

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.974 du 26 juin 2019

A. 223.926/XV-3584

En cause :

1. l'association sans but lucratif **FEDERDRIVE**,
2. la société privée à responsabilité limitée **AUTO-ÉCOLE PRO PERMIS**,
3. la société anonyme **MOTREX CFR**,
4. la société anonyme **AUTECH**,
5. la société anonyme **MERCATOR**,
6. la société anonyme **PEGASE ORGANISATION**,
7. la société privée à responsabilité limitée **QUINT**,
8. la société anonyme **VERKEERSSCHOOL**,
9. la société privée à responsabilité limitée **DE KORTRIJKSE AUTORIJSSCHOOL**,
10. la société privée à responsabilité limitée **RIJSCHOLEN SECURA**,
11. la société privée à responsabilité limitée **AE CENTRAL ORGANISATION**,

ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT
et Charline SERVAIS, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue de Bèze en Bourgogne 62
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 décembre 2017, l'a.s.b.l. FEDERDRIVE, la s.p.r.l. AUTO-ÉCOLE PRO PERMIS, la s.a. MOTREX CFR, la s.a. AUTECH, la s.a. MERCATOR, la s.a. PEGASE ORGANISATION, la s.p.r.l. QUINT, la s.a. VERKEERSSCHOOL, la s.p.r.l. DE KORTRIJKSE AUTORIJSSCHOOL, la s.p.r.l. RIJSCHOLEN SECURA et la s.p.r.l. AE CENTRAL ORGANISATION demandent l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2017 modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et l'arrêté royal du 10

juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B (Moniteur Belge du 3 octobre 2017)".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Laurent JANS, 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 10 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 11 juin 2019 à 9 heures 30.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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. Faits

1. La première partie requérante a pour objet social la défense des intérêts collectifs de ses membres et la défense des intérêts des écoles de conduite. Les autres parties requérantes sont des écoles de conduite actives en Région wallonne, en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale.

2. 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 du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour insérer un point XII qui dispose notamment ce qui suit:

"§ 1^{er}. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

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 parlementaires apportent les précisions suivantes quant à la portée de ce transfert de compétence (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 145 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'Etat 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'Etat 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° et 4°, 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° 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° 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 23bis 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. 23bis. 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°, 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°, (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”*.

3. À la suite de ce transfert de compétence, le Gouvernement wallon adopte, en première lecture, le 30 mars 2017 et, en deuxième lecture, le 8 mai 2017, un avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B.

4. Le projet est ensuite soumis à la section de législation du Conseil d'État, qui rend l'avis n° 61.664/4 le 10 juillet 2017.

5. Le 20 juillet 2017, le Gouvernement wallon adopte, en troisième lecture, l'arrêté suivant :

"20 JUILLET 2017 - Arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B

Le Gouvernement wallon,

Vu la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, l'article 21, remplacé par la loi du 9 juillet 1976, l'article 23, remplacé par la loi du 9 juillet 1976 et modifié par les lois des 29 février 1984 et 18 juillet 1990, l'article 26, remplacé par la loi du 9 juillet 1976 et l'article 27, remplacé par la loi du 9 juillet 1976 et modifié par la loi du 18 juillet 1990;

Vu l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire;

Vu l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B;

Vu le rapport du 30 mars 2017 établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales;

Vu l'avis n° 61.664/4 du Conseil d'État, donné le 10 juillet 2017 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteurs;

Sur la proposition du Ministre des Travaux publics;

Après délibération,

Arrête :

CHAPITRE 1^{er} - Modifications à l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire

Article 1^{er}. Dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 21 juillet 2016, sont insérés des 2^o/1 et 2^o/2 rédigés comme suit :

1^o "2^o/1. Le terme «Ministre wallon» désigne le Ministre chargé de la politique en matière de sécurité routière en Région wallonne”;

2^o "2^o/2. Le terme «Administration» désigne la Direction générale opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques du Service public de Wallonie”.

Article 2. Dans l'article 15, alinéa 2, du même arrêté, le 7^o, abrogé par l'arrêté royal du 10 juillet 2006, est rétabli dans la rédaction suivante :

“7^o trente heures : pour le candidat qui réussit l'examen théorique, qui a l'âge de 18 ans, qui répond aux conditions fixées par le ministre wallon, et qui souhaite se présenter directement à l'examen pratique prévu à l'article 23, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, pour obtenir un permis de conduire de la catégorie B”.

Article 3. Dans l'article 25 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 1^{er} septembre 2006, 4 mai 2007 et 30 août 2008, les modifications suivantes sont apportées :

1^o dans le paragraphe 1^{er}, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

2^o dans le paragraphe 2, le mot “Ministre” est chaque fois remplacé par les mots “Ministre wallon”;

3^o il est complété par les paragraphes 4 et 5 rédigés comme suit :

“§4. Les centres d'examen délivrent aux candidats pour le permis de la catégorie B qui ont réussi l'examen visé à l'article 23, § 1^{er}, 4^o, de la loi relative à la police de la circulation routière, l'attestation de réussite dont le modèle est déterminé par le Ministre wallon.

Toutefois, les centres d'examen délivrent l'attestation de réussite au candidat visé à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, uniquement s'il a réussi l'examen visé à l'article 23, § 1^{er}, 4^o, de la loi relative à la police de la circulation routière et s'il a suivi une formation, en compagnie de son guide ou ses guides, selon les modalités déterminées par le Ministre wallon.

§ 5. En vue de l'obtention d'un permis de conduire provisoire sans guide, les centres d'examen peuvent, selon les modalités déterminées par le Ministre wallon ou son délégué, délivrer le certificat d'aptitude aux candidats pour le permis de la catégorie B, uniquement s'ils ont démontré leur capacité à circuler seul”.

Article 4. Dans l'article 26 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 28 avril 2011 et 10 janvier 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1^o dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

2^o dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon ou son délégué”;

3^o dans le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le 5^o est remplacé par ce qui suit :

“5^o être titulaire au moins d'un des diplômes, certificats ou brevets pris en considération pour l'admission aux niveaux, A, B ou C dans les services publics de Wallonie, ou être titulaire d'un diplôme, certificat ou brevet étranger reconnu équivalent ou pouvoir justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le domaine de la formation pratique à la conduite”;

4^o dans le paragraphe 2, 6^o, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 5. Dans l'article 26bis du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 28 avril 2011, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

2° dans le paragraphe 2, alinéa 2, 4°, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

3° dans le paragraphe 2, alinéa 2, 4°, les mots “du SPF Mobilité et Transports” sont remplacés par les mots “du Ministre wallon ou son délégué”;

4° dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots “du SPF Mobilité et Transports, Direction générale Mobilité et Sécurité routière” sont remplacés par les mots “de l’Administration”;

5° dans le paragraphe 3, alinéa 3, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon ou son délégué”;

6° dans le paragraphe 3, alinéa 3, les mots “du SPF Mobilité et Transports” sont remplacés par les mots “de l’Administration”;

7° dans le paragraphe 3, alinéa 4, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

8° dans le paragraphe 4, alinéa 3, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon ou son délégué”;

9° dans le paragraphe 5, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon ou son délégué”;

10° dans le paragraphe 6, alinéa 1^{er}, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

11° dans le paragraphe 7, le mot “Ministre” est chaque fois remplacé par les mots “Ministre wallon ou son délégué”;

12° dans le paragraphe 8, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 6. Dans l’article 26^{ter} du même arrêté, inséré par l’arrêté royal du 28 avril 2011, le mot “Ministre” est chaque fois remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 7. Dans l’article 26^{quater} du même arrêté, inséré par l’arrêté royal du 28 avril 2011, le mot “Ministre” est chaque fois remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 8. Dans l’article 31, alinéa 4, du même arrêté, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 9. Dans l’article 32 du même arrêté, modifié par l’arrêté royal du 31 octobre 2008, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le mot “, néerlandaise” est abrogé;

2° dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots “en langue néerlandaise ou en langue anglaise,” est insérée entre le mot “théorique” et le mot “avec”;

3° dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots “ce dernier” sont remplacés par les mots “par le candidat”;

4° dans le paragraphe 3, alinéa 2, les mots “ou idiome” sont abrogés;

5° dans le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 10. Dans l’article 33, alinéa 4, du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 15 juillet 2004 et 28 avril 2011, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 11. Dans l’article 39 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l’arrêté royal du 4 décembre 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 3, alinéa 3, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

2° dans le paragraphe 4, alinéa 2, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

3° dans le paragraphe 8, le mot “néerlandaise” est abrogé.

Article 12. Dans l’article 41, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 13. Dans l’article 44, § 4, alinéa 1^{er}, 2°, du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 22 mars 2004 et 1^{er} décembre 2013, les mots du “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding” et les mots

“ou de l’Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle” sont abrogés.

Article 14. Dans l’article 45, alinéa 1^{er}, du même arrêté, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon ou son délégué”.

Article 15. Dans l’article 47 du même arrêté, modifié par l’arrêté royal du 5 septembre 2002, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les mots “et d’une chambre pour les examens présentés en langue néerlandaise” sont abrogés;

2° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots “Chaque chambre” sont remplacés par les mots “La commission”;

3° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

4° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, la phrase “Les commissaires qui composent la chambre néerlandophone doivent justifier par leur diplôme qu’ils ont subi les examens du doctorat en droit ou de la licence en droit en langue néerlandaise.” est abrogée;

5° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

6° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 6, les mots “Les chambres fixent en commun accord” sont remplacés par les mots “La commission fixe”;

7° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 6, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

8° dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots “Chaque chambre” sont remplacés par les mots “La commission”;

9° dans le paragraphe 3, alinéa 2, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

10° dans le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

11° dans le paragraphe 4, alinéa 2, les mots “les agents de l’État” sont remplacés par les mots “le personnel de la fonction publique wallonne”;

12° dans le paragraphe 4, alinéa 2, les mots “rang 13” sont remplacés par les mots “rang A2”.

Article 16. Dans l’article 48, alinéa 2, du même arrêté, les mots “à l’article 61” sont remplacés par les mots “à l’article 63”.

Article 17. Dans l’article 61 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l’arrêté royal du 15 novembre 2013, les modifications suivantes sont apportées:

1° à l’alinéa 1^{er}, le 8° est abrogé;

2° à l’alinéa 4, les mots “, sauf dans le cas visé à l’article 48, § 1^{er}” sont abrogés.

Article 18. Dans l’article 63 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l’arrêté royal du 8 janvier 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

2° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les phrases : “Dans ce cas, il multiplie le montant des redevances par l’indice du mois écoulé et divise le produit par l’indice des prix à la consommation du mois au cours duquel le présent arrêté est entré en vigueur. Les montants adaptés entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le mois au cours duquel ils ont été publiés au Moniteur belge” sont remplacées par les phrases :

“En cas d’adaptation, les tarifs sont adaptés chaque année dans le courant du mois de janvier selon la formule suivante :

$A = 100 ((I_{n-1}/I_{n-2}) - 1)$;

A = % de variation des tarifs pour l’année n;

I = valeur de l’indice des prix à la consommation au 30 juin, communiquée par le Ministère des Affaires économiques;

n = année de l’adaptation tarifaire;

n-1 = année précédant l’année n;

n-2 = année précédant l’année n-1.

Lorsque la formule de l'alinéa 3 est appliquée l'année qui suit une année où il a été sursis à une adaptation annuelle des tarifs, l'indice In-2 est remplacé par In-3, où n-3 représente l'année pénultième à l'année n-1”;

3° le paragraphe 1^{er} est complété par trois alinéas rédigés comme suit :

“L'Administration communique le résultat de la formule d'adaptation des tarifs aux organismes agréés visés par l'article 25, § 1^{er}.

L'Administration détermine la procédure de transmission des propositions de structures tarifaires et fixe la date avant laquelle elle communique le résultat visé à l'alinéa 5 ainsi que les délais dans lesquels les propositions de structures tarifaires lui sont transmises par les organismes agréés visés par l'article 25, § 1^{er}.

Sur la proposition des organismes agréés visés par l'article 25, § 1^{er}, le Ministre peut décider de surseoir à l'adaptation annuelle des tarifs lorsque le résultat de la formule, dont il est question à l'article 1^{er}, correspond à une variation inférieure à trois pour cent. Les montants adaptés entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le mois au cours duquel ils ont été publiés au Moniteur belge”;

4° dans le paragraphe 2, 1°, alinéa 2, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

5° il est complété par un paragraphe 3 rédigé comme suit :

“§3. L'introduction d'un recours devant la commission de recours donne lieu au paiement d'une redevance de 12,50 euros.

Le mode de paiement de la redevance est fixé par le Ministre wallon.

Elle n'est pas remboursée sauf dans le cas visé à l'article 48, § 1^{er}. Le Ministre wallon peut adapter le montant de la redevance aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation, tel que prévu au paragraphe 1^{er}”.

Article 19. Dans l'article 64 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 28 avril 2011, les modifications suivantes sont apportées :

1° à l'alinéa 2, le mot “Ils” est remplacé par les mots “Les membres du personnel qui sont chargés de l'inspection et du contrôle par le Ministre wallon ou son délégué”;

2° à l'alinéa 4, le mot “fonctionnaires” est remplacé par les mots “membres du personnel”;

3° à l'alinéa 4, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

4° à l'alinéa 5, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”;

5° à l'alinéa 6, les mots “ou du Ministre wallon ou de son délégué, chacun en ce qui le concerne” sont insérés entre les mots “son délégué” et les mots “les autorités”.

Article 20. Dans l'annexe 4 du même arrêté, modifiée en dernier lieu par l'arrêté royal du 15 novembre 2013, les modifications suivantes sont apportées:

1° le B, II est complété par un alinéa rédigé comme suit :

“Le candidat n'a pas réussi s'il donne au moins deux fausses réponses aux questions portant sur les infractions des troisième ou quatrième degrés, visées aux articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 30 septembre 2005 désignant les infractions par degré aux règlements généraux pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière ou portant sur le dépassement de la vitesse maximale autorisée, fixée dans les règlements pris en exécution de la loi.”;

2° au C, le mot “Ministre” est remplacé par les mots “Ministre wallon”.

Article 21. Dans l'annexe 5 du même arrêté, remplacée par l'arrêté royal du 15 juillet 2004 et modifiée en dernier lieu par l'arrêté royal du 15 novembre 2013, sont apportées les modifications suivantes :

1° le III.B est complété par le 18° rédigé comme suit :

“18° Conduite indépendante”;

2° le III est complété par le C rédigé comme suit :

“C. Épreuve de perception des risques (pour la catégorie B uniquement): test par ordinateur dans le centre d’examen.”;

3° le VI.B est complété par le 12° rédigé comme suit :

“12° Épreuve de perception des risques (pour la catégorie B uniquement)”.

CHAPITRE II. - Modifications de l’arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B

Article 22. L’article 2 de l’arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, est remplacé par ce qui suit :

“Art. 2. § 1^{er}. Le candidat au permis de conduire de la catégorie B, peut participer à l’examen théorique à partir de l’âge de 17 ans.

§ 2. Le candidat qui échoue deux fois de suite à l’examen théorique suit douze heures de formation théorique à la conduite auprès d’une école de conduite avant de pouvoir à nouveau être admis à l’examen théorique”.

Article 23. L’article 8 du même arrêté, modifié par l’arrêté royal du 4 décembre 2013, est remplacé par ce qui suit :

“Art. 8. § 1^{er}. Pour pouvoir présenter l’examen pratique, le candidat au permis de la catégorie B :

1° a 18 ans;

2° a réussi l’examen théorique 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;

3° sauf celui visé au paragraphe 2, a réalisé un apprentissage d’au moins trois mois sous le couvert d’un permis de conduire provisoire de la catégorie B;

4° sauf celui visé au paragraphe 2, a roulé au moins 1500 kilomètres.

Concernant le 4°, le Ministre wallon ou son délégué détermine les modalités de vérification de cette condition.

§ 2. Le candidat au permis de conduire B qui a réussi l’examen théorique depuis moins de trois ans ou en a été dispensé en vertu de l’article 28 de l’arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, qui a au moins l’âge de 18 ans, et qui a suivi 30 heures d’enseignement pratique à la conduite dans une école de conduite agréée, peut se présenter directement à l’examen pratique.

§ 3. Le candidat, sauf celui visé au paragraphe 2, présente un permis de conduire provisoire B en cours de validité dont il est titulaire depuis au moins trois mois ou un certificat d’enseignement pratique délivré par une école de conduite attestant du suivi des cours visés à l’article 5/1, § 1^{er}; dans ce dernier cas, il présente une attestation délivrée par l’autorité visée à l’article 10 établissant qu’il a effectué un apprentissage d’au moins trois mois sous le couvert d’un permis de conduire provisoire B.

L’examen pratique est réalisé avec un véhicule de la catégorie ou de la sous-catégorie qui fait l’objet de la demande de permis de conduire. Le véhicule satisfait aux conditions déterminées à l’article 6, 2°, de l’arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire.

Lorsqu’un candidat se présente avec un instructeur d’une école de conduite, il exécute l’examen avec un véhicule d’apprentissage de l’école de conduite qui satisfait aux conditions visées à l’arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d’agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur.

Le candidat qui n’est pas titulaire d’un permis de conduire provisoire B subit l’examen pratique aux conditions visées à l’alinéa 1^{er}”.

Article 24. Dans l’article 10 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

1° à l’alinéa 2, les mots “visé à l’article 23, § 6, de l’arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d’agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur” sont abrogés;

2° il est complété par un alinéa rédigé comme suit :

“Les centres d’examen organisés par les organismes d’inspection automobile agréés conformément aux dispositions de l’arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d’agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation, peuvent, selon les modalités déterminées par le Ministre wallon ou son délégué, délivrer le certificat d’aptitude au candidat”.

Article 25. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018 à l’exception des articles 9 et 11 qui entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2018.

Article 26. Le Ministre qui a la Sécurité routière dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté”.

Il s’agit de l’acte attaqué.

6. Cet arrêté est modifié par un arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2018 modifiant divers arrêtés portant sur l’enseignement à la conduite et les examens relatifs à la connaissance et à l’aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules, publié au Moniteur belge du 22 juin 2018, produisant ses effets au 1^{er} janvier 2018, à l’exception des articles 1^{er}, 3, 4, 19 et 20 qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

Il fait l’objet d’un recours en annulation introduit par l’État belge, inscrit au rôle sous la référence A. 225.861/XV-3820, actuellement pendant devant le Conseil d’État.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

La partie adverse relève que les parties requérantes sollicitent l’annulation de l’arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2017 dans sa totalité, alors que les moyens de la requête sont uniquement dirigés contre les articles 2, 3 et 23 de cet arrêté. Elle relève que le Conseil d’État considère généralement que, lorsque les dispositions d’un règlement sont divisibles et séparables, l’annulation de certaines de celles-ci peut laisser intact l’objet principal de l’acte attaqué et que, dans cette mesure, il est compétent pour en prononcer l’annulation partielle. Elle fait valoir que les parties requérantes n’indiquent pas en quoi l’annulation des dispositions critiquées devrait aboutir à l’annulation de la totalité de l’arrêté attaqué. Elle souligne que ces dernières ne soutiennent pas que les dispositions de cet arrêté forment un tout indivisible. Dans ces conditions, elle en conclut que si le Conseil d’État devait considérer que l’un des moyens est fondé, il devrait alors limiter l’annulation à l’article concrètement visé par ce moyen. Elle réitère une argumentation similaire dans son dernier mémoire.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes soutiennent que la critique formulée dans le second moyen selon laquelle l'acte attaqué est rédigé de manière floue et imprécise concerne l'acte attaqué dans sa globalité. Elles observent que la partie adverse fait référence, dans son mémoire en réponse, à un nouveau projet d'arrêté adopté, en première lecture, le 18 mars 2018, ce qui constitue pour elles un aveu du flou affectant l'acte attaqué qui le rend inapplicable. Elles estiment que certaines de ses dispositions doivent également être annulées dès lors que l'argumentation développée dans la requête en annulation vise directement leur contenu et elles citent à cet égard l'article 24 de l'acte attaqué. Elles réitèrent une argumentation similaire dans leur dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

Lorsqu'une requête en annulation est dirigée contre un acte réglementaire, mais qu'il apparaît des moyens et de leurs développements que le requérant ne critique que certaines dispositions de cet acte, l'objet du recours se limite à ces dernières, sauf si elles forment un ensemble indissociable avec les autres dispositions de l'acte attaqué.

Un recours peut être étendu en cours de procédure aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué, lorsque, notamment, ils le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement et lorsque la demande d'extension de l'objet du recours a été formée dans le délai prescrit pour solliciter l'annulation de l'acte visé par cette demande.

Les griefs formulés dans le premier et le second moyens sont principalement dirigés contre l'article 3, 3°, de l'acte attaqué qui insère les paragraphes 4 et 5 dans l'article 25 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et contre l'article 24, 2°, de l'acte attaqué qui ajoute un troisième alinéa à l'article 10 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (article 25 de l'arrêté du 20 juillet 2017, précité).

Toutefois, l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2018 modifiant divers arrêtés portant sur l'enseignement à la conduite et les examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules, publié au Moniteur belge du 22 juin 2018, remplace ces paragraphes 4 et 5 et complète l'article 25, précité, par des paragraphes 6 à 10. L'article 23, 2°, de l'arrêté du 24 mai 2018, abroge l'article 10, alinéa 3, de l'arrêté royal du 10 juillet

2006, précité. Ces dispositions produisent également leurs effets le 1^{er} janvier 2018 (article 34 de l'arrêté du 24 mai 2018, précité).

Les parties requérantes n'ont pas demandé l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2018, précité, ni l'extension de l'objet de leur recours à cet arrêté et aucun des moyens du recours introduit par l'État belge n'est dirigé contre son article 6 ni contre son article 23.

Le recours est dès lors sans objet en tant qu'il est dirigé contre les articles 3, 3^o et 24, 2^o, de l'acte attaqué.

Les deux critiques subsistantes dans le premier moyen concernent l'article 21, 2^o et 3^o, de l'acte attaqué qui modifie l'annexe 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité, en vue de prévoir une épreuve de perception des risques pour la catégorie B uniquement et l'article 23, en tant qu'il remplace l'article 8 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, pour prévoir au paragraphe 1^{er}, 4^o, que le candidat au permis de la catégorie B doit avoir roulé au moins 1500 kilomètres pour pouvoir présenter l'examen pratique.

Le second moyen est également dirigé contre les articles 2 et 23 de l'acte attaqué. Pour le surplus, le moyen, en tant qu'il dénonce le caractère flou de l'acte attaqué, n'indique pas clairement et sans ambiguïté en quoi ce dernier viole les dispositions et les principes invoqués. Le seul grief qu'une lecture bienveillante de la requête permet d'apercevoir concerne la circonstance que l'article 22 de l'acte attaqué fait référence aux "écoles de conduite" tandis que l'article 23 ne vise que les "écoles de conduites agréées" sans toutefois qu'aucune précision ne soit apportée quant au caractère éventuellement illégal de cette distinction.

Le recours n'est recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre les articles 2, 21 et 23 de l'acte attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences, notamment l'article 6, § 1^{er}, XII, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'arrêté ministériel du 30 mars 2005 déterminant les modèles de certains documents visés à l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur et notamment de son

annexe AE013-2, de la sécurité juridique, du principe du raisonnable et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes relèvent, dans un premier grief, que l'article 3 de l'acte attaqué prévoit que les candidats au permis provisoire devront préalablement se voir octroyer une attestation de réussite qui ne pourra être délivrée qu'à la condition que le candidat ait réussi l'examen théorique et qu'il ait suivi une formation, en compagnie de son ou ses guides, "selon les modalités déterminées par le Ministre Wallon". Elles considèrent que cette disposition ajoute une condition à l'obtention du permis provisoire et empiète sur les compétences de l'État fédéral. Elles ajoutent que le recours aux pouvoirs implicites n'est pas admissible en l'espèce dès lors que la matière ne se prête pas à un régime différencié et que l'incidence sur la compétence fédérale en cause n'est pas marginale.

Elles font valoir, dans un deuxième grief, que l'acte attaqué viole les règles répartitrices de compétences ainsi que l'annexe AE013-2 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2005 déterminant les modèles de certains documents visés à l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur en prévoyant que les certificats d'aptitude permettant l'octroi de permis provisoires de 18 mois seront délivrés par les centres d'examen en Région wallonne.

Elles soutiennent que l'article 3 de l'acte attaqué viole la volonté du législateur spécial qui était de permettre une mobilité des candidats dans les différentes régions du pays en:

- transférant aux centres d'examen la compétence de délivrer le certificat d'aptitude nécessaire pour obtenir un permis provisoire sans guide dès lors que cette compétence était exercée par les directeurs d'auto-écoles précédemment et l'est toujours dans les deux autres régions;
- exigeant du candidat qu'il ait roulé au moins 1500 kilomètres dès lors que cette exigence n'existe pas dans les deux autres régions.

Elles soulignent que le certificat d'aptitude sera délivré par le directeur de l'école de conduite en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale alors qu'il sera délivré par les centres d'examen en Région wallonne, ce qui rendra difficile, voire impossible, la circulation des candidats dans les différentes régions.

Elles critiquent enfin, dans un quatrième grief, l'acte attaqué en ce qu'il crée une insécurité juridique en établissant un système d'apprentissage divergent de

celui des autres régions alors même que la libre circulation des candidats est souhaitée par le législateur spécial.

Dans leur mémoire en réplique, elles indiquent que l'acte attaqué prévoit que les centres d'examen situés sur le territoire de la Région wallonne ne pourront pas délivrer l'attestation de réussite de l'examen théorique si le candidat et son guide n'ont pas suivi une formation relative à l'apprentissage de la conduite. Bien que cette disposition a pour but premier d'améliorer la qualité de l'apprentissage à la conduite, elles soulignent qu'une nouvelle condition à la délivrance du permis provisoire est ajoutée et que, ce faisant, le législateur wallon empiète sur les compétences du législateur fédéral. Elles considèrent également que l'acte attaqué viole les règles répartitrices de compétences puisque la Région wallonne n'est pas compétente pour déterminer l'autorité chargée de délivrer le certificat d'aptitude à la conduite. Elles soutiennent que cette compétence relève toujours de l'État fédéral dès lors qu'en vertu des travaux préparatoires, ce dernier reste compétent pour déterminer les "connaissances et aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules" et que la délivrance des certificats d'aptitude est directement liée à la délivrance du permis provisoire ou définitif qui est restée une compétence fédérale. Selon elles, cette compétence fédérale est justifiée par le fait que la réussite de l'examen théorique ou pratique dans une région doit être reconnue dans les autres régions afin de permettre la mobilité des candidats. Elles font également valoir qu'il ressort des travaux préparatoires de la Sixième Réforme de l'État que "une auto-école qui est reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions". Cela signifie donc pour elles qu'une école de conduite située dans une région peut également exercer des activités d'école de conduite à part entière dans les deux autres régions. Elles ajoutent que l'acte attaqué viole également la volonté du législateur spécial qui était de permettre une mobilité des candidats dans les différentes régions du pays en:

- transférant aux centres d'examen la compétence de délivrer le certificat d'aptitude nécessaire pour obtenir un permis provisoire ou définitif dès lors que cette compétence était exercée par les directeurs d'auto-écoles précédemment et l'est toujours dans les deux autres Régions du pays;
- exigeant du candidat qu'il ait roulé au moins 1500 kilomètres dès lors que cette exigence n'existe pas dans les deux autres régions;
- exigeant la réussite d'un test de perception des risques avant la délivrance du certificat d'aptitude alors que, pour les candidats des autres régions, ce test doit avoir lieu avant l'examen pratique.

Elles en concluent que le candidat domicilié en Flandre ou à Bruxelles qui suit sa formation à la conduite dans une école de conduite située en Région

wallonne ne pourra pas se voir délivrer une attestation de réussite puisque l'école de conduite ne délivrera plus de type d'attestation et que le centre d'examen situé en Flandre ou à Bruxelles ne délivrera pas non plus cette attestation dès lors que celle-ci est délivrée par les écoles de conduite en Flandre et à Bruxelles. Elles ajoutent qu'une école de conduite peut avoir des unités d'établissement dans différentes régions, de sorte le directeur ne sera compétent pour délivrer l'attestation d'aptitude que dans certains cas.

Dans leur dernier mémoire, elles indiquent à nouveau que l'acte attaqué méconnaît les règles répartitrices de compétences en transférant aux centres d'examen la compétence de délivrer le certificat d'aptitude nécessaire pour obtenir un permis de conduire provisoire ou définitif, sans que les conditions autorisant l'usage des compétences implicites ne soient réunies. Elles relèvent que, même si la disposition critiquée a été remplacée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2018, ce dernier fait actuellement l'objet d'un recours en annulation. Elles soulignent que, dans l'hypothèse où il serait annulé, les dispositions contestées trouveraient à nouveau à s'appliquer de sorte qu'elles considèrent que le recours conserve son objet à l'égard des dispositions modifiées par l'arrêté du 24 mai 2018. Elles formulent également des critiques à l'égard du système de délivrance des certificats d'aptitude au regard du principe de mobilité des candidats et de la liberté d'établissement des auto-écoles.

V.2. Appréciation

Le moyen critique principalement les attributions des centres d'examen prévues par les articles 3, 3°, et 24, 2°, de l'acte attaqué. Or, comme il a déjà été exposé lors de l'examen de la recevabilité du recours, ces dispositions ont été respectivement remplacées et abrogées par des dispositions de l'arrêté du 24 mai 2018 qui n'ont pas été attaquées et auxquelles l'objet du présent recours n'est pas étendu. En tant qu'il critique ces nouvelles attributions, le moyen est dès lors irrecevable.

Les deux critiques subsistantes concernent l'article 21, 2° et 3°, de l'acte attaqué qui modifie l'annexe 5 de l'arrêté royal du l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité, en vue de prévoir une épreuve de perception des risques pour la catégorie B uniquement et l'article 23, en tant qu'il remplace l'article 8 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, pour prévoir au paragraphe 1^{er}, 4°, que le candidat au permis de la catégorie B doit avoir roulé au moins 1500 kilomètres pour pouvoir présenter l'examen pratique.

Les régions sont compétentes en application de l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles 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.

L'annexe 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité, fixe les matières de l'enseignement pratique dispensé par les écoles de conduite. Ces matières relèvent de la compétence régionale attribuée par l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il en va de même pour l'exigence d'avoir roulé au moins 1500 kilomètres pour pouvoir présenter l'examen pratique, qui peut être considérée comme une manière d'acquérir l'aptitude à la conduite d'un véhicule.

Le principe même de la régionalisation de cette matière implique que la manière d'acquérir et de vérifier les connaissances et aptitudes nécessaires à la conduite d'un véhicule n'est pas nécessairement identique dans toutes les régions. Les dispositions critiquées de l'acte attaqué qui n'ont pas été remplacées ou abrogées par l'arrêté du 24 mai 2018, n'empêchent pas les habitants d'une région de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région ou encore une école de conduite reconnue dans une région d'opérer dans les autres régions.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

Le second moyen est pris de la violation des articles 33 et 39 de la Constitution, des articles 6 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, du principe de minutie, du principe du raisonnable, du principe de sécurité juridique, du principe de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes relèvent que l'acte attaqué confie de larges pouvoirs d'exécution au ministre chargé de la politique en matière de sécurité routière en Région wallonne qui reçoit notamment les habilitations suivantes:

- fixer les conditions auxquelles doit répondre le candidat qui souhaite suivre 30 heures d'auto-école afin de se présenter directement à l'examen pratique (article 2);
- déterminer le modèle de l'attestation de réussite (article 3);
- déterminer les modalités de la formation qui devra être suivie par le candidat et son guide ou ses guides afin d'obtenir une attestation de réussite (article 3);
- déterminer les modalités selon lesquelles un candidat pourra se voir délivrer un certificat d'aptitude en vue de l'obtention d'un permis de conduire provisoire sans guide (article 3);
- et déterminer les modalités de vérification de la condition énoncée à l'article 8, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 (article 23).

Elles considèrent que l'acte attaqué délègue à ce ministre des pouvoirs qui outrepassent l'accessoire ou le détail de sorte que la délégation porte sur l'essence même du pouvoir du gouvernement lui-même.

Elles dénoncent également la manière floue, imprécise et incohérente dont est rédigé, selon elles, l'acte attaqué. Elles relèvent que le texte final s'écarte des informations qui avaient été données par la partie adverse dans le cadre des commissions de discussion ou dans la presse. Elle souligne que l'acte attaqué se réfère parfois aux "écoles de conduite" et parfois aux "écoles de conduites agréées" et que ce manque de constance dans les termes utilisés entraîne un risque d'insécurité juridique. Selon elles, cette rédaction imprécise ne permet pas aux personnes concernées par l'application de l'acte attaqué de comprendre celui-ci.

Dans leur mémoire en réplique, elles réitèrent leur argumentation selon laquelle l'acte attaqué délègue au ministre des pouvoirs qui outrepassent l'accessoire ou le détail de sorte que la délégation contestée porte sur l'essence même du pouvoir du délégant. Elles soutiennent que le pouvoir de fixer les conditions auxquelles doit répondre le candidat qui souhaite suivre 30 heures de cours pratiques en école de conduite agréée afin de se présenter directement à l'examen pratique est un élément essentiel de la matière qui ne peut faire l'objet d'une délégation. Elles font valoir que les conditions fixées par le gouvernement dans l'acte attaqué, à savoir avoir 18 ans et avoir réussi l'examen théorique, ne sont pas les deux seules conditions principales.

Elles ajoutent que le pouvoir de déterminer les modalités de la formation qui devra être suivie par le candidat et son guide ou ses guides afin d'obtenir une attestation de réussite ne porte pas non plus sur un aspect accessoire ou secondaire. Selon elles, en laissant au ministre le pouvoir d'organiser cette formation dans son entièreté et d'ainsi déterminer son ampleur, l'acte attaqué délègue une matière qui ne

pourrait être qualifiée d'accessoire. Elles soutiennent qu'il en va de même pour le pouvoir de déterminer les modalités selon lesquelles un candidat pourra se voir délivrer un certificat d'aptitude en vue de l'obtention d'un permis de conduire provisoire sans guide. Elles maintiennent également leurs critiques au sujet de la manière dont l'acte attaqué est rédigé.

Dans son dernier mémoire, elles reprennent une argumentation similaire tout en observant que le recours n'a pas perdu en partie son objet à la suite de la modification de l'acte attaqué par l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2018, précité, puisque ce dernier fait l'objet d'un recours en annulation introduit par l'État belge et que les dispositions contestées renaîtraient en cas d'annulation.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse réfute les différentes critiques dirigées contre les articles de l'acte attaqué accordant des habilitations au ministre.

En ce qui concerne l'article 2 de l'acte attaqué, elle rappelle qu'il réinsère un 7° dans l'article 15, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire. Selon cette nouvelle disposition, un candidat qui a réussi l'examen théorique, qui a atteint l'âge de 18 ans, et qui répond aux conditions fixées par le ministre wallon peut, moyennant le suivi d'une formation de trente heures en école de conduite, se présenter directement à l'examen pratique prévu à l'article 23, § 1^{er}, 2°, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, pour obtenir un permis de conduire de la catégorie B. Elle souligne à cet égard que l'acte attaqué ne délègue dès lors au ministre que la possibilité de fixer certaines conditions supplémentaires. Elle en déduit que cette délégation doit s'interpréter comme portant sur des éléments accessoires, et non comme une autorisation de fixer d'autres conditions essentielles de formation. À supposer que le ministre outre passe la délégation ainsi délimitée, elle fait valoir que c'est la légalité de l'arrêté ministériel qui en serait affectée et non l'acte attaqué lui-même.

Au sujet de l'article 3 de l'acte attaqué, elle expose que les délégations qu'il accorde sont limitées quant à leur portée. Elle indique que la première délégation n'autorise le ministre qu'à fixer un "modèle d'attestation de réussite de l'examen théorique", c'est-à-dire la forme d'un document officiel. Elle reconnaît que la deuxième délégation est un peu plus importante, puisqu'elle autorise le ministre à déterminer "les modalités de formation du candidat au permis de conduire et de son guide". Elle souligne toutefois que le principe même de la formation au candidat et à son guide est bien instauré par l'arrêté du Gouvernement wallon lui-même et que c'est donc le gouvernement qui impose une formation au candidat au permis et à son

guide, et non le ministre agissant sur délégation. Elle relève que seul le contenu concret de la formation fait l'objet d'une délégation. Selon elle, la délégation en question est intrinsèquement limitée et le ministre ne restera dans les limites de cette délégation que s'il prévoit une formation peu contraignante, de courte durée et qui ne pourra pas être sanctionnée par un test ou par un examen. Enfin, elle aborde la troisième délégation qui concerne les modalités selon lesquelles les centres d'examen peuvent délivrer à un candidat au permis le certificat d'aptitude à la conduite seul. Elle considère également que cette délégation est très limitée puisque les conditions de délivrance de ce certificat ont été fixées par le Gouvernement. Elle en conclut que la compétence déléguée au ministre ne concerne que les points de détail, par exemple lorsqu'il s'agit de vérifier que le candidat répond bien aux conditions d'obtention du certificat.

S'agissant de l'article 23, la partie adverse estime que le ministre ne se voit déléguer que le soin de fixer la manière dont est vérifiée la condition selon laquelle le candidat au permis de conduire titulaire d'un permis provisoire a roulé au moins 1500 kilomètres, ce qui est une condition fixée par le gouvernement pour pouvoir passer l'examen pratique. Elle insiste sur le fait que seul le mode de vérification de cette condition est laissé à l'appréciation du ministre.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle qu'il ressort de l'article 2 de l'acte attaqué que le gouvernement a lui-même fixé les conditions principales d'apprentissage pour l'obtention d'un permis de conduire de la catégorie B selon cette filière, à savoir avoir atteint l'âge de 18 ans, avoir réussi l'examen théorique et avoir suivi une formation de trente heures en école de conduite. Elle estime que la délégation accordée au ministre ne peut s'interpréter que comme portant sur des éléments accessoires, et non comme une autorisation de fixer d'autres conditions essentielles de formation. Elle observe que tant l'article 15, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité, que l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006, donnent la possibilité de fixer d'autres conditions, comme par exemple celle d'être demandeur d'emploi, de manière à mieux encadrer l'utilisation de cette nouvelle filière. Elle indique que cela dépendra de l'évolution de cette possibilité d'accès direct à l'examen pratique. Elle considère à nouveau que l'on ne peut présumer que le ministre fera de cette habilitation un usage excessif.

VI.2. Appréciation

En ce qui concerne les trois délégations prévues par l'article 3, 3°, de l'acte attaqué, à savoir la détermination du modèle d'attestation de réussite de l'examen théorique, celle de la formation en compagnie du ou des guides et celle des

modalités selon lesquelles les centres d'examen peuvent délivrer le certificat d'aptitude aux candidats pour le permis de la catégorie B s'ils ont démontré leur capacité à circuler seuls, le moyen est irrecevable puisque cette disposition a été remplacée par l'arrêté du 24 mai 2018, précité.

Les deux dernières délégations critiquées sont celles prévues à l'article 2 de l'acte attaqué qui habilite le ministre wallon à fixer les conditions dans lesquelles le candidat qui a réussi l'examen théorique et qui a atteint l'âge de 18 ans peut se présenter directement à l'examen pratique après un enseignement pratique d'une durée de trente heures et à l'article 23 de l'acte attaqué qui prévoit que le ministre wallon ou son délégué peut déterminer les modalités de vérification de la condition d'avoir roulé au moins 1500 kilomètres.

L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que le gouvernement fait les règlements et les arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes ni dispenser de leur exécution. L'article 69 de la loi spéciale, précitée, établit que "sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en conseil des ministres, de toutes les affaires de sa compétence". Il est admis que le gouvernement peut consentir à ses membres une délégation de la compétence de prendre des décisions par voie individuelle, ainsi que du pouvoir réglementaire, mais dans ce dernier cas seulement pour des questions d'importance secondaire.

La délégation prévue par l'article 2 de l'acte attaqué ne porte pas sur une question d'importance secondaire puisqu'il s'agit de l'organisation d'une nouvelle filière d'apprentissage de la conduite. Même si le gouvernement a fixé lui-même la condition d'âge, celle de la réussite de l'examen théorique et la durée de l'apprentissage pratique, il n'en demeure pas moins que le ministre se voit reconnaître, dans ce cadre, un très large pouvoir d'appréciation qui excède les limites admissibles pour la délégation d'un pouvoir réglementaire.

La délégation prévue par l'article 23 est beaucoup plus restreinte puisqu'il ne s'agit que de modalités de vérification d'une règle qui a été fixée par le gouvernement lui-même. Toutefois, il y a lieu de relever d'office que cette disposition ne se limite pas à déléguer cette compétence à un ministre mais qu'elle prévoit également une possibilité pour ce dernier de la subdéléguer à une autre autorité non précisée. Si la délégation d'un pouvoir réglementaire à un ministre pour une question d'importance secondaire est admissible, il n'en va pas de même pour

une subdélégation de ce dernier à une autorité qui n'est pas membre du gouvernement.

Pour le surplus, les critiques contestant le caractère flou de l'acte attaqué sont imprécises. Il n'est pas indiqué en quoi le texte final s'écarte des informations qui avaient été données par la partie adverse dans le cadre des commissions de discussion ou dans la presse ni l'éventuelle illégalité qui résulterait de cette situation. Si le moyen indique que sont visées tantôt les auto-écoles agréées tantôt toutes les auto-écoles, il n'expose pas les raisons pour lesquelles l'une ou l'autre catégorie devrait systématiquement être mentionnée et en quoi la distinction opérée par l'acte attaqué constitue une illégalité.

Le moyen n'étant fondé qu'en tant qu'il dénonce les délégations prévues aux articles 2 et 23 de l'acte attaqué, l'annulation doit être limitée à ces deux dispositions. Toutefois, en ce qui concerne l'article 23, seuls les mots "ou son délégué" doivent être annulés, le reste de la disposition n'étant pas concerné par la subdélégation de pouvoir.

VII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Sont annulés l'article 2 et, dans l'article 23, les mots "ou son délégué" de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2017 modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, publié au *Moniteur belge* le 3 octobre 2017.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 2200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un onzième chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-six juin deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.