

AVIS 34.642/4 DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 24 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur", a donné le 12 février 2003 l'avis suivant :

Observation générale

L'article 3 du projet oblige l'école de conduite à disposer au moins d'un siège d'exploitation en Belgique.

Les articles 49 (ex-article 59) et 50 (ex-article 60), alinéa 3, du Traité instituant la Communauté européenne interdisent toute discrimination à l'égard d'un prestataire de services en raison de sa nationalité ou de sa résidence. Les articles 45 (ex-article 55), et 55 (ex-article 66) exceptent de l'application des dispositions relatives à la liberté de prestation des services, les activités qui participent, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique, ce n'est pas le cas en l'espèce. Les articles 46 (ex-article 56) et 55 (ex-article 66) permettent également des mesures différenciées justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

D'autres dispositions du projet prévoient des liens de rattachement explicites avec l'administration belge, notamment la publication au Moniteur belge de l'acte constitutif de la société (article 5, § 2, alinéa 2, 7°), la déclaration de l'ONSS (article 5, § 2, alinéa 2, 9°) et la mention du numéro de T.V.A. (article 6, § 1^{er}, 4°).

Compte tenu de la nature de l'activité, en rapport avec la délivrance du permis de conduire, l'auteur du projet est invité à justifier de telles exigences au regard des exceptions, autorisées par les articles 46 et 55 précités, aux principes européens de nondiscrimination et de liberté de prestation des services.

Observations particulières

Préambule

A l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser plus spécialement l'article 23, § 3, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière qui dispose que "Le Roi arrête les conditions auxquelles les écoles de conduite de véhicules à moteur doivent satisfaire pour l'accomplissement des tâches qu'Il détermine. »

Dispositif

Article 4

L'alinéa 2, qui interdit l'utilisation de certaines appellations par des organismes autres que ceux visés à l'alinéa 1^{er} ou par des personnes autres que les titulaires d'une autorisation de diriger ou d'enseigner, dépasse l'habilitation contenue à l'article 23, § 3, de la loi du 16 mars 1968 précitée. Elle constitue une limitation de la liberté des tiers qui doit être prévue dans la loi elle-même.

CHAPITRE III. - Procédure d'octroi et de retrait de l'agrément d'école de conduite

Il résulte de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, et de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet que le siège d'exploitation peut être autorisé pour certains enseignements seulement. Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, cette précision doit figurer dans le chapitre III.

Selon le fonctionnaire délégué, l'agrément d'école de conduite pourrait également n'être accordé que pour

certain enseignements. Il convient également de le préciser dans le texte du projet.

En conséquence, il convient que l'agrément et l'autorisation d'exploitation mentionnent la catégorie d'enseignement pour lesquels ils sont délivrés. Les articles 6, § 1^{er}, et 7, § 1^{er}, seront dès lors adaptés.

Article 5

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, 1^o, la disposition du projet prévoit que le demandeur doit joindre à la demande "les titres établissant le droit d'usage du local". A l'alinéa 2, 3^o, elle impose de joindre "la copie du bail ou de la convention d'occupation si l'école de conduite n'est pas propriétaire".
S'il appartient au Roi de s'assurer que les activités des écoles de conduite aient lieu dans des locaux convenables et qu'au titre des conditions d'agrément de ces écoles, il en fixe les critères, il ne lui appartient pas en revanche de s'immiscer dans l'origine de propriété des biens immeubles qui sont utilisés par celles-ci.
Les mots "les titres établissant le droit d'usage du local" et "la copie du bail ou de la convention d'occupation si l'école de conduite n'est pas propriétaire" doivent dès lors être supprimés.
La même observation vaut mutatis mutandis pour les articles 7, § 2, alinéa 2, 1^o et 3^o, et 8, § 2, alinéa 2, 2^o.
2. Au paragraphe 2, alinéa 2, 4^o, il convient de préciser si les locaux visés sont uniquement les locaux de cours ou également le local destiné à l'administration de l'école.
La même observation vaut pour l'article 7, § 2, 4^o.
3. S'agissant du paragraphe 2, alinéa 2, 7^o, au regard du principe de bonne administration, la section de législation du Conseil d'Etat se demande s'il est raisonnable qu'une administration exige de joindre à un formulaire de demande "l'acte constitutif de la société ainsi que ses modifications" alors que le législateur a organisé de manière générale la publicité de ces actes dans le Code des sociétés, notamment aux articles 67 et suivants (1).

Article 6

1. Au paragraphe 1^{er}, 7^o et au paragraphe 2, le Conseil d'Etat se demande à quoi correspond "le numéro d'organisation de la personne morale ou de la personne physique". (1) Un régime similaire sera applicable aux associations sans but lucratif lorsque la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, sera en vigueur.
2. Au paragraphe 1^{er}, selon le fonctionnaire délégué, le 9^o concernerait la date de l'agrément initial alors que le 10^o concernerait la date de délivrance du dernier document constatant l'agrément. Les deux dates peuvent ne pas correspondre en cas de délivrance d'un duplicata ou de modification de l'agrément.
Le projet sera précisé afin de mieux traduire cette intention.
La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 7, § 1^{er}, 7^o et 8^o, et pour l'article 8, § 1^{er}, 6^o et 7^o.

Article 7

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat se demande quelle est la différence entre le "numéro matricule du siège d'exploitation" visé au 4^o et le "numéro d'identification unique pour les sièges d'exploitation et les unités techniques d'exploitation" visé au 0^o

d'exploitation et les unités techniques d'exploitation" vise au 7°.

Par ailleurs, la notion "d'unité technique d'exploitation" n'est nullement définie dans le projet.

2. Il convient de préciser, à tout le moins dans le rapport au Roi, ce que sont les "conditions d'exploitation" visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°.

3. Le paragraphe 3 dispose que le ministre retire l'autorisation d'exploitation. Le rapport au Roi sera corrigé en supprimant les mots "ou son délégué".

La même observation vaut pour l'article 8, § 3.

Article 10

1. Au paragraphe 1^{er}, le mot "nouvel" est inutile et doit être omis.

2. En français, le mot "euro" prend la marque du pluriel. La même observation vaut pour la suite du projet.

Article 11

1. Le paragraphe 1^{er} mélange une des conditions d'agrément - la désignation d'un directeur de conduite dans chaque école de conduite - et les missions que devra remplir ce directeur une fois désigné. Le fait de remplir ces missions ne peut être qu'une condition du maintien de l'agrément ou de son renouvellement.

Il convient de mieux distinguer les deux types de règles.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, il y a lieu d'écrire :

« Le directeur d'école de conduite est la personne physique titulaire de l'agrément ou, si le titulaire de l'agrément est une personne morale, la personne physique qui la représente ou l'une des personnes physiques qui, seules ou conjointement, la représente ».

3. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, in fine, précise que "le directeur d'école de conduite est seul chargé de représenter l'école de conduite en ce qui concerne les dispositions du présent arrêté". Cette disposition ne peut cependant avoir pour effet de déroger aux règles du Code des sociétés qui concernent la représentation des sociétés. En cela, la disposition excède l'habilitation légale et doit être omise.

Article 12

1. Vu l'importance de la décision prévue au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, alinéa 2, celle-ci doit être prise par le ministre et non par son délégué.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7° vise les instructeurs qui "justifient ne pas exercer leur activité sous l'autorité et la surveillance du directeur de l'école de conduite, telles qu'elles sont définies à l'article 11".

Cette disposition est inadmissible. Le Roi ne puise pas dans la loi qui L'habilite à régler l'agrément des écoles de conduite d'imposer à ce titre l'obligation de révéler le contenu des relations individuelles de travail. Pareille disposition excède cette habilitation et doit être omise.

Article 14

Au paragraphe 3, alinéa 3, il convient de préciser selon quelle procédure les certificats sont "refusés" par le ministre ou son délégué.

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient que l'auteur du projet précise que "la catégorie d'enseignement A" renvoie à l'une des catégories d'enseignement prévues à l'article 16, § 1^{er}.

Par ailleurs, les sièges d'exploitation ne sont pas "agrés" mais "autorisés".

Article 20

L'alinéa 2 dispose que le ministre ou son délégué peut déterminer la répartition des cours dans le temps. Aucun pouvoir réglementaire ne peut cependant être reconnu au délégué du ministre.

Articles 20 à 22

Plusieurs règles annoncées dans le rapport au Roi ne se trouvent pas dans le texte du projet. Tel est le cas de l'obligation, pour les écoles de conduite, de communiquer les calendriers et horaires de cours ou de l'interdiction de tenir compte des cours collectifs suivis par l'élève pour le calcul des heures minimales prévues par la réglementation (2).

Ces contradictions doivent être levées.

Article 25

L'article 25, alinéa 1^{er}, 2^o, prévoit que les brevets sont délivrés « sur la base de l'équivalence des diplômes ou certificats délivrés par un Etat membre de l'Espace économique européen, en application des dispositions de la directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans, modifiée par la directive 92/51/CEE. »

Il ne peut être admis de régler la matière par référence à une directive. Il convient que le projet établisse lui-même les règles qui permettent d'assurer l'équivalence des certificats conformément au droit européen.

En outre, en l'espèce, c'est la directive 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE, qui s'applique et non la directive 89/48/CEE précitée.

Enfin, il convient de prévoir également des équivalences pour d'autres aspects de la réglementation, par exemple en ce qui concerne les certificats de bonne vie et moeurs.

(2) Cette dernière règle ne peut logiquement viser que les cours pratiques collectifs pour les motos.

Article 26

1. Au paragraphe 1^{er}, il est suggéré de supprimer l'alinéa 2, qui est peu explicite, et d'écrire le paragraphe 1^{er}, in fine, comme suit :

« (...) ainsi que la capacité de mettre cette connaissance en pratique et de la transmettre ».

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est suggéré d'écrire, in fine,

« (...) une formation préalable, dont le ministre détermine les matières ».

L'alinéa 2 doit être omis car il dépasse la compétence de l'autorité fédérale.

Article 31

Au paragraphe 2, seconde phrase, le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus conforme à l'intention de l'auteur du projet d'écrire :

« Le candidat qui n'obtient pas 60 % à chacune de ces deux épreuves pour la matière (la suite comme au projet) ».

Article 33

1. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il convient de prévoir que le directeur adjoint peut également être maître de stage.

2. Le paragraphe 4, alinéa 5, dispose que le ministre ou son délégué peut interdire, dans certaines circonstances, à un instructeur de devenir maître de stage. Cette décision doit être prise par le ministre lui-même après audition préalable de l'instructeur.

Par ailleurs, le non respect des obligations visées aux alinéas 1^{er}, 2, 3 et 4, ne peut être une cause d'interdiction de devenir maître de stage, mais uniquement une cause d'interdiction de continuer à être maître de stage.

Enfin, les mots "s'il n'est pas suffisamment garanti qu'il respecte les obligations visées aux alinéas 1^{er}, 2, 3 et 4" doivent être remplacés par les mots "s'il ne respecte pas les obligations visées aux alinéas 1^{er}, 2, 3 et 4".

3. Au paragraphe 4, alinéa 6, il appartient au projet de prévoir les circonstances et conditions dans lesquelles le ministre ou son délégué peut obliger une école de conduite à accepter des stagiaires.

4. Contrairement à ce que mentionne le rapport au Roi, le projet ne prévoit pas que l'attestation de stage peut être délivrée par le directeur adjoint de l'école de conduite.

Article 34

1. Selon le fonctionnaire délégué, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, a pour but de rendre possible le renouvellement simultané de tous les membres du jury.

Il est préférable d'écrire :

« Lorsqu'un mandat devient vacant au sein du jury d'examen, la personne nommée au cours du mandat l'est pour la durée du mandat qui reste à courir. ».

La même observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 2, troisième phrase.

2. Il y a lieu de préciser, à tout le moins dans le rapport au Roi, ce que sont les "auxiliaires du jury" mentionnés au paragraphe 3, alinéa 2.

3. Il y a contradiction entre l'article 34, § 1^{er}, alinéa 3, qui dispose que "le ministre établit le règlement d'ordre intérieur du jury d'examen" et l'article 36 qui dispose que "les chambres fixent de commun accord leur règlement d'ordre intérieur qui est approuvé par le ministre ou son délégué".

En tout état de cause, les mots "ou son délégué" doivent être omis.

Article 39

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il serait préférable d'écrire :

« Les écoles de conduite se conforment aux instructions qui leur sont données par le ministre ou son délégué en vue de mettre fin à une violation de la réglementation. »

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, in fine, la possibilité de saisie de documents doit être prévue dans la loi et non dans un arrêté d'exécution.

3. Le paragraphe 2 vise les "fonctionnaires et agents visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 2".

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, vise les "fonctionnaires et agents spécialement désignés par le ministre ou par son délégué".

La désignation des fonctionnaires et agents chargés de contrôler l'application de la loi ne peut être confiée au délégué du ministre.

4. Au paragraphe 2, contrairement au rapport au Roi, le texte du projet ne mentionne pas l'"autorisation de diriger". Cette contradiction doit être résolue.

Article 40

Article 40

1. Il convient que le projet précise lui-même dans quels cas un examen médical doit être subi par les personnes mentionnées.
2. L'alinéa 2 dispose que
« L'autorisation d'enseigner est suspendue lorsque le médecin conclut à l'inaptitude de l'intéressé. »
Il convient que le projet précise comment prendra fin cette suspension.

Article 42

1. L'alinéa 4 dispose que pendant la période de suspension de l'autorisation de diriger ou si le directeur d'école de conduite ne satisfait plus aux conditions des articles 12 et 14, aucun cycle de cours théorique ou pratique ne peut commencer dans l'école. Selon le fonctionnaire délégué, cette dernière situation doit être concrétisée dans une décision de suspension. Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, les mots "ou si le directeur d'école de conduite ne satisfait plus aux conditions des articles 12 et 14" sont inutiles et seront omis.
2. Au même alinéa 4, in fine, les mots "lorsqu'un nouveau directeur d'école de conduite est désigné" sont trop restrictifs. Il se peut, en effet, qu'après une période de suspension, ce soit le même directeur qui reprenne ses activités.

Article 43

A l'alinéa 1^{er}, il est inutile de prévoir que la décision doit être motivée. Cela résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.
Par ailleurs la durée de la suspension "sur-le-champ" - 10 jours - est trop longue. Cette suspension ne peut durer que le temps strictement nécessaire pour entamer une procédure de suspension ordinaire comprenant l'audition de l'intéressé.

Article 44

Il y a lieu de remplacer les mots "ne répondant pas aux conditions prévues par le présent arrêté" par les mots "ne disposant pas d'une autorisation d'enseigner ou dont l'autorisation d'enseigner est suspendue". En effet, outre le fait que la notion de "conditions prévues par le présent arrêté" est beaucoup trop large, l'on se demande qui va décréter qu'un instructeur ne répond plus à ces conditions. Une telle insécurité juridique ne peut être admise et ce d'autant plus qu'elle entraîne de graves conséquences pour les élèves. En tout état de cause, à la seconde phrase, les mots "le cas échéant" doivent être omis.

Article 46

Au paragraphe 1^{er}, l'alinéa 4, est redondant par rapport à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe; il sera donc omis.

Article 47

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison les titulaires d'un brevet I non homologué à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté ne doivent pas subir le stage.

Observations de forme

D'une manière générale, le texte néerlandais du projet devrait être corrigé du point de vue de la légistique et de la correction de la langue. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites ci-dessous les observations ou propositions de texte suivantes.

Préambule

Conformément aux formules de légistique, il faudrait écrire : "Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting... ».

Dispositif

Article 1^{er}

Au 5°, il faudrait écrire : "5° "erkenning van rijschool" : de toestemming van de minister om een rijschool te exploiteren;".

Dans l'ensemble du projet, il vaudrait mieux remplacer les termes "uitbaten, uitbating" par les termes "exploiteren, exploitatie".

Au 8°, il faudrait écrire : "8° "directie- of instructietoestemming" : de toestemming (...) te geven. ».

Dans l'ensemble du projet, le terme "toelating" devrait être remplacé par le terme "toestemming".

Article 2

Au paragraphe 3, a), le terme "genieters" n'a pas été utilisé correctement. Il faudrait écrire : "a) degenen die leefloon ontvangen of evenwaardige sociale bijstand genieten;".

Article 4

Le mot "organismen" devrait être remplacé par le mot "instellingen". Cette observation vaut pour tout le projet.

Article 5

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, devrait être rédigé comme suit :

« Indien de (...) zijn vervuld, geeft de minister (...) binnen drie maanden... af, alsook de (...) exploitatievergunning (...) oefenterrein. »

Au paragraphe 2, alinéa 2, 9°, il faudrait écrire "ten aanzien van" au lieu de "ten overstaan van" et à l'alinéa 3 "op gepaste wijze" au lieu de "op afdoende wijze".

La chambre était composée de :

M. P. Liénardy, conseiller d'Etat, président;
M. P. Vandernoot et Mme M. Baguet, conseillers d'Etat;
M. F. Dehousse, assesseur de la section de législation;
Mme C. Gigot, greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. Lefèbvre, auditeur.

La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. Chauffoureaux, référendaire adjoint.

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

P. Liénardy.

Le greffier,

C. Gigot.

Le président,

P. Liénardy.