 96 visé à l'annexe 7 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ».

L'article 32, § 7, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 est, quant à lui, libellé comme suit :

« L'examineur ou le préposé de l'organisme atteste sur la demande de permis de conduire, sur la demande de permis de conduire provisoire (...) la réussite de l'examen théorique ».

L'article 3.1.11. de l'arrêté attaqué dispose comme suit :

« L'examineur ou le préposé de l'organisme atteste la réussite de l'examen théorique pour la demande de permis de conduire ou pour la demande de permis de conduire provisoire ».

Selon elle, il ne s'agit pas là de modalités de l'examen théorique, mais de dispositions qui règlent la demande de permis elle-même, puisque la demande intervient après la réussite de l'examen et n'est donc plus une modalité de celui-ci. Elle en déduit que la partie adverse ne pouvait pas adopter ces dispositions et abroger l'article 32, § 7, précité, sans empiéter sur la compétence fédérale.

En réplique, elle maintient son point de vue et ajoute que, même si l'on devait juger que l'article 3.1.11. ne concerne qu'une modalité des examens, il n'en resterait pas moins que l'abrogation de l'article 32, § 7, précité, constitue un empiètement de compétence puisque ce dernier article concerne, quant à lui, incontestablement une condition liée à la délivrance des permis de conduire.

Dans son dernier mémoire, elle réitère cette argumentation.

La seconde branche du moyen est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Elle vise les articles 3.2.4., § 2, et 3.2.6., 8°, de l'arrêté attaqué, qui disposent respectivement comme suit :

« Article 3.2.4.

[...]

§ 2. Le candidat doit avoir réussi l'examen théorique de la Région de Bruxelles-Capitale, visé au titre 3, chapitre 1^{er}, de cet arrêté, depuis moins de trois ans ou en être dispensé en vertu de l'article 28 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ».

« Article 3.2.6.

Pour être admis à l'examen pratique en vue d'obtenir un permis de conduire, le candidat présente :

[...]

8° l'attestation de réussite de l'examen théorique de la Région de Bruxelles-Capitale, visée au titre 3, chapitre 1^{er}, de cet arrêté, sauf dispense en vertu de l'article 28 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ».

Elle soutient que ces dispositions :

- d'une part, portent atteinte à l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, parce qu'elles empêchent les personnes qui auront fait le choix d'user de la liberté - garantie par la loi spéciale - de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région, d'accéder à l'examen pratique et, par conséquent, d'obtenir le permis de conduire en Région de Bruxelles-Capitale;

- d'autre part, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, parce que les candidats au permis de conduire qui ont fait le choix de passer leur examen théorique dans une autre région se voient interdire l'accès à l'examen pratique en Région de Bruxelles-Capitale, « et sont par conséquent discriminés par rapport aux titulaires d'un examen théorique passé dans la Région de Bruxelles-Capitale, sans que cette différence de traitement soit susceptible d'être justifiée ».

Dans son mémoire en réplique, elle souligne que, s'agissant d'un moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, son intérêt est établi. Sur le fond, elle fait valoir que l'argument de la partie adverse selon lequel elle devrait évaluer un candidat issu d'une autre région en fonction des compétences qu'il a acquises conformément à la réglementation de cette autre région est affirmé mais pas démontré. Elle ajoute que le fait de considérer que les examens théorique et pratique ne font qu'un ne trouve aucun support textuel dans l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, quelle que soit la version linguistique consultée, et que cette volonté ne ressort nullement des travaux préparatoires, qui, au contraire, utilisent les notions d'examen théorique et pratique, de sorte que, selon elle, ces deux notions différentes ne peuvent être considérées comme formant un tout. Elle considère que la garantie que chacun puisse passer ses examens dans la région de son choix n'implique pas qu'une région doive évaluer un candidat en fonction de compétences qu'il a acquises conformément à la réglementation de cette autre région. Elle indique que la question préjudicielle proposée par la partie adverse repose sur une prémisse erronée.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur la recevabilité de la seconde branche du moyen en tant qu'elle est prise de la violation des règles répartitrices de compétence.

À l'audience, elle s'est prévalu de l'arrêt n° 247.301 du 12 mars 2020 qui a examiné un recours introduit par l'État fédéral contre l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 juin 2017 qui modifie l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur ainsi que l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B. Selon elle, cet arrêt a mis en évidence les limites de la compétence

régionale en cette matière et a également jugé que la liberté de choix prévue à l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, relève du principe de la répartition des compétences de sorte qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public pour lequel l'intérêt au moyen ne doit pas être démontré. Elle en conclut que la partie adverse ne peut pas imposer à un candidat qui a déjà passé son examen théorique dans une autre région, de repasser celui-ci pour pouvoir prendre part à l'examen pratique.

IV. 2. *Appréciation*

L'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, a transféré aux régions une partie de la compétence en matière de sécurité routière en insérant dans l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, un point XII, 6°, rédigé comme suit :

« XII. En ce qui concerne la politique en matière de sécurité routière :
[...]

6° la réglementation en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen et y compris le contrôle de l'aptitude à la conduite des conducteurs et candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles, à l'exception de la compétence fédérale concernant la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, étant entendu que les habitants d'une région sont libres de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région et étant entendu qu'une école de conduite reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions ».

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, éclairent comme suit la portée de ce transfert de compétences (*Doc. parl., Sénat*, session 2012/2013, n° 5-2232 , pp. 133 et s.):

« 8. Transfert aux régions de la formation à la conduite, des auto-écoles et des centres d'examen.

Ce transfert s'inscrit dans la logique de la proposition de loi spéciale 'portant des mesures institutionnelles' qui a été soumise antérieurement au Sénat (*Doc. parl., Sénat*, session 2007-2008, n° 4-602/1) et sur laquelle le Conseil d'État a rendu un avis le 10 avril 2008 (avis n° 44.234/AG). À la différence de la proposition précitée, la présente proposition prévoit toutefois le transfert de la formation à la conduite, des auto-écoles et des centres d'examen aux régions, et non aux communautés, conformément à l'Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'État du 11 octobre 2011.

La présente proposition de loi spéciale prévoit par conséquent d'attribuer aux régions la compétence relative à la réglementation en matière d'écolage et d'examens en vue de l'obtention du permis de conduire, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen. Ainsi, chaque région peut, dans le cadre de la législation européenne, mener une politique de sécurité routière optimale.

L'article 23 de la loi coordonnée du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière prévoit que le permis de conduire belge est délivré lorsque le requérant satisfait à certaines conditions, parmi lesquelles la réussite d'un examen théorique et pratique. L'article 23 prévoit également que le Roi détermine les modalités de l'apprentissage à suivre en préparation de l'examen. C'est cette dernière compétence qui est visée ici. La détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules reste donc une compétence fédérale. En revanche, la manière d'acquérir et de vérifier ces connaissances et aptitudes devient une compétence régionale.

Le permis de conduire lui-même reste de la compétence fédérale. Dans le cadre de ce transfert de compétences :

- une auto-école qui est reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions;
- la régionalisation de la formation à la conduite ne porte pas préjudice aux initiatives visant à enseigner le permis de conduire dans les écoles;
- chaque citoyen peut suivre la formation à la conduite dans une auto-école de la région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile;
- chaque citoyen peut passer l'examen dans un centre d'examen de la région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile.

Il va de soi que si des compétences spécifiques relatives à l'apprentissage, aux examens et aux écoles de conduite sont transférées aux régions, les autres aspects portant sur les conditions de délivrance d'un permis de conduire et sur la conduite des véhicules relèvent toujours de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Le permis de conduire provisoire, le permis à points et les règles en matière de déchéance continuent de relever de la compétence fédérale.

En ce qui concerne l'article 23, § 1^{er}, 2^o et 4^o, de la loi coordonnée du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, la compétence à transférer aux régions porte sur ce que ces dispositions attribuent au Roi.

Ces dispositions imposent comme conditions pour un permis belge :

"2^o avoir réussi un examen pratique organisé par le Roi, portant sur les connaissances et l'habileté nécessaire à la conduite des véhicules de chaque catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé. Le Roi détermine les modalités de l'apprentissage;

[...]

4^o avoir réussi un examen organisé par le Roi, portant sur la connaissance des lois et règlements, des comportements de nature à éviter les accidents, des éléments mécaniques essentiels, ainsi que des premiers soins à apporter en cas d'accident, concernant l'utilisation des véhicules de la catégorie pour laquelle le permis de conduire est demandé; le Roi détermine les modalités de l'enseignement".

La compétence régionale concerne dorénavant également l'article 23*bis* de la même loi coordonnée. Cette disposition n'est toutefois pas encore en vigueur et concerne les cours suivis dans le cadre du permis à points non encore entré en vigueur ("Art. 23*bis*. Le titulaire d'un permis de conduire belge suit des cours auprès d'un centre de perfectionnement à la conduite selon les modalités et dans les cas définis par le Roi. Ces cours sont destinés notamment à amener les conducteurs à adopter un comportement non agressif et préventif dans la circulation et à mieux maîtriser le véhicule, afin de ne pas créer de situations dangereuses; ils doivent être suivis dans un centre de perfectionnement à la conduite répondant aux conditions fixées par le Roi").

Étant donné qu'il est ainsi précisé que l'autorité fédérale reste compétente pour "la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules", il est certain que l'article 23, § 1^{er}, 1^o, et l'article 38, § 3 (qui prévoient, comme condition, que certains examens doivent être présentés dans le cadre de la déchéance du droit de conduire) et l'article 23, § 1^{er}, 3^o, (examen médical) continuent de relever de la compétence fédérale.

L'article 23, § 2, de la loi coordonnée du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière règle les cas d'exemption des examens. L'article 23, § 2, est rédigé comme suit :

"Art. 23. § 2. Est exempté des examens prévus au § 1^{er}, 2°, 3° et 4°, le requérant qui produit :

1° soit un permis de conduire national étranger en cours de validité, délivré conformément aux dispositions applicables en matière de circulation routière internationale ou dont la validité est reconnue en vertu d'accords passés par le Roi; le Roi peut subordonner cette exemption à des conditions de résidence du requérant dans l'État de délivrance du permis de conduire;

2° soit un certificat délivré par une autorité désignée par le Roi, attestant qu'il a réussi un examen jugé équivalent".

Dans cet article, il faut opérer une distinction. L'exemption des titulaires des permis de conduire étrangers (article 23, § 2, 1°) est liée à la compétence fédérale en matière de permis de conduire et reste donc fédérale.

L'exemption pour les titulaires d'un certificat après un examen jugé équivalent (article 23, § 2, 2°) est liée à la compétence pour l'écolage et les examens qui, sur la base de l'article 25 de la présente proposition de loi spéciale, incombe aux régions (article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Les dispenses visées aux articles 27 à 29 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire sont liées à la compétence fédérale en matière de permis de conduire et restent de la compétence fédérale.

Pour conclure, il convient de préciser que les termes "l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite" dans la nouvelle disposition proposée visent les règles fixées par le Roi comme prévu à l'article 23, § 3, de la loi précitée : "§ 3. Le Roi arrête les conditions auxquelles les écoles de conduite de véhicules à moteur doivent satisfaire pour l'accomplissement des tâches qu'Il détermine" ».

La compétence des régions en la matière doit être interprétée largement, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle « [le] Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées », de sorte que « sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées » (C.C., n° 3/2010 du 20 janvier 2010, B.22.).

En application de ces dispositions, les régions sont compétentes pour la réglementation en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, ce qui implique, selon les travaux préparatoires de la disposition légale précitée, que si la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules reste une compétence fédérale, la manière d'acquérir et de vérifier ces connaissances et aptitudes est une compétence régionale.

Les dispositions précitées, éclairées par les travaux préparatoires, attribuent donc aux régions la réglementation relative aux modalités de l'apprentissage théorique et pratique à suivre en préparation de l'examen (écolage), et à la manière de vérifier les connaissances théoriques et les aptitudes pratiques (examens). Continuent en revanche à relever de la compétence fédérale, notamment, les conditions de délivrance d'un permis de conduire, le permis de conduire lui-même, le permis de conduire provisoire, le permis à points, la conduite des véhicules, les règles en matière de déchéance des permis.

Les régions deviennent également compétentes pour les cours suivis dans le cadre du permis à points ainsi que pour l'exemption d'examen pour les titulaires d'un certificat après un examen jugé équivalent. L'État fédéral reste compétent pour l'exemption d'examen pour les titulaires d'un permis de conduire étranger et pour les dispenses d'examen visées aux articles 27 à 29 de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

Première branche

Dans le développement du premier grief formant la première branche du moyen, la partie requérante n'explicite pas en quoi consisterait la violation des principes qu'elle invoque.

Le simple fait d'abroger, de modifier ou de remplacer certaines dispositions des arrêtés royaux du 23 mars 1998 et du 10 juillet 2006, précités, ne peut être considéré en lui-même comme un excès de compétence, s'il n'est pas établi que les dispositions concernées échappent aux compétences régionales. Il ne porte pas non plus atteinte aux principes de proportionnalité et de sécurité juridique ou à la loyauté fédérale. L'existence de textes normatifs originellement nationaux, modifiés partiellement par les entités fédérées, est inhérente au processus des réformes successives de l'État. Comme l'a indiqué la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 62.818/4 du 7 février 2018, le choix adopté par la partie adverse de créer un texte autonome abrogeant et remplaçant partiellement les arrêtés royaux qui gouvernaient précédemment la matière n'est pas critiquable en son principe. La partie adverse n'était pas tenue de procéder, comme les deux autres régions l'ont fait, par la voie de modifications aux arrêtés royaux précités.

Le principe de la loyauté fédérale, inscrit à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. Joint au principe de proportionnalité, il oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas

impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs. En l'espèce, même s'il est vrai que les textes réglementaires manquent de lisibilité, la partie requérante n'explique pas, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, en quoi la méthode choisie porterait atteinte au principe de la loyauté fédérale ou rendrait impossible ou exagérément difficile pour elle de mener efficacement la politique qui lui a été confiée. En particulier, rien n'empêche la partie requérante de revoir la réglementation qui relève de sa propre compétence, en omettant de celle-ci les aspects régionaux, pour la rendre plus lisible.

Le principe de sécurité juridique interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes. La partie requérante ne démontre pas que les difficultés de lisibilité des textes réglementaires en présence heurteraient le principe de sécurité juridique.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée sous ces différents aspects. Quant au grief consistant à s'approprier des dispositions qui relèvent de la compétence fédérale, il est examiné ci-après à propos des dispositions particulières critiquées sur ce point.

Article 2.2.1.

Cette disposition énonce les exemptions à l'obligation, pour les candidats au permis de conduire B, de suivre un enseignement pratique.

La loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, confie aux régions la réglementation en matière d'écolage, c'est-à-dire les modalités de l'apprentissage théorique et pratique à suivre en préparation de l'examen. Comme l'expose la partie requérante, cette compétence coïncide essentiellement avec les pouvoirs d'exécution que le législateur avait confiés au Roi par l'article 23 de la loi du 16 mars 1968, c'est-à-dire le soin de déterminer les modalités de l'apprentissage pratique et de l'enseignement théorique. Or, cette loi ne prévoit pas d'exemption à l'obligation de suivre un apprentissage pratique; de telles exemptions ont été instaurées par l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, dans le cadre des pouvoirs d'exécution précités. La compétence ainsi exercée à l'époque par le Roi relève désormais de la compétence régionale.

En déterminant les catégories de personnes qui sont exemptées de l'enseignement pratique, la partie adverse n'a pas excédé ses compétences, puisque, ce faisant, elle fixe certaines modalités de l'apprentissage.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée à cet égard.

Article 2.2.12.

L'exemption envisagée concerne exclusivement des personnes qui souhaitent perfectionner leur aptitude à conduire des véhicules et qui sont donc déjà titulaires d'un permis de conduire. Ce type d'apprentissage n'entre donc ni dans les conditions relatives à la délivrance du permis de conduire, ni dans les effets de ce permis, ni dans les autres compétences fédérales en la matière.

Comme l'a constaté la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 62.178/3 du 23 octobre 2017 sur l'avant-projet de décret de la Région flamande « *houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B* », les compétences des régions ne se limitent pas à l'écolage et aux examens en vue de l'obtention du permis de conduire, mais peuvent également couvrir l'écolage des conducteurs déjà titulaires d'un permis de conduire. L'organisation d'un tel écolage s'inscrit dans la logique du transfert de compétences opéré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, afin de permettre aux régions de mener une politique optimale de sécurité routière. Maintenir parmi les compétences fédérales uniquement la formation complémentaire des conducteurs déjà munis d'un permis de conduire, laquelle serait alors dissociée de l'écolage des candidats au permis de conduire, nuirait à une répartition rationnelle des compétences et irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par le législateur spécial.

La disposition critiquée n'excède pas les compétences de la région. Corrélativement, la région peut abroger la disposition fédérale équivalente, à savoir l'article 16, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée à cet égard.

Article 2.1.1.

L'article 2.1.1. de l'acte attaqué dispose comme suit :

« § 1^{er}. Chaque candidat au permis de conduire valable pour la catégorie de véhicules à moteur B peut suivre un enseignement dans une école de conduite.
§ 2. L'enseignement théorique dispensé par les écoles de conduite comprend les matières visées à l'article 3.1.3. ».

La partie requérante n'explique pas pour quelles raisons la partie adverse serait incompétente pour adopter cette disposition, manifestement relative à la matière de l'écolage qui relève désormais de la compétence des régions.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée à cet égard. Quant à l'article 3.1.3., auquel il est renvoyé, il est statué ci-après.

Articles 3.1.3. et 3.2.2.

Ces dispositions concernent les matières sur lesquelles portent respectivement l'examen théorique et l'examen pratique. Elles n'abrogent pas les annexes 4 et 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 qui déterminent, quant à elles, les connaissances et aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, mais en reprennent et en complètent le contenu.

Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis précité, « l'arrêté royal du 23 mars 1998 n'opère [...] pas de distinction formelle entre la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, et celle du contenu de l'enseignement et de l'examen théorique, d'une part, (annexe 4) et de l'enseignement et de l'examen pratique, d'autre part (annexe 5) », ce qui l'amenait à considérer que la partie adverse ne pouvait pas remplacer purement et simplement les annexes 4 et 5 précitées sans porter atteinte à la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules.

À la suite de la loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, les régions sont compétentes pour déterminer le contenu de l'examen théorique et de l'examen pratique, dans le respect de la compétence fédérale pour déterminer les connaissances et aptitudes nécessaires. La partie adverse était donc compétente pour adopter les articles 3.1.3. et 3.2.2. de l'acte attaqué, qui ont bien cet objet. Dès lors qu'elle n'a pas abrogé la partie A de l'annexe 4 et les parties I et II de l'annexe 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 mais repris et complété leurs contenus, la partie adverse n'a pas empiété sur la compétence de la partie requérante de déterminer les connaissances et les aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules.

De manière générale, comme le soutient la partie requérante, un législateur doit s'abstenir de reproduire des dispositions relatives à une matière qui excède sa compétence. Toutefois, en l'occurrence, la région peut et doit définir les matières sur lesquelles porte l'examen qu'elle a pour mission d'organiser, matières

qui doivent correspondre aux exigences de la réglementation fédérale. Ce faisant, elle ne s'approprie pas des dispositions relevant de la compétence fédérale, mais exerce dans toute son étendue sa propre compétence, étroitement imbriquée avec celle de l'État fédéral.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée à cet égard.

Articles 2.2.2. et 8.2.

Les dispositions critiquées déterminent les conditions d'accès à l'apprentissage pratique et n'abrogent pas les dispositions fédérales relatives au permis de conduire provisoire. La loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, confie aux régions la réglementation en matière d'écolage, c'est-à-dire les modalités de l'apprentissage théorique et pratique à suivre en préparation de l'examen. En fixant les conditions auxquelles le candidat doit satisfaire pour pouvoir suivre l'enseignement pratique, la partie adverse n'a pas excédé ses compétences, puisque, ce faisant, elle fixe certaines modalités de l'apprentissage. La circonstance que ces conditions sont en partie définies par renvoi ou dans des termes identiques à la réglementation fédérale actuellement en vigueur – et que l'acte attaqué n'abroge ni ne remplace – n'a pas pour effet d'entacher cette disposition d'excès de compétence.

De même, la partie adverse a pu choisir de régler directement les conditions de l'apprentissage pratique plutôt que de renvoyer à l'arrêté royal du 10 juillet 2006, comme le faisait l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998. L'article 8.2. de l'arrêté attaqué, qui abroge cette dernière disposition, n'est pas entaché d'excès de compétence.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée à cet égard.

Articles 3.1.11. et 8.6.

L'article 3.1.11. prévoit que l'examineur ou le préposé de l'organisme atteste la réussite de l'examen théorique pour la demande de permis de conduire ou pour la demande de permis de conduire provisoire. L'article 8.6. abroge le paragraphe 7 de l'article 32 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, qui contient la même disposition.

Les régions étant désormais compétentes pour réglementer la matière des examens et donc notamment pour fixer les conditions de leur réussite, elles le sont également pour organiser la délivrance de l'attestation de réussite.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

Seconde branche

La seconde branche du moyen est irrecevable à défaut d'intérêt en tant qu'elle est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, la partie requérante n'est pas destinataire de la réglementation attaquée et n'est pas concernée par les distinctions de traitement, éventuellement injustifiées, qui résulteraient de son application.

En revanche, cette branche du moyen n'appelle pas la démonstration d'un intérêt dans le chef de la partie requérante en tant qu'elle dénonce l'incompétence de l'auteur de l'acte dès lors qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public.

L'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, a complété comme suit l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 :

« XII. En ce qui concerne la politique en matière de sécurité routière :
[...]

6° la réglementation en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen et y compris le contrôle de l'aptitude à la conduite des conducteurs et candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles, à l'exception de la compétence fédérale concernant la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, étant entendu que les habitants d'une région sont libres de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région [le Conseil d'État souligne] et étant entendu qu'une école de conduite reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions ».

L'article 3.2.4., § 2, de l'arrêté attaqué impose la condition suivante pour participer à l'examen pratique :

« Le candidat doit avoir réussi l'examen théorique de la Région de Bruxelles-Capitale, visé au titre 3, chapitre 1^{er}, de cet arrêté, depuis moins de trois ans ou en être dispensé en vertu de l'article 28 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ».

L'article 3.2.6., 8°, de l'arrêté attaqué dispose comme suit :

« Pour être admis à l'examen pratique en vue d'obtenir un permis de conduire, le candidat présente : [...]

8° l'attestation de réussite de l'examen théorique de la Région de Bruxelles-Capitale, visée au titre 3, chapitre 1^{er}, de cet arrêté, sauf dispense en vertu de l'article 28 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ».

Comme l'a déjà jugé l'arrêt n° 247.301 du 12 mars 2020, il peut être admis que la condition formulée à la fin du point XII de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (passage souligné ci-avant), ne constitue pas seulement une règle de fond mais également une limite que le législateur spécial a imposée à la compétence des régions. La seconde branche du moyen est dès lors recevable en tant qu'elle invoque la violation de cette disposition au titre de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué.

La question soulevée ne concerne pas l'excès de compétence qui aurait été commis par le législateur régional, mais bien celui qui aurait été commis par le gouvernement régional dans l'adoption de l'arrêté attaqué. Elle relève bien de la compétence du Conseil d'État et doit être tranchée par ce dernier.

En tant qu'il prévoit que les habitants d'une région sont libres de fréquenter une école de conduite ou de passer « les examens » dans un centre d'une autre région, l'article 6, § 1^{er}, XII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 vise la présentation des examens dans leur ensemble. Chaque région est compétente pour déterminer les conditions de réussite de l'examen théorique et les conditions d'accès à l'examen pratique, les deux épreuves concourant à vérifier si le candidat dispose de la connaissance et de l'aptitude nécessaires pour conduire des véhicules dans cette région et conformément aux règles qui y sont en vigueur. La disposition précitée n'oblige pas les régions à autoriser les candidats qui ont présenté l'examen théorique dans une autre région à accéder à l'examen pratique qu'elles-mêmes organisent.

Dès lors que l'arrêt n° 247.301, précité, n'a pas eu à trancher cette question, son enseignement n'est pas transposable en l'espèce.

La seconde branche du moyen est partiellement irrecevable et, pour le surplus, non fondée.

IX. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

X. Notification de l'arrêt

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, précité, le présent arrêt sera notifié exclusivement par la voie du courrier électronique.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courrier électronique, avec accusé de réception.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé par la XV^e chambre, le 26 juin 2020, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht