

ROYAUME DE BELGIQUE.KONINKRIJK BELGIE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 9 avril 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'arrêté royal du 1er février 1977 relatif au permis de conduire", a donné le 29 mai 1984 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e april 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 februari 1977 betreffende het rijbewijs", heeft de 29e mei 1984 het volgend advies gegeven :

Par une lettre du 6 avril 1984, le Président de la Chambre des Représentants demande à la section de législation de donner un avis motivé "sur la proposition de loi de M. VAN ROMPAEY modifiant l'arrêté royal du 1er février 1977 relatif au permis de conduire et les amendements déposés par l'auteur (doc. n° 388/1 et 2 - 1982-1983)".

Les nombreuses modifications proposées concernent certaines modalités de l'apprentissage et des examens théorique et pratique, ainsi que le montant des redevances dues pour ces examens.

+

+ +

Le Conseil d'Etat a été saisi à plusieurs reprises de projets ou de propositions de loi qui tendaient à modifier des dispositions réglementaires.

Distinguant les arrêtés pris par le Roi en vertu des pouvoirs que Lui confère directement la Constitution et les arrêtés royaux pris en application des articles 67 ou 78 de la Constitution, le Conseil d'Etat a estimé que, seuls, les projets ou propositions de loi tendant à modifier les arrêtés pris par le Roi en vertu de ses pouvoirs constitutionnels propres soulevaient une objection de constitutionnalité. Quant aux projets ou propositions tendant à modifier d'autres arrêtés réglementaires, s'ils peuvent comporter, éventuellement, une modification expresse ou implicite de la loi sur laquelle ces arrêtés se fondent, ils soulèvent essentiellement une objection d'ordre technique.

.../...

Il résultera, en effet, de l'intervention du législateur dans un texte réglementaire, un régime hybride dont l'inconvénient majeur est d'établir une éventuelle confusion entre des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire.

La proposition de loi soumise au Conseil d'Etat, qui tend à modifier l'arrêté royal du 1er février 1977 pris en application des articles 23 et 27 des lois coordonnées sur la police de la circulation routière, présente d'autant plus cet inconvénient qu'elle procède, dans de nombreux articles, non au remplacement de dispositions de l'arrêté royal du 1er février 1977, mais au remplacement de mots ou de membres de phrases. La confusion entre les textes législatifs et réglementaires en sera inévitablement accentuée. La méthode suivie par la proposition est donc à proscrire.

Au surplus, l'habilitation donnée au Roi dès 1899 d'arrêter par voie réglementaire les dispositions relatives à la police de la circulation routière se justifie par la nécessaire souplesse que ces dispositions doivent conserver.

+

+

+

Bien que la proposition de loi ait pour objet principal de modifier la réglementation relative aux modalités de l'apprentissage et des examens théorique et pratique, la directive du 4 décembre 1980 du Conseil des Communautés européennes

.../...

relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire ne peut être perdue de vue (J.O n° L. 375/1, du 31 décembre 1980).

Le Conseil y fait valoir "que la mise en place d'un permis de conduire communautaire présuppose l'harmonisation des systèmes nationaux existants d'examen de conduite, objectif qui ne peut être réalisé que progressivement" et "qu'il est souhaitable qu'il soit procédé aussitôt que possible à une harmonisation plus poussée des normes en matière d'examens à subir par le conducteur et d'octroi des permis de conduire". La directive fixe, en conséquence, des exigences minimales pour les examens de conduite (examen théorique et examen pratique) et des normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale des candidats.

Aux termes de l'article 12.1 de la directive, "les Etats membres arrêtent, après consultation de la Commission, en temps utile et au plus tard le 30 juin 1982, les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour la mise en oeuvre de la présente directive à partir du 1er janvier 1983".

Cette "mise en oeuvre" n'a pas, à ce jour, été accomplie par la Belgique. Elle devra l'être.

Il n'apparaît pas que la proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat ait directement pour objet de légiférer en des matières réglées par la directive. Toutefois,

.../...

la directive oblige l'Etat belge à mettre sa réglementation relative au permis de conduire en concordance avec elle, notamment en ce qui concerne le programme des examens théorique et pratique et l'aptitude physique et mentale des candidats.

Sans avoir à examiner dans quelle mesure les dispositions de droit interne devront être mises en concordance avec la directive, il faut observer que les dispositions qui doivent être prises en matière d'examens auront une incidence évidente sur les dispositions relatives à l'apprentissage, puisque celui-ci est destiné à préparer des examens dont le programme est, désormais, fixé par le Conseil des Communautés européennes.

+

+ +

En conclusion, s'il est vrai que l'arrêté royal du 1er février 1977 relatif au permis de conduire doit être revu, il serait cependant de mauvaise technique de procéder à cette revision par voie législative comme de légiférer partiellement avant cette revision.

Met een brief van 6 april 1984 verzoekt de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de afdeling wetgeving een gemotiveerd advies te geven "over het wetsvoorstel van de heer VAN ROMPAEY tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 februari 1977 betreffende het rijbewijs en over de door de steller ingediende amendementen (gedr. st., nr 388/1 en 2 - 1982-1983)".

De talrijke voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op sommige nadere aspecten van de scholing en van het theoretisch en het praktisch examen, alsook op het bedrag van de retributies welke voor die examens betaald moeten worden.

+

+

+

De Raad van State is reeds herhaaldelijk verzocht advies uit te brengen over ontwerpen of voorstellen van wet strekkend tot wijziging van verordeningsbepalingen.

De Raad van State, daarbij een onderscheid makend tussen de besluiten die de Koning vaststelt op grond van de Hem rechtstreeks door de Grondwet toegekende bevoegdheden en de koninklijke besluiten vastgesteld met toepassing van de artikelen 67 of 78 van de Grondwet, heeft als zijn mening te kennen gegeven dat alleen de ontwerpen of voorstellen van wet strekkend tot wijziging van de besluiten welke de Koning heeft vastgesteld op grond van zijn eigen grondwettelijke bevoegdheden een grondwettigheidsbezwaar opleverden. Wat betreft de ontwerpen of voorstellen die ertoe strekken andere reglementaire besluiten te wijzigen, deze kunnen eventueel wel een uitdrukkelijke of impliciete wijziging meebrengen van de wet waarop die besluiten steunen, maar zij doen hoofdzakelijk een bezwaar van technische aard rijzen.

De bemoeiing van de wetgever met een reglementaire tekst zal immers leiden tot een hybridische regeling waarvan het grootste nadeel is dat het tot verwarring kan komen tus-

sen bepalingen van wetgevende en bepalingen van verordenende aard.

Bij het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel, dat de wijziging beoogt van het koninklijk besluit van 1 februari 1977, vastgesteld met toepassing van de artikelen 23 en 27 van de gecoördineerde wetten op de politie over het wegverkeer, is dat nadeel des te groter daar heel wat artikelen van het voorstel niet strekken tot vervanging van bepalingen van het koninklijk besluit van 1 februari 1977 maar tot vervanging van woorden of zinsdelen daarin. De verwarring tussen hetgeen wets- en verordeningstekst is, zal daardoor onvermijdelijk nog toenemen. De in het voorstel gevolgde methode is dan ook af te keuren.

De sinds 1899 aan de Koning gegeven bevoegdheid om de bepalingen betreffende de politie over het wegverkeer door middel van verordeningen vast te stellen, is bovendien verantwoord door de noodzaak die bepalingen soepel te houden.

+

+

+

Ofschoon het wetsvoorstel hoofdzakelijk strekt tot wijziging van de reglementering betreffende de nadere regels inzake de scholing en het theoretisch en praktisch examen, mag men toch de richtlijn van 4 december 1980 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de invoering van een Europees rijbewijs niet uit het oog verliezen (P.B., nr L. 375/1 van 31 december 1980).

De Raad voert daarin aan "dat de invoering van een Europees rijbewijs de harmonisatie van de bestaande nationale stelsels voor rijexamens vooronderstelt, welk doel slechts geleidelijk kan worden bereikt" en "dat het wenselijk is zo spoedig mogelijk over te gaan tot een verdere

harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurder te ondergane tests en inzake de afgifte van rijbewijzen". Bijgevolg bepaalt de richtlijn minimumeisen voor de rijexamens (theoretisch examen en praktisch examen) en minimumnormen voor de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van de gegadigden.

Artikel 12.1 van de richtlijn bepaalt dat "de Lid-Staten, na raadpleging van de Commissie, tijdig doch uiterlijk op 30 juni 1982 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen die nodig zijn voor de uitvoering van deze richtlijn met ingang van 1 januari 1983".

België heeft die richtlijn tot op heden niet uitgevoerd. Het zal dat nochtans wel moeten doen.

Het wetsvoorstel dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, heeft blijkbaar niet rechtstreeks tot doel wetgevend op te treden in aangelegenheden die door de richtlijn worden geregeld. De richtlijn verplicht de Belgische Staat evenwel zijn reglementering betreffende het rijbewijs met haar voorschriften in overeenstemming te brengen, inzonderheid wat betreft het programma van het theoretisch en praktisch examen en de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van de gegadigden.

Zonder dat hier onderzocht hoeft te worden in welke mate de bepalingen van intern recht met de richtlijn in overeenstemming zullen moeten worden gebracht, dient te worden opgemerkt dat de inzake examens uit te vaardigen bepalingen duidelijk een terugslag zullen hebben op de bepalingen inzake scholing, aangezien deze laatste bedoeld is als voorbereiding op examens waarvan het programma voortaan door de Raad van de Europese Gemeenschappen wordt vastgesteld.

+

+

+

Als conclusie kan worden gesteld dat het koninklijk besluit van 1 februari 1977 betreffende het rijbewijs stellig moet worden herzien maar dat de herziening van het besluit via een wet als werkwijze evenzeer af te keuren zou zijn als een gedeeltelijke bemoeiing van de wetgever vóór die herziening.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

P. DE VISSCHER,

J. DE GAVRE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.