

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.696/2/V
DU 10 SEPTEMBRE 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, le 13 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours ^(*), sur un projet d'arrêté royal « modifiant diverses dispositions relatives au permis de conduire AM, A1, A2 et A », a donné l'avis suivant :

^(*) par courriel du 17 juillet 2012.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements régionaux.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les seules copies des courriers adressés aux différents gouvernements de région et datés, tout comme la demande d'avis, du 3 juillet 2012.

Il revient donc au demandeur d'avis de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

2. Il en va de même pour l'obtention de l'avis de l'Inspecteur des Finances et de l'accord du Ministre du Budget sur le projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Méthode de transposition de la directive 2006/126/CE

L'arrêté royal du 28 avril 2011 'modifiant les catégories du permis de conduire, le modèle du permis de conduire et les conditions pour les examinateurs, conformément à la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire', assure la transposition de la directive 2006/126/CE précitée. Son entrée en vigueur est fixée au 19 janvier 2013¹.

Comme l'indique la note explicative datée du 7 juin 2012 figurant dans le dossier joint en annexe à la demande d'avis, le projet examiné vise à réformer la formation à la conduite pour les motos, dans le cadre de la transposition de la directive 2006/126/CE précitée. L'objectif est également de faire entrer en vigueur cette réforme le 19 janvier 2013.

¹ Cette date correspond à celle fixée à l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2006/126/CE précitée.

Dans ce contexte, les dispositions du projet examiné tendent à modifier les dispositions de l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire' concernant les permis pour cyclomoteur et motos, soit en complément des dispositions de l'arrêté royal du 28 avril 2011 précité, soit en remplacement de ces dernières ².

En d'autres termes, le projet examiné vise tout à la fois à modifier l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire' et son arrêté modificatif - non encore en vigueur - du 28 avril 2011.

La complexité de ce processus rend particulièrement difficile l'examen de la régularité de la transposition de la directive 2006/126/CE précitée ³. Elle rend également difficile la compréhension de la réforme dans son ensemble. Il doit donc être conseillé à l'auteur du projet :

- soit de se limiter à modifier le seul arrêté royal du 28 avril 2011 précité avant son entrée en vigueur ;

- soit d'abroger purement et simplement l'arrêté royal du 28 avril 2011 précité, et de le remplacer par un nouvel arrêté royal (modificatif), visant à modifier l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité.

Ces deux méthodes permettraient, l'une comme l'autre, de « coordonner » dans un seul texte modificatif toutes les modifications à l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité, qui entreraient en vigueur le 19 janvier 2013. Elles pourraient, l'une comme l'autre, donner lieu à la publication d'un rapport au Roi exposant la réforme dans son ensemble, et de tableaux de transposition établissant le caractère exhaustif de cette opération ⁴.

C'est sous la réserve de cette observation générale que les observations particulières suivantes sont formulées.

² Voir les différentes abrogations - partielles ou totales - des dispositions de l'arrêté royal du 28 avril 2011 'modifiant les catégories du permis de conduire, le modèle du permis de conduire et les conditions pour les examinateurs, conformément à la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire', figurant aux articles 21 à 34 du projet examiné.

³ Cette difficulté renforce l'utilité de l'établissement de tableaux de concordance, lesquels n'ont cependant pas été communiqué à la section de législation.
Voir également l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2006/126/CE précitée.

⁴ Sur cette question voir le Code de légistique : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^{os} 191 à 194 et voir le Rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », pp. 47 à 49.
Il y a lieu de mettre à jour les tableaux de concordance établis lors de l'adoption de l'arrêté royal du 28 avril 2011 précité.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

L'article 5, j), du projet (article 15, en projet, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité), se réfère notamment à l'alinéa 2, 2°, c), de la même disposition. Or, cette dernière disposition est insérée dans l'article 15 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité, par l'article 10, g), de l'arrêté royal du 28 avril 2011 précité, lui-même abrogé par l'article 26, 3°, du projet examiné.

Cette erreur constitue un exemple des problèmes entraînés par la complexité de la méthode critiquée dans l'observation générale formulée ci-avant ⁵.

Article 9

L'article 35/1, en projet, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 (article 9 du projet examiné) est structuré en deux alinéas, dont le premier traite des conditions d'admission à l'épreuve sur terrain isolé à la circulation de l'examen pratique en vue de l'obtention d'un permis de conduire valable pour la catégorie A1, A2, ou A, et le second des conditions d'admission à l'épreuve sur la voie publique du même examen pratique.

L'identification de ces deux alinéas - auxquels d'autres dispositions en projet renvoient spécifiquement - est cependant rendue malaisée par la présence de phrases incidentes au sein des énumérations que comportent chacun de ces deux alinéas.

Il convient dès lors de supprimer ces phrases incidentes et, le cas échéant, si cette suppression le justifie, de transformer chacun de ces deux alinéas en paragraphes numérotés, composés de plusieurs alinéas.

Article 13

À l'article 13 du projet (article 63, en projet, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité), il convient de veiller à respecter l'usage qui est fait des termes « examen » et « épreuve » dans la version actuelle de cette disposition ⁶.

⁵ Il peut également être noté que l'article 5, f), du projet examiné, vise à compléter l'article 15, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité, par l'ajout de points d) et e); ce qui confirme l'hypothèse d'une abrogation « indirecte » erronée de l'article 15, alinéa 2, 2°, c), par l'article 26, 3°, du projet.

⁶ Et plus particulièrement au point b) de la disposition à l'examen.

Article 15

À l'article 85, § 1^{er}, 3°, en projet, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité (article 15 du projet examiné), il convient de supprimer les mots « alinéa 2 », le paragraphe 2 de cette disposition ne comprenant qu'un seul alinéa.

Articles 19 et 20

L'ordre des articles 19 et 20 du projet doit être inversé afin de respecter l'ordre des dispositions respectivement modifiée et insérée (articles 22, et 22^{ter}, en projet, de l'arrêté royal du 11 mai 2004 'relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur').

Articles 23 et 24

L'article 7, e), de l'arrêté royal du 28 avril 2011 précité est abrogé à deux reprises, par les articles 23, 1°, et 24, du projet examiné.

Annexes

Il convient de préciser, dans l'intitulé de l'annexe 5/1 en projet de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité, qu'elle constitue l'annexe 1 du projet examiné.

La chambre était composée de

Monsieur	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.696/2/V
VAN 10 SEPTEMBER 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 13 juli 2012 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd van dertig dagen ^(*), van advies te dienen over een ontwerp koninklijk besluit “tot wijziging van verscheidene bepalingen betreffende het rijbewijs AM, A1, A2 en A”, heeft het volgende advies gegeven:

^(*) Bij e-mail van 17 juli 2012.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het ontwerp.

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich echter alleen de afschriften van de brieven gericht aan de verschillende gewestregeringen, die net als de adviesaanvraag, 3 juli 2012 gedateerd zijn.

De adviesaanvrager dient derhalve erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste volledig wordt vervuld.

2. Hetzelfde geldt voor het verkrijgen van het advies van de inspecteur van Financiën en van de akkoordbevinding van de minister van Begroting over het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

Werkwijze voor de omzetting van richtlijn 2006/116/EG

Het koninklijk besluit van 28 april 2011 ‘tot aanpassing van de rijbewijscategorieën, het rijbewijsmodel en de voorwaarden voor examinatoren, ingevolge richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs’ zorgt voor de omzetting van de voornoemde richtlijn 2006/126/EG. De inwerkingtreding ervan is vastgesteld op 19 januari 2013¹.

Zoals wordt aangegeven in de toelichtende nota, gedateerd 7 juni 2012, in het dossier dat als bijlage bij de adviesaanvraag is gevoegd, strekt het voorliggende ontwerp ertoe de motoropleiding te hervormen in het kader van de omzetting van de voornoemde

¹ Deze datum stemt overeen met de datum die is vastgesteld in artikel 16, lid 2, van de voornoemde richtlijn 2006/126/EG.

richtlijn 2006/126/EG. De doelstelling is tevens om deze hervorming op 19 januari 2013 in werking te doen treden.

In dit verband strekken de bepalingen van het voorliggende ontwerp ertoe de bepalingen van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ inzake de rijbewijzen voor bromfietsen en motorfietsen te wijzigen, hetzij om de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 28 april 2011 aan te vullen, hetzij om ze te vervangen².

Dit betekent dat het voorliggende ontwerp zowel het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ als het wijzigingsbesluit ervan van 28 april 2011 - dat nog niet in werking is - beoogt te wijzigen.

Door de complexiteit van dit wetgevingsproces wordt het onderzoek van de regelmatigheid van de omzetting van de voornoemde richtlijn 2006/126/EG aanzienlijk bemoeilijkt³. Ook wordt het daardoor moeilijk om de hervorming in haar geheel te bevatten. De steller van het ontwerp wordt derhalve aangeraden:

- hetzij alleen het voornoemde koninklijk besluit van 28 april 2011 te wijzigen voordat het in werking treedt;
- hetzij het voornoemde koninklijk besluit van 28 april 2011 zonder meer op te heffen en te vervangen door een nieuw (wijzigend) koninklijk besluit dat het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998 beoogt te wijzigen.

Door elk van deze twee werkwijzen kunnen alle wijzigingen van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998 die op 19 januari 2013 in werking moeten treden, in een enkele wijzigingstekst worden samengebracht. Ze kunnen elk aanleiding geven tot de bekendmaking van een verslag aan de Koning waarin de hervorming in haar geheel wordt uiteengezet alsook van omzettingstabellen waaruit het exhaustief karakter van deze omzetting blijkt⁴.

Onder voorbehoud van deze algemene opmerking worden de volgende bijzondere opmerkingen geformuleerd.

² Zie de verschillende - gehele of gedeeltelijke - opheffingen van de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 april 2011 ‘tot aanpassing van de rijbewijscategorieën, het rijbewijsmodel en de voorwaarden voor examinatoren, ingevolge richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs’ in de artikelen 21 tot 34 van het voorliggende ontwerp.

³ Deze moeilijkheid bevestigt het nut van concordantietabellen, die evenwel niet werden bezorgd aan de afdeling Wetgeving. Zie eveneens artikel 16, lid 4, van de voornoemde richtlijn 2006/126/EG.

⁴ Zie betreffende deze aangelegenheid *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 191 tot 194; zie tevens het jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, blz. 47 tot 49. De concordantietabellen die zijn opgesteld bij de vaststelling van het voornoemde koninklijk besluit van 28 april 2011 moeten worden bijgewerkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 5

In artikel 5, j), van het ontwerp (ontworpen artikel 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998) wordt onder meer teruggegrepen op het tweede lid, 2°, c), van dezelfde bepaling. Deze bepaling is echter ingevoegd in artikel 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998 bij artikel 10, g), van het voornoemde koninklijk besluit van 28 april 2011, welke bepaling zelf wordt opgeheven bij artikel 26, 3°, van het voorliggende ontwerp.

Deze dwaling is exemplarisch voor de moeilijkheden die ontstaan door de complexe werkwijze waartegen in de algemene opmerking *supra* bezwaar is gemaakt⁵.

Artikel 9

Het ontworpen artikel 35/1 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 (artikel 9 van het voorliggend ontwerp) is ingedeeld in twee leden. Het eerste lid behandelt de voorwaarden voor toelating tot de proef op een terrein buiten het verkeer van het praktisch examen voor het behalen van een rijbewijs geldig voor de categorie A1, A2 of A, en het tweede lid behandelt de voorwaarden voor toelating tot de proef op de openbare weg van hetzelfde praktisch examen.

Het is echter niet eenvoudig deze twee leden - waar andere ontworpen bepalingen specifiek naar verwijzen - van elkaar te onderscheiden omwille van de tussenzinnen binnen de opsommingen in elk van deze twee leden.

Deze tussenzinnen moeten dus worden weggelaten en in voorkomend geval moeten, indien deze weglating zulks rechtvaardigt, de beide leden worden omgevormd tot genummerde paragrafen die uit meerdere leden bestaan.

⁵ Tevens kan worden opgemerkt dat artikel 5, f), van het voorliggende ontwerp ertoe strekt artikel 15, tweede lid, 2°, van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998 aan te vullen met punten d) en e); dit bevestigt de veronderstelling dat artikel 15, tweede lid, 2°, c), abusievelijk “onrechtstreeks” wordt opgeheven bij artikel 26, 3°, van het ontwerp.

Artikel 13

In de Franse versie van artikel 13 van het ontwerp (ontworpen artikel 63 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998) moet het gebruik van de termen “examen” en “épreuve” in de huidige tekst van deze bepaling in acht worden genomen⁶.

Artikel 15

In het ontworpen artikel 85, § 1, 3°, van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998 (artikel 15 van het voorliggende ontwerp) moeten de woorden “tweede lid” worden weggelaten aangezien paragraaf 2 van deze bepaling slechts een enkel lid bevat.

Artikelen 19 en 20

De volgorde van de artikelen 19 en 20 van het ontwerp moet worden omgekeerd teneinde de volgorde in acht te nemen van de bepalingen die respectievelijk worden gewijzigd en ingevoegd (de ontworpen artikelen 22 en 22^{ter} van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 ‘betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’).

Artikelen 23 en 24

Artikel 7, e), van het voornoemde koninklijk besluit van 28 april 2011 wordt tot tweemaal toe opgeheven bij de artikelen 23, 1°, en 24 van het voorliggende ontwerp.

Bijlagen

In het opschrift van de ontworpen bijlage 5/1 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998 moet worden aangegeven dat ze bijlage 1 van het voorliggende ontwerp is.

⁶ Meer bepaald in punt b) van de voorliggende bepaling.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
Mevrouw	M. BAGUET,	staatsraden,
de Heren	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. LIÉNARDY