

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.051 du 6 juin 2024

A. 234.729/XV-4864

En cause : **l'État belge**, représenté par
le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bart VAN HYFTE
et Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue Herrmann-Debroux, 40
1160 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Manuela VON KUEGELGEN,
Renaud VAN MELSEN
et Doriane SERVAIS, avocats,
avenue Louise, 250/10
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 4 octobre 2021, l'État belge demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E.

Dans sa requête, il précise qu'à titre subsidiaire – si le Conseil estime que le second moyen n'est pas fondé –, il demande l'annulation des articles 2, 15°, 36, 37, alinéa 1^{er}, 2°, a), 43, § 3, et 64 du même arrêté (en ce que l'article 64 abroge les articles 2, 3°, 2, 20°, 2, 34°, 4, § 1^{er}, 2°, 4, § 2, 6, § 2, 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, 8, §§ 2 et 4, 9, §§ 1^{er} et 2, 35, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, précité), et qu'à titre plus subsidiaire – si le Conseil estime que le second moyen n'est pas fondé et qu'en outre, les dispositions de l'acte attaqué forment un tout indissociable –, il demande l'annulation de cet arrêté dans son ensemble.

II. Procédure

L'avis prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et par l'article 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État a été publié au *Moniteur belge* le 21 janvier 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2023.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Laurent Delmotte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Renaud Van Melsen, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, 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. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive (UE) 2018/645 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 modifiant la directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi que la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire

(ci-après : « la directive (UE) 2018/645 »), prévoit que les « États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à [cette] directive au plus tard le 23 mai 2020, à l'exception des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 1^{er}, point 6), de [cette] directive, qui entrent en vigueur au plus tard le 23 mai 2021 ».

2. Le 30 avril 2020 est adopté un arrêté royal transposant partiellement cette directive (UE) 2018/645 (*Moniteur belge*, 12 mai 2020).

3. Le 10 juillet 2020, la Région flamande introduit un recours en annulation contre cet arrêté royal du 30 avril 2020. Le recours est enrôlé sous le numéro A. 231.232/IX-9734.

4. Le 17 juillet 2020 est adopté l'arrêté du Gouvernement flamand modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E [ci-après : « l'arrêté royal du 4 mai 2007 »] (*Moniteur belge* du 12 août 2020).

5. Le 10 septembre 2020 est adopté l'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2007 (*Moniteur belge* du 23 septembre 2020).

6. Le 12 octobre 2020, la partie requérante introduit un recours en annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 2020, précité, plus spécialement de ses articles 3, 4, 1^o et 3^o, 5, 6, 7, 1^o et 4^o, 17 et 18. Le recours est enrôlé sous le numéro A. 231.999/IX-9782.

7. Le 21 novembre 2020, la partie requérante introduit également un recours en annulation des articles 2, 4, 5, 18 et 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2020, précité. Le recours est enrôlé sous le numéro A. 232.277/XV-4601.

8. Le 8 janvier 2021, la section de législation du Conseil d'État est invitée à donner un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « relatif à la formation des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E en vue de l'obtention du permis de conduire ces véhicules ».

9. La section de législation du Conseil d'État donne l'avis n° 68.647/4, le 8 février 2021.

10. L'arrêté attaqué est adopté le 15 juillet 2021 et publié au *Moniteur belge* du 3 août 2021.

11. Par un arrêt n° 255.309 du 20 décembre 2022, le Conseil d'État annule les articles 3, 4, 5 et 6 de l'arrêté royal du 30 avril 2020, précité.

12. Par un arrêt n° 255.317 du 20 décembre 2022, le Conseil d'État rejette le recours dirigé contre l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 2020, précité.

IV. Recevabilité

L'intérêt au recours de la partie requérante est un intérêt fonctionnel. Un tel intérêt permet notamment à une personne qui n'est pas la destinataire directe d'un acte administratif d'en poursuivre l'annulation en soutenant que ses compétences ou les prérogatives qu'elle tient de la loi ou de la réglementation n'ont pas été respectées.

Ainsi, l'intérêt de la partie requérante au recours et aux moyens est limité à l'examen des méconnaissances alléguées de ses propres compétences.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de l'excès de pouvoir, de la violation des règles répartitrices de compétence et en particulier de la compétence de l'autorité fédérale en matière de règles de police générale et de réglementation de la circulation et du transport (article 6, § 4, 3°, de la [loi spéciale de réformes institutionnelles][ci-après : "LSRI"]) y compris en matière des permis de conduire (provisaires), lus en combinaison avec la compétence régionale 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 (article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la LSRI), et de la compétence fédérale en matière d'accès aux emplois et fonctions publics, lus en combinaison avec la compétence régionale en matière de conditions d'accès à la profession (article 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6°, de la LSRI) ».

Elle rappelle que, depuis la Sixième Réforme de l'État, les régions sont notamment compétentes, dans le cadre de leurs nouvelles compétences en matière de sécurité routière, 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, 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 » (article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la LSRI).

Elle indique que ces nouvelles compétences transférées aux régions sont des exceptions à la compétence générale de l'autorité fédérale en matière de police générale et de circulation routière. Elle ajoute que « les modalités en matière d'écolage et des examens pour lesquelles les régions sont devenues compétentes sont les compétences déléguées précédemment au Roi par le législateur en vertu de l'article 23, § 1^{er}, 2° et 4° de la loi du 16 mars 1968 », que « la détermination des conditions d'obtention des permis de conduire et permis de conduire provisoires, ainsi que les autres aspects des modalités de son obtention sont restés des compétences fédérales », que « l'autorité fédérale est restée la seule autorité compétente pour accorder des exemptions à l'obligation de passer les examens théoriques et pratiques, mais également à l'obligation d'être titulaire d'un permis de conduire » et que « si les régions sont compétentes pour déterminer les modalités de l'écolage et des examens théoriques et pratiques, c'est l'autorité fédérale qui est restée compétente pour la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules ».

Elle expose que les régions se sont par ailleurs vu transférer certaines compétences en matière d'accès à la profession (article 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6°, de la LSRI). Elle fait référence aux arrêts n° 244.095 du 2 avril 2019 et n° 245.065 du 2 juillet 2019, dont elle retient que le Conseil d'État a jugé que certaines dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 relèvent, depuis la Sixième Réforme de l'État, des compétences régionales. Elle vise particulièrement l'« imposition des exigences en matière d'aptitude et de formation des conducteurs, en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession » (article 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6°, de la LSRI) et

« les dispositions relevant de la formation et des examens des connaissances nécessaires pour les catégories de véhicules » (article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la LSRI).

Au sujet de la répartition des compétences qui résulte de ce qui précède, elle se réfère aux avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.371/VR/3 du 15 juin 2015, n° 67.548/3 du 7 juillet 2020, n° 67.690/2/V, du 5 août 2020 et enfin à l'avis n° 68.647/4 du 8 février 2021 sur le projet ayant donné lieu à l'acte attaqué. Elle relève que la section de législation a recommandé à la partie adverse de procéder, à l'instar des régions flamande et wallonne, en modifiant la réglementation fédérale existante plutôt qu'en adoptant une réglementation propre. Elle déduit de l'avis donné au sujet de l'article 58 du projet soumis à la section de législation du Conseil d'État, que la partie adverse n'a pas tenu compte de la remarque faite par cette dernière. Elle observe que l'acte attaqué mentionne dans son intitulé qu'il a pour objet la modification de l'arrêté royal du 4 mai 2007, mais qu'il contient soixante-cinq articles qui constituent une réglementation autonome. Elle relève que l'article 64 de l'acte attaqué abroge plus de 40 articles de l'arrêté royal précité.

Elle développe ensuite deux branches.

Première branche

Dans la première branche, elle demande l'annulation des articles nouveaux qui, selon elle, empiètent sur sa compétence en matière de permis de conduire, ainsi que de l'article 64 de l'acte attaqué, dans la mesure où il abroge des dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 qui relèvent de la compétence fédérale.

Elle cite le point XII, inséré à l'article 6, § 1^{er}, de la LSRI, inséré par l'article 25 de la loi spéciale du 31 janvier 2014, ainsi qu'un extrait des travaux préparatoires de cette disposition. Elle en déduit que « la compétence en matière de permis de conduire est restée une matière fédérale, en ce compris le permis de conduire provisoire, et [qu']il revient exclusivement à l'Autorité fédérale de déterminer les mentions qui peuvent être mentionnées sur les permis de conduire (provisoire) » et que « les Régions, pour les mêmes raisons, sont sans compétence pour décider de faire figurer des codes sur le permis de conduire (provisoire), ce qui a expressément été rappelé dans l'avis de la [section de législation du Conseil d'État] n° 57.371/VR/3, précité, (point 17.4) et dans l'avis n° 68.647/4 du 8 février 2021, précité ». Elle ajoute qu'« il en est de même en ce qui concerne les demandes de permis de conduire (provisoire) ».

Elle estime que l'acte attaqué contient certains articles nouveaux qui portent atteinte à la compétence décrite.

Elle vise, en premier lieu, l'article 2, 15°, de l'acte attaqué. Selon elle, « en déterminant les mentions à apposer par [l'État belge] sur le permis de conduire, la partie adverse a violé la compétence [de celui-ci] en matière de permis de conduire, comme la [section de législation du Conseil d'État] l'a relevé dans les avis précités ».

Elle critique aussi les article 36, 37, alinéa 1^{er}, 2°, a), et 43, § 3, de l'acte attaqué. Elle estime que, tout comme les mentions à apposer sur le permis de conduire lui-même, les mentions à faire figurer sur la demande de permis de conduire relèvent exclusivement de sa propre compétence.

Elle critique enfin l'article 64 de l'acte attaqué qui abroge, pour la Région de Bruxelles-Capitale, la quasi-totalité des dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007, à l'exclusion des articles 29, 31, 36, 38, alinéa 1^{er}, « des points 1 à 3 de l'article 42 » et 43. Elle estime que la partie adverse abroge ainsi des dispositions qui relèvent de sa compétence exclusive.

Elle vise d'abord l'abrogation de l'article 2 de l'arrêté royal du 4 mai 2007. Selon elle, la partie adverse ne pouvait abroger certaines définitions qui ont encore vocation à s'appliquer aux dispositions relevant de sa compétence exclusive, telles que la définition du mot « Ministre » (article 2, 3°), qui est notamment encore utilisé à l'article 8, § 2, 2°, la définition de « la demande de permis de conduire » (article 2, 20°), dans la mesure où les mentions à apposer sur cette demande relèvent de sa compétence exclusive, et la définition du « Code 95 » (article 2, 34°), qui renvoie à l'annexe 7 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, qui relève toujours de sa propre compétence en matière de permis de conduire.

Elle estime que la partie adverse ne pouvait pas non plus abroger l'article 3 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, qui détermine le champ d'application du titre II, consacré à l'aptitude professionnelle, dès lors que subsistent dans ce titre des dispositions qui continuent de relever de sa propre compétence. Elle souligne que « cette violation de compétence découle du choix que la partie adverse a posé de ne pas modifier certaines dispositions de l'[arrêté royal] du 4 mai 2007, comme l'ont fait les régions flamande et wallonne, et contrairement à ce que l'intitulé de l'acte attaqué laisse entendre ». Elle vise en particulier le paragraphe 5, qui concerne les mentions à apposer sur un permis de conduire.

Elle considère la partie adverse ne pouvait pas davantage abroger le paragraphe 2 de l'article 4 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, puisqu'elle seule est compétente en matière de permis de conduire et de permis de conduire provisoire.

De même, elle fait valoir que les articles 6, § 2, 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et § 4, et 9 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, ne pouvaient être abrogés, puisqu'ils concernent des mentions devant être apposées sur le permis de conduire.

Elle considère que l'abrogation de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, excède également la compétence de la partie adverse, dans la mesure où il concerne une mention devant être apposée sur l'attestation de conducteur qui, selon elle, ne relève pas exclusivement de la compétence régionale. Elle expose que cette attestation est définie à l'article 2, 35^o, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, comme « l'attestation au sens du Règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres » et qu'il s'agit d'un document délivré à tout conducteur étranger engagé par un transporteur pour constater, d'une part, que ce conducteur est employé conformément aux règles légales et aux conventions collectives en vigueur – ce qui relève de la compétence fédérale – et, d'autre part, que ce conducteur remplit les « conditions en matière de formation professionnelle » – ce qui relève de la compétence régionale en matière d'accès à la profession –. Elle en déduit que la partie adverse n'étant pas seule compétente, elle ne pouvait abroger purement et simplement l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, précité.

Elle critique encore l'abrogation de l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 qui concerne des mentions à apposer sur le permis de conduire ou sur l'attestation de conducteur.

Enfin, elle relève que l'article 64, 1^o, abroge l'article 35 de l'arrêté royal du 4 mai 2007 (dans son ensemble), tandis que l'article 64, 3^o, prévoit que sont abrogés le § 1^{er}, 1^o, ainsi que les §§ 2 à 5 de l'article 35. Elle déduit de cette contradiction que la partie adverse a – à juste titre selon elle – eu l'intention de ne pas abroger l'article 35, § 1^{er}, 2^o, précité, parce qu'il contient un renvoi à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 4 mai 2007 qui continue de relever de sa propre compétence. Elle constate toutefois que le dispositif, contradictoire, ne reflète pas cette intention et conclut que « l'abrogation de l'article 35, § 1^{er}, 2^o, de l'[arrêté royal] du 4 mai 2007 doit également être annulée pour excès de compétence ».

Seconde branche

Dans la seconde branche, elle demande l'annulation des articles nouveaux qui empiètent, selon elle, sur sa compétence en matière d'accès aux emplois et fonctions publics ainsi que de l'article 64 de l'acte attaqué, dans la mesure où il abroge des dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 qui relèvent de cette matière.

Elle expose que, dans la mesure où l'arrêté royal du 4 mai 2007 définit les exigences en matière d'aptitude professionnelle pour les conducteurs des catégories de véhicules énumérées, il règle l'accès à la profession desdits conducteurs, ce qui relève de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, de la LSRI, comme l'ont jugé les arrêts n^{os} 244.095 et 245.065, précités.

Elle fait toutefois valoir que les régions sont compétentes en matière d'aptitude professionnelle, uniquement pour les règles qui peuvent être considérées comme des conditions d'établissement au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, de la LSRI, mais qu'elles ne sont pas compétentes pour les conditions d'accès aux emplois, fonctions ou professions qui ne sont pas visées par l'article précité. Elle ajoute que les régions ne sont pas non plus compétentes pour établir des conditions d'accès à la profession pour les emplois publics (notamment fédéraux) qui ne sont pas des professions visées à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, de la LSRI. Elle en déduit que les régions ne peuvent poser aucune condition d'accès à la profession pour les emplois ou fonctions publics fédéraux et qu'elles ne sont pas non plus compétentes pour régler, modifier ou abroger les exceptions, dérogations ou exemptions aux règles d'aptitude professionnelle qui s'y rapportent.

Elle conclut que la partie adverse n'était pas compétente pour adopter l'article 64, 1^o, de l'acte attaqué, qui abroge l'article 4, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 4 mai 2007. Elle précise que les services des forces armées, de la protection civile, des pompiers, des forces responsables du maintien de l'ordre public et des services de transport d'urgence en ambulance relèvent manifestement de sa propre compétence résiduaire.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Première branche

La partie adverse rappelle que le Constituant et le législateur spécial ont, par principe, attribué aux entités fédérées « toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées ». Elle en déduit que « des

compétences proches, qui ne sont pas expressément réglées, sont impliquées par les pouvoirs qui sont les leurs ». Elle estime qu'« une règle peut, selon le point de focalisation retenu, relever de la compétence de plusieurs législateurs en fonction de la compétence prépondérante exercée ». Selon elle, « en présence d'une matière découpée entre différentes autorités, il convient d'apprécier avec une souplesse d'autant plus grande la règle selon laquelle les compétences confiées aux entités fédérées, régionales, en l'occurrence, doivent se comprendre en incluant toutes les composantes accessoires et utiles à l'exercice de celles-ci ». Elle répète, en outre, que les matières réservées à l'État fédéral sont d'interprétation stricte.

Elle rejette la critique selon laquelle elle aurait dû adopter un arrêté modificatif plutôt qu'un arrêté autonome. Elle souligne que la section de législation a, tout au plus, formulé une simple recommandation à cet égard. Elle reproduit les considérants d'un arrêt n° 247.925 du 26 juin 2020, selon lesquels « [la partie adverse n'était pas tenue de procéder, comme les deux autres régions l'ont fait, par la voie de modifications aux arrêtés royaux précité » et que « [...] rien n'empêche [l'État belge, partie requérante] de revoir la réglementation qui relève de sa propre compétence, en omettant de celle-ci les aspects régionaux, pour la rendre plus lisible ».

Au sujet de l'apposition de mentions sur les permis, elle rappelle que la loi spéciale du 6 janvier 2014 a confié aux régions la réglementation en matière d'écolage, de sorte qu'elles sont habilitées à déterminer les modalités de l'apprentissage pratique et de l'enseignement théorique relatifs au permis de conduire. Elle renvoie à l'arrêt n° 247.925, précité, dont elle retient que cette compétence doit s'entendre largement, et au principe d'homogénéité des compétences, dont elle déduit qu'en l'absence de disposition en sens contraire, « cette compétence doit s'entendre dans son acceptation la plus large et donc comme comprenant également la réglementation des appositions de mentions, notamment, celles certifiant la réussite d'un examen sur la demande de permis ou sur le permis de conduire ». Elle estime qu'il s'agit d'un accessoire essentiel à l'exercice de sa compétence, la faculté d'organiser les modalités d'apprentissage et de réussite de l'examen tendant à l'obtention d'un permis de conduire comprenant nécessairement celle d'attester de pareille réussite, le cas échéant par une mention apposée sur le permis délivré ensuite de cette épreuve.

Elle se réfère à l'avis de la section de législation du Conseil d'État précédant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 relatif à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules

à moteur. Elle en déduit qu'elle est compétente pour adopter des dispositions ayant pour objet l'apposition de mentions sur le permis de conduire certifiant des questions relevant de ses compétences matérielles, et estime que c'est donc à bon droit qu'elle a adopté les articles 2, 15°, 36, 37, alinéa 1^{er}, 2°, a), 43, § 3, ainsi que l'article 64 de l'acte attaqué abrogeant les articles 2, 20°, 2, 34°, 6, § 2, 8, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1° et 2°, et §§ 2 et 4, et 9 de l'arrêté royal du 4 mai 2007.

Elle fait valoir que ces développements valent également pour les critiques relatives à la mention du « Code 95 » sur le permis de conduire ou sur la carte de qualification du conducteur. Elle estime que, dès lors que l'apposition de ce Code 95 découle des directives 2003/59/CE et (UE) 2018/645, précitées, elle s'est simplement conformée à son obligation de transposition en intégrant les dispositions attaquées. Elle ajoute qu'elle n'a pas empiété sur les compétences de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire, dès lors qu'elle est bien habilitée à apposer certaines mentions sur le permis, aux fins de certifier que les conducteurs disposent d'aptitudes dont la vérification relève précisément des compétences régionales.

Elle concède que la section de législation du Conseil d'État a considéré, dans son avis n° 68.647/4 du 8 février 2021, que l'autorité fédérale est seule compétente pour déterminer ce qui est mentionné sur le permis de conduire et que les Régions n'ont pas le pouvoir de réglementer l'apposition de « Codes 95 » sur ceux-ci, mais elle considère que cet avis se départit du raisonnement tenu dans l'avis n° 62.818/4 et s'articule difficilement avec le principe d'homogénéité (ou de plénitude des compétences).

En ce qui concerne la notion de « Ministre », elle estime que la partie requérante ne démontre pas comment la définition de l'acte attaqué empiète sur ses compétences. Elle relève que l'arrêt n° 244.095, précité, a rejeté pareille critique. Elle en déduit que le Conseil d'État a admis que l'autorité régionale définisse le Ministre concerné par l'exercice de ses propres compétences et elle n'aperçoit pas en l'espèce les motifs qui permettraient de s'écarter d'un tel enseignement.

En ce qui concerne la dispense d'aptitude professionnelle, elle n'aperçoit pas comment elle aurait violé les compétences de la partie requérante en matière de permis de conduire, en abrogeant l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2007. Elle estime que la disposition abrogée portait non pas sur l'octroi ou les conditions de délivrance du permis de conduire provisoire, mais sur les dispenses de certificat d'aptitude professionnelle, certificat qui relève des compétences régionales.

En ce qui concerne le champ d'application du titre II de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle relève que la partie requérante ne précise pas les « dispositions qui continuent de relever de [sa] compétence », hormis l'article 5, § 5, qui concerne les mentions à apposer sur le permis de conduire. Elle observe que le titre II est relatif à « l'aptitude professionnelle » et que les dispositions qu'il contient ont trait au certificat d'aptitude professionnelle (CAP), à sa délivrance, à sa validité ainsi qu'à la prolongation de sa validité. Elle fait valoir que « ces dispositions et les matières qu'elles visent relèvent donc bien de [sa propre] compétence [...] en ce compris l'apposition de la mention du Code 95 sur le permis de conduire ».

En ce qui concerne l'attestation du conducteur, elle rappelle qu'elle est définie par l'article 2, 35°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 (abrogé par l'acte attaqué) comme « l'attestation au sens du Règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil du 26 mars 1992 [précité] ». Elle précise que ce Règlement n° 881/92 est désormais remplacé par le Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route. Elle affirme que, contrairement à ce que la partie requérante expose, l'attestation de conducteur est délivrée non pas au conducteur mais bien au transporteur (entreprise de transport) qui doit ensuite mettre l'original de cette attestation à la disposition du conducteur. Elle en déduit que cette attestation est utilisée comme preuve du respect des exigences en matière de formation par ces conducteurs. Elle admet que cette attestation a également pour objet de permettre aux Etats de vérifier si les conducteurs de pays tiers sont employés ou mis légalement à la disposition du transporteur responsable d'une opération de transport donnée, mais elle observe que la section de législation du Conseil d'État ne s'est pas opposée à cette abrogation. Selon elle, le simple fait d'abroger, de modifier ou de remplacer certaines dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 ne peut être considéré en soi comme un excès de compétence s'il n'est pas démontré que la disposition concernée échappe à la compétence de la Région. Elle estime qu'en l'espèce, l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, visant la preuve du respect des exigences en matière de formation, relève de sa compétence.

En ce qui concerne l'annexe 1 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle indique que celle-ci porte sur les matières qui font l'objet de la qualification et la formation continue, impartie aux régions. Elle admet que la partie requérante demeure compétente pour définir les connaissances et les aptitudes nécessaires pour conduire les véhicules et que cette annexe relève donc bien de ses compétences, mais elle constate que l'arrêté attaqué ne l'abroge pas.

Enfin, en ce qui concerne l'article 35 de l'arrêté royal du 4 mai 2007 et la disposition abrogatoire de l'arrêté attaqué, elle rappelle que le simple fait d'abroger, de modifier ou de remplacer certaines dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 ne peut être considéré comme un excès de compétence, s'il n'est pas établi que les dispositions concernées échappent aux compétences régionales. Elle relève qu'en l'occurrence, l'article 35 précité visait notamment l'examen pratique de qualification initiale, qui relève bien de la compétence de l'autorité régionale. Elle précise qu'elle n'a « aucunement entendu abroger l'article 35, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 ». Elle indique que l'article 64, 3^o, vise « le § 1^{er}, 1^o ainsi que les §§ 2 à 5 de l'article 35 » et que « c'est dès lors manifestement par erreur que l'article 35 dans son ensemble est repris dans la liste des dispositions abrogées intégralement à l'article 64, 1^o ». Elle conclut que « la critique peut donc tout au plus emporter annulation de cette dernière disposition en tant qu'y est visé l'article 35 de l'arrêté royal du 4 mai 2007 ».

Seconde branche

Elle rappelle que l'arrêté royal du 4 mai 2007 règle l'accès à la profession, au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, de la LSRI, des catégories de conducteurs qui y sont énumérées, en ce qu'il définit les exigences en matière d'aptitude professionnelle. Elle estime que l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2^o, de cet arrêté royal se borne à prévoir les hypothèses en vertu desquelles les conducteurs de certaines catégories de véhicules peuvent être dispensés d'exigences en matière d'aptitude professionnelle. Selon elle, l'abrogation de l'article 4, 2^o, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 par l'article 64 de l'arrêté attaqué ne modifie pas les conditions d'établissement des professions et emplois publics, mais se borne à modifier les modalités d'apprentissage qui leur sont applicables, ce qui relève de sa propre compétence en vertu de l'article 6, § 1^{er}, XII, 6^o, de la LSRI. Elle n'aperçoit dès lors pas en quoi elle aurait empiété sur les compétences de la partie requérante en abrogeant les dispenses aux exigences d'aptitude professionnelle de certaines catégories de conducteurs, quand bien même ceux-ci occuperaient des emplois et fonctions publics.

V.1.3. Le mémoire en réplique

Première branche

La partie requérante conteste que la compétence régionale doive être interprétée largement, comme en d'autres matières. Elle fait valoir que « sur ce point, le législateur spécial s'est écarté du principe de verticalité, qui veut qu'en

principe, l'autorité compétente pour édicter des règles est également compétente pour les exécuter » et qui « est précisément un corollaire du principe de l'interprétation large des compétences ». Selon elle, ce principe n'est pas d'application en matière de permis de conduire : l'État fédéral reste compétent en matière de permis et de permis provisoire, mais également pour déterminer les compétences et connaissances nécessaires à leur obtention. Elle expose que c'est une compétence d'exécution, confiée au Roi avant la Sixième Réforme de l'État, qui a été transférée aux régions. Elle en déduit que l'on doit, dans cette matière, interpréter restrictivement la compétence régionale, conçue par le législateur spécial comme une exception à la compétence fédérale.

En ce qui concerne les articles 2, 15°, 36, 37, alinéa 1^{er}, 2°, a) et 43, § 3, de l'acte attaqué, qui concernent l'apposition de mentions sur les permis de conduire, elle répète qu'il n'y a pas lieu d'interpréter largement les compétences régionales. À titre subsidiaire, elle fait valoir que même l'interprétation large prônée par la partie adverse de sa compétence limitée à l'écolage « ne l'habilite à imposer l'apposition de mentions sur le permis de conduire (ou la demande de permis de conduire), dont le législateur spécial a clairement répété à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires qu'ils restaient une compétence fédérale exclusive et n'étaient pas visés par le transfert ».

Elle ne souscrit pas à l'analyse de la partie adverse selon laquelle le permis de conduire serait une matière qui, par exception, aurait été réservée à l'autorité fédérale au sein d'une compétence régionalisée. Il s'agit au contraire, selon elle, d'une compétence pleine et entière de l'État fédéral. Elle en déduit que les références, notamment à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, citées par la partie adverse dans son mémoire en réponse, ne sont pas pertinentes.

Elle ne souscrit pas davantage à l'affirmation selon laquelle imposer des mentions sur le permis de conduire serait un « accessoire essentiel » de la compétence régionale. Elle estime possible d'attester la réussite d'un examen sans devoir apposer de mentions sur le permis de conduire, sans porter atteinte de manière manifeste à la compétence fédérale.

Elle ne voit pas de contradiction entre les avis n° 62.818/4 et 68.647/4 de la section de législation du Conseil d'État. Elle considère que ce n'est pas parce que la partie adverse est compétente pour délivrer une attestation de réussite qu'elle peut pour autant usurper la compétence fédérale pour décider des mentions à faire figurer sur le permis de conduire, et encore moins pour imposer elle-même la personne qui ferait figurer une telle mention.

Elle précise que ce raisonnement vaut, quelle que soit l'interprétation à donner à l'étendue de la compétence régionale et conclut qu'il doit conduire à l'annulation des articles 2, 15°, 36, 37, alinéa 1^{er}, 2°, a), et 43, § 3, de l'acte attaqué.

En ce qui concerne l'abrogation de l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle indique que la partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 244.095, précité, n'avait pas réussi à démontrer que la modification de l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 violait les règles répartitrices de compétence, mais elle estime que cette démonstration est faite en l'espèce. Elle répète que, dès lors que l'arrêté royal du 4 mai 2007 règle à la fois des aspects relevant de la compétence fédérale et de la compétence régionale, l'abrogation pure et simple de la définition du mot « Ministre » porte bien atteinte à sa propre compétence.

En ce qui concerne l'abrogation des articles 2, 20°, et 34°, et 3 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle se réfère à ce qui précède à propos de l'absence de compétence de la partie adverse pour imposer des mentions sur le permis de conduire ou la demande de permis de conduire, ou pour abroger des dispositions fédérales qui prévoiraient de telles mesures.

En ce qui concerne l'abrogation de l'article 4 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle répète que cette disposition règle une matière restée fédérale à savoir, d'une part, l'accès aux emplois publics fédéraux et, d'autre part, la matière du permis de conduire. Selon elle, les dispenses visées au paragraphe 2 de cet article sont liées à l'obtention d'un permis de conduire provisoire d'un certain type et l'abrogation de cette disposition porte atteinte à la compétence fédérale de régler le permis provisoire. Elle cite un arrêt n° 141/2015 du 15 octobre 2015 de la Cour constitutionnelle au sujet du caractère exclusif des compétences et, en cas de liens avec plusieurs compétences, de la recherche de l'élément prépondérant de la situation juridique réglée (B.10). Elle en déduit qu'« une disposition qui, comme l'article 4, § 2, contient des éléments qui relèvent de la compétence fédérale (en l'occurrence la compétence de régler les permis de conduire provisoires), ne peut par conséquent pas être abrogée purement et simplement par la Région ». Elle se réfère, à ce sujet, à l'observation de la section de législation du Conseil d'État à propos de l'article 58 du projet qui lui a été soumis.

En ce qui concerne l'abrogation des articles 6, § 2, 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, et 9 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle se réfère à ce qui précède à propos de l'absence de compétence de la partie adverse pour imposer des mentions sur le

permis de conduire ou sur la demande de permis de conduire, ou pour abroger des dispositions fédérales qui prévoiraient de telles mesures. Elle maintient, en outre, que l'attestation de conducteur ne ressortit pas exclusivement à la compétence de la partie adverse, puisque le respect du droit social est également un élément prépondérant dans l'usage de cet instrument et qu'il s'agit d'une matière fédérale qui échappe à la compétence de la partie adverse. Elle répète qu'« il ne revient par conséquent pas à la partie adverse d'abroger purement et simplement cette disposition car elle ne peut le faire que pour les dispositions qui entrent intégralement dans sa compétence » et souligne que l'absence de remarque de la section de législation du Conseil d'État à ce sujet n'a « pas d'effet juridique ».

En ce qui concerne l'abrogation de l'article 35, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle constate que « la partie adverse admet elle-même qu'il y a une erreur dans son dispositif et qu'elle n'a pas voulu abroger le renvoi à l'annexe I, dont elle ne conteste pas qu'elle ressortit à la compétence du requérant » et conclut qu'« il y a donc lieu d'annuler l'article 64, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'acte attaqué ».

Seconde branche

Elle considère que la compétence de la partie adverse pour « les modalités d'apprentissage » ne lui permet pas d'abroger des dispositions adoptées avant la Sixième Réforme de l'État, qui continuent de relever de la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière d'accès à la profession pour les emplois publics fédéraux.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Sur la première branche, concernant les articles nouveaux, la partie requérante se réfère à l'arrêt n° 255.317, précité, dont elle retient que « la réglementation du permis de conduire lui-même est restée une compétence fédérale. Dans le cadre de cette compétence, il appartient au gouvernement fédéral de déterminer ce qui figurera ou non sur le permis de conduire ». Elle rappelle que, vu le découpage atypique des compétences en la matière, il n'y a pas lieu d'interpréter largement les compétences régionales et que même s'il fallait retenir une telle interprétation de sa compétence d'écolage, elle n'habilite pas la partie adverse à décider des mentions à apposer sur le permis de conduire (ou sur la demande de permis de conduire). Selon elle, il est parfaitement possible, pour la partie adverse, d'exercer sa compétence d'attestation de réussite sans empiéter sur la compétence fédérale et donc sans apposer de mentions sur le permis de conduire ou sur la demande de permis de conduire. Elle conclut donc à l'annulation de tous les articles

modificatifs en lien direct avec le permis de conduire et la demande de permis de conduire.

Concernant les dispositions abrogatoires, elle répète que c'est uniquement dans la mesure dans laquelle la partie adverse est seule compétente qu'elle peut abroger les dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007. Sur l'analyse, disposition par disposition, elle renvoie pour l'essentiel à ses écrits antérieurs.

Au sujet de l'abrogation, par l'article 64 de l'arrêté attaqué, des articles 2, 20° et 34°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle ajoute que la partie adverse abroge des dispositions qui mentionnent explicitement le permis de conduire (ou la demande de permis de conduire) et qui relèvent de la compétence fédérale exclusive.

Au sujet de l'abrogation, par l'article 64 de l'arrêté attaqué, de l'article 4, § 1^{er}, 2°, et § 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle répète que la partie adverse n'est pas compétente pour instaurer une dispense d'exigences relative à l'aptitude professionnelle, pour les emplois, fonctions ou professions qui ne ressortissent pas du champ d'application matériel de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la LSRI (conditions d'établissement). Elle souligne que les professions visées par cet article de l'acte attaqué, notamment les forces de l'ordre, relèvent de l'autorité fédérale. Elle estime que les régions ne sont donc pas compétentes pour établir des conditions d'accès à la profession pour les emplois publics (notamment fédéraux) qui ne sont pas des professions visées à l'art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6° de la LSRI. Elle ajoute qu'« une disposition qui, comme l'article 4, § 2, de l'[arrêté royal] du 4 mai 2007 contient des éléments qui relèvent de la compétence fédérale (en l'occurrence la compétence de régler les permis de conduire provisoires), ne peut par conséquent pas être abrogée purement et simplement par la Région ».

Au sujet de l'abrogation, par l'article 64 de l'arrêté attaqué, de l'article 35 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle répète que l'annexe 1 continue à relever de sa propre compétence et que « compte tenu de la contradiction entre les points 1° et 3° de l'alinéa 1^{er} de l'article 64 de l'arrêté attaqué, on doit nécessairement déduire que la partie adverse a, à juste titre, eu l'intention de ne pas abroger l'article 35, § 1^{er}, 2°, parce qu'il contient un renvoi à l'annexe 1 de l'AR du 4 mai 2007 ». Elle se réfère aux écrits de la partie adverse à ce sujet.

V.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

En ce qui concerne l'abrogation de l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, la partie adverse se réfère à l'arrêt n° 255.317, précité, qui a considéré que les régions – à l'exclusion donc de l'État fédéral – sont compétentes pour déterminer

si un conducteur a satisfait aux exigences en matière d'aptitude professionnelle et de sécurité et la manière dont cette aptitude peut être établie et que la région concernée n'excède pas sa compétence en modifiant l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2007. Elle estime que la même appréciation s'impose en l'espèce, afin d'assurer l'unité de la jurisprudence.

En ce qui concerne l'abrogation des articles 2, 3°, 2, 20°, et 2, 34°, de l'arrêté du 4 mai 2007, elle estime que la partie requérante n'indique pas en quoi consisterait la violation des dispositions invoquées. Elle ajoute que les articles 2, 20°, et 2, 34° n'indiquent pas quelles mentions seraient à apposer sur la demande de permis de conduire ou sur le permis de conduire. Elle rappelle la jurisprudence déjà citée dans son mémoire en réponse. Elle se réfère, en outre, à l'arrêt n° 255.317, précité, en ce qu'il considère notamment qu'« il appartient aux seules régions de déterminer ce qui est mentionné sur l'attestation de conducteur, tel que le code de l'Union 95 ».

En ce qui concerne l'abrogation de l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle se rallie à l'arrêt n° 244.095, précité, ainsi qu'à l'arrêt n° 255.317, précité, qui a notamment considéré que « le fait que l'octroi de l'attestation de conducteur soit subordonné, entre autres, au respect des conditions d'emploi, n'enlève rien au fait que l'attestation de conducteur concerne l'accès à la profession de conducteur de transport international de marchandises par route et relève donc de la compétence régionale en matière de conditions d'établissement et d'accès à la profession » et que « cela ne touche pas aux règles fédérales en matière de droit du travail ou de sécurité sociale proprement dite, mais fait simplement du respect de ces règles une condition d'accès à la profession ».

En ce qui concerne l'annexe 1 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, elle relève que l'arrêté attaqué n'abroge pas cette annexe et conclut dès lors à l'absence de fondement du moyen en ce qu'il sollicite l'annulation d'une telle abrogation. Elle ajoute que, par ailleurs, les paragraphes 2 et 3 de l'article 35 de cet arrêté royal concernent la « manière de vérifier les aptitudes du candidat à l'examen pratique », tandis que les paragraphes 4 et 5 de cette disposition déterminent « la manière dont la réussite ou l'échec à l'examen pratique sont attestés ».

V.2. Appréciation

V.2.1. Sur la première branche

L'article 39 de la Constitution dispose comme il suit :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, et XII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose comme suit :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

“VI. En ce qui concerne l'économie :

6° Les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services ;”

“XII. En ce qui concerne la politique en matière de sécurité routière :

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

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 qui a transféré ces compétences aux régions indiquent ce qui suit (Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 89 à 91 et pp. 145 à 148) :

« a. Conditions d'établissement/Conditions d'accès à la profession

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est exclusivement compétente en matière de conditions d'accès à la profession, à l'exception des compétences régionales en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme.

Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988, la notion de “conditions d'accès à la profession” a été définie comme recouvrant les conditions d'accès aux professions commerciales et artisanales et les conditions d'accès aux professions libérales. La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales a également été expressément mentionnée dans ce cadre comme tombant dans le champ d'application de la notion de “conditions d'accès à la profession” (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/6, p. 135).

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la compétence réservée par cette disposition au législateur fédéral comprend

“notamment le pouvoir de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions, de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions et de protéger des titres professionnels” (C.C., 55/92, 62/92, 78/92, 88/ 95, 18/96, 120/98 et 67/99).

La présente proposition de loi spéciale a pour objet de transférer cette compétence aux régions. Un point 6° est inséré à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il complète les compétences des régions en ce qui concerne l'économie. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la même loi spéciale est, quant à lui, abrogé (voyez l'article 18, b)).

Cette nouvelle disposition prévoit que les régions sont compétentes pour ce qui concerne les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions intellectuelles prestataires de services et aux professions des soins de santé, comme développé ci-dessous.

Le transfert de compétence vaut également en particulier pour l'accès à la profession en matière d'accompagnement du transport dangereux et exceptionnel (voir l'article 23).

L'accès aux professions intellectuelles prestataires de services continuera à être réglementé par l'autorité fédérale. Il s'agit, comme le prévoit actuellement l'article 20 de la loi-cadre du 3 août 2007 relative aux professions intellectuelles prestataires de services, des professions “dont les titulaires fournissent des services de nature principalement intellectuelle en agissant à la fois dans l'intérêt d'un mandant et dans l'intérêt de la collectivité, d'une part, et jouissent de l'indépendance nécessaire pour exercer leur profession et pour assumer la responsabilité des actes professionnels qu'ils accomplissent, d'autre part”.

Elles sont aujourd'hui réglementées par arrêté royal pris en vertu de la loi-cadre du 3 août 2007 relative aux professions intellectuelles prestataires de services. La profession d'agent immobilier est ainsi réglementée par l'arrêté royal du 6 septembre 1993 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier, pris en exécution de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires des services.

Conformément à l'article 16 de la loi-cadre du 3 août 2007, certaines professions intellectuelles prestataires de services sont également réglementées par des lois spécifiques. Celles-ci concernent notamment les notaires, les réviseurs d'entreprise, les agents de change, les avocats, les huissiers de justice et les architectes.

En ce qui concerne les professions des soins de santé, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés fait l'objet de l'article 5, § 1^{er}, I, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, introduit par l'article 6 de la même proposition de loi spéciale. C'est pourquoi la présente disposition exclut les conditions d'accès à ces professions de la compétence régionale.

Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la compétence en matière d'accès à la profession ne comprend pas celle de fixer des conditions d'accès à des fonctions publiques, qui ne sont pas des professions au sens de l'actuel article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (C.C., 2/97, 67/99). Par conséquent, chaque entité reste compétente pour régler l'accès à sa fonction publique.

La proposition de loi spéciale vise à transférer l'accès à la profession du niveau fédéral aux régions. Mis à part ce transfert de compétence aux régions, la proposition n'influence en rien les règles existantes de répartition des compétences matérielles et territoriales entre l'État fédéral, les communautés et les régions, ni l'étendue de celles-ci.

Les régions devront exercer leur compétence relative aux conditions d'accès à la profession dans le respect de l'union économique belge telle que décrite à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui implique le respect de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux entre les régions, ainsi que de la liberté d'établissement.

Ces principes de libre circulation impliquent le principe de reconnaissance mutuelle. Le principe de reconnaissance mutuelle signifie, selon la Cour constitutionnelle, qu'une personne proposant des services sur le territoire d'une composante de l'État en se conformant aux règles qui y sont applicables est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de l'État, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime.

Enfin, la compétence des régions en ce qui concerne l'accès à la profession en matière de tourisme n'a plus lieu d'être mentionnée explicitement, pas plus qu'il n'y a lieu de mentionner explicitement leur nouvelle compétence en matière d'implantations commerciales (voyez point b.), puisque celles-ci sont couvertes par le transfert aux régions de la compétence en matière d'accès à la profession.

[...]

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

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

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

Étant donné qu'il est ainsi précisé que l'autorité fédérale reste compétente pour “la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules”, il est certain que l'article 23, § 1^{er}, 1°, 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” ».

La directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003, qui est modifiée par la directive (UE) 2018/645, impose des obligations de qualification initiale et de formation continue pour les conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs. En application de son article 10, tel que remplacé par l'article 1^{er} de la directive (UE) 2018/645, la preuve du respect de ces exigences est apportée par l'apposition du code harmonisé “95” de l'Union sur le permis de conduire, sur la carte de qualification de conducteur, établie selon le modèle figurant à l'annexe II de la directive ou sur l'attestation de conducteur prévue par le règlement (CE) n° 1072/2009, précité.

Dans les arrêts n° 244.095 du 2 avril 2019, n° 245.065 du 2 juillet 2019 et n° 255.309 et 255.317, précités, le Conseil d'État a jugé que l'arrêté royal du 4 mai 2007 fixe des exigences en matière d'aptitude professionnelle des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E et réglemente, de manière générale, l'accès à la profession de tous ces conducteurs, de sorte que ces règles constituent des conditions d'établissement au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la LSRI, pour lesquelles les régions sont compétentes.

Il résulte de ce qui précède que les régions sont compétentes pour déterminer si un conducteur a satisfait aux exigences de compétence professionnelle et la manière de le prouver. En revanche, l'État fédéral reste compétent pour la réglementation relative au permis de conduire, en ce compris les mentions devant figurer sur le permis.

V.2.1.1. En ce qui concerne les dispositions nouvelles

L'article 2, 15°, de l'arrêté attaqué, visé dans le moyen, se lit comme il suit :

« Aux fins de l'application du présent arrêté, on entend par :

15° "Code 95" : le code harmonisé apposé par chaque État membre de l'Union européenne sur le permis de conduire ou sur la carte de qualification de conducteur attestant d'un CAP de qualification initiale ou d'un CAP de formation continue tel qu'il est visé à l'annexe 7 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire qui correspond au certificat d'aptitude professionnelle ».

Il résulte de la jurisprudence précitée du Conseil d'État que les régions sont compétentes pour déterminer la manière de prouver qu'un conducteur a satisfait aux exigences de compétence professionnelle, à l'exclusion de mentions à apposer sur le permis de conduire qui relèvent de la compétence exclusive de l'État fédéral.

La définition du « code 95 » est nécessaire pour comprendre ce que signifie ce code lorsqu'il est apposé sur d'autres documents que le permis de conduire. En conséquence, la partie adverse est compétente pour définir le « code 95 » en ce qui concerne les documents, autres que le permis de conduire, qui relèvent de sa propre compétence. L'acte attaqué doit recevoir une interprétation similaire à celle retenue dans l'arrêt n° 255.317, précité, à savoir que la définition du « Code 95 » à l'article 2, 15°, de l'acte attaqué ne concerne que la carte de qualification de conducteur et l'attestation de conducteur et non le permis de conduire.

L'article 36 de l'arrêté attaqué se lit comme suit :

« L'examineur ou le préposé du centre d'examen atteste de la réussite de l'examen théorique combiné sur la demande de permis de conduire ou sur la demande de permis de conduire provisoire, ainsi que sur l'attestation de réussite de l'examen théorique de qualification initiale. La validité de l'examen théorique combiné est limitée à trois ans ».

L'article 37, alinéa 1^{er}, 2°, a), de l'arrêté attaqué dispose :

- « Pour être admis à l'examen pratique combiné, le candidat doit avoir réussi l'examen théorique combiné et présenter les documents suivants :
2° le document énuméré ci-après applicable au candidat :
a) la demande de permis de conduire sur laquelle est apposée l'attestation de réussite de l'examen théorique.

Dans ce cas, le candidat présente un certificat d'enseignement pratique délivré par une école de conduite ».

L'article 43, § 3, du même arrêté se lit comme suit :

- « Dans le cas où la commission de recours atteste de la réussite de l'examen pratique combiné, la mention de cette réussite est portée sur la demande de permis de conduire par le fonctionnaire du Service public régional de Bruxelles Mobilité, visé à l'article 4.1.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 relatif à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules à moteur ».

Ces dispositions ne portent pas atteinte à la compétence de la partie requérante de déterminer les mentions devant figurer sur le permis de conduire, mais s'inscrivent dans celle de la partie adverse d'attester, par le biais de la demande de permis de conduire dont le modèle est établi par la partie requérante, que le candidat a satisfait à l'examen théorique relatif aux connaissances nécessaires pour conduire des véhicules de catégories C et D.

En tant qu'elle porte sur les dispositions nouvelles critiquées par la partie requérante, la première branche du moyen n'est pas fondée.

V.2.1.2. En ce qui concerne l'abrogation de certaines dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007

L'article 64 de l'acte attaqué se lit comme suit :

- « Les dispositions suivantes de l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E sont, pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale sont [sic] abrogés :
1° les articles 1 à 28, 30, 32 à 34, 35, 37, 39 à 41 et 44 ;
2° les alinéas 2 à 4 de l'article 38 ;
3° le § 1^{er}, 1° ainsi que les § 2 à 5 de l'article 35 ;
4° les points 1 à 3 de l'article 42 ».

La partie requérante critique cet article en tant qu'il abroge les articles 2, 3°, 2, 20°, 2, 34°, 3, § 5, 4, § 1^{er}, 2°, et § 2, 6, § 2, 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, et §§ 2 et 4, 9 et 35, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007.

L'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 définit, aux fins de son application, le « Ministre » comme « le Ministre qui a la sécurité routière dans ses attributions ». L'acte attaqué abroge intégralement l'article 2 de l'arrêté royal et comporte un nouvel article 2 qui, en son 2°, définit également le Ministre comme « le Ministre qui a la sécurité routière dans ses attributions ». Selon la partie requérante, la définition de l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 demeure nécessaire pour l'application des dispositions qui relèvent encore de sa compétence. Elle vise spécialement l'article 8, § 2, 2°, qui dispose que le code de l'Union 95 est apposé « par le Ministre ou son délégué sur le document mentionné au § 1^{er}, 2° et 3° », c'est-à-dire sur « 2° l'attestation de conducteur pour les personnes qui effectuent du transport de marchandises et qui ne sont pas titulaires d'un permis de conduire belge ou européen » et sur « 3° le certificat destiné à cette fin pour les personnes qui effectuent du transport de personnes et qui ne possèdent pas de permis de conduire belge ou européen ». Si, comme déjà rappelé, la partie requérante reste exclusivement compétente pour la réglementation relative au permis de conduire, les régions sont compétentes pour déterminer la manière de prouver qu'un conducteur a satisfait aux exigences de compétence professionnelle, notamment par l'apposition du code de l'Union 95 sur les documents visés à l'article 8, § 2, 2° et 3°. Sur ce point, le grief n'est pas fondé.

L'article 2, 20°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 définit la « demande de permis de conduire » comme étant « le document visé par l'article 17 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ». La partie requérante n'expose pas en quoi cette définition est nécessaire pour comprendre d'autres dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 qui relèvent de sa propre compétence. Sur ce point, le grief n'est pas fondé.

L'article 2, 34°, du même arrêté définit le « Code 95 » comme étant « le Code de l'Union repris à l'annexe 7 de l'arrêté royal relatif au permis de conduire qui correspond au certificat d'aptitude professionnelle ». Comme l'a décidé le Conseil d'État dans son arrêt n° 255.309, précité, faisant référence à l'avis de la section de législation n° 57.371/VR/3, précité, la partie requérante est seule compétente pour décider que le Code 95 doit être apposé sur le permis de conduire et, logiquement, pour définir cette notion en tant qu'elle concerne le permis de conduire. Il en résulte que la partie adverse ne pouvait purement et simplement abroger la définition du « code 95 » contenue à l'article 2, 34°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, puisqu'elle demeure notamment nécessaire pour l'application de l'article 8, § 1^{er}, 1°, et § 2, 1° de cet arrêté. Sur ce point, le grief est fondé.

L'article 3 de l'arrêté royal du 4 mai 2007 détermine le champ d'application du titre II intitulé « l'aptitude professionnelle ». La partie requérante

visé, en particulier, son paragraphe 5, qui dispose, en substance, qu'est en ordre d'aptitude professionnelle le conducteur qui présente un permis de conduire, une carte de qualification ou une attestation de conducteur en cours de validité sur lequel figure le code de l'Union 95. Ce paragraphe concerne la preuve de l'aptitude professionnelle, qui relève des compétences régionales. L'article 3 de l'arrêté royal du 30 avril 2020, précité, qui a inséré ce paragraphe 5 dans l'arrêté royal du 4 mai 2007, a été annulé par l'arrêt n° 255.309, précité, au motif que l'État fédéral avait excédé sa compétence. Sur ce point, le grief n'est pas fondé.

De même, l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, porte des dispenses de l'obligation de disposer d'un certificat d'aptitude professionnelle C ou D, durant une période maximale d'un an et pour le transport à l'intérieur du Royaume, en faveur des conducteurs qui sont titulaires d'un permis de conduire provisoire professionnel C ou D. Ces mesures constituent des assouplissements aux conditions d'accès à la profession, pour lesquelles les régions sont compétentes. Sur ce point, le grief n'est pas fondé.

L'article 6, § 2, du même arrêté dispose qu'« au titre de preuve de la possession de l'aptitude professionnelle, un code de l'Union 95 est apposé sur le document visé à l'article 8, § 1^{er}, ou sur la carte de qualification de conducteur visée à l'annexe 3 ». Il appartient à la partie adverse de définir les modes de preuve de la possession de l'aptitude professionnelle, ce qui est l'objet de l'article 9 de l'arrêté attaqué, qui n'est pas critiqué par la partie requérante. Sur ce point, le grief n'est pas fondé.

L'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 prévoit que « le code de l'Union 95, suivi de la date d'échéance du certificat d'aptitude professionnelle, est apposé, sur présentation d'un certificat de qualification initiale C, d'un certificat de qualification initiale D ou d'un document dont il ressort qu'un de ces certificats a été obtenu dans un autre État membre de l'Union européenne, sur : 1^o le permis de conduire, derrière la catégorie de permis de conduire pour laquelle l'aptitude professionnelle est valable ». Il relève de la compétence de la partie requérante de prévoir une telle mention sur le permis de conduire, sur la base du certificat délivré par la partie adverse pour attester de l'aptitude professionnelle. La partie adverse n'est donc pas compétente pour abroger cette disposition, qui contribue par ailleurs à la transposition de l'article 10 de la directive 2003/59 CE, précité, pour ce qui concerne les compétences de la partie requérante. Sur ce point, le grief est fondé.

L'article 8, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 dispose que le code de l'Union 95 est apposé sur l'attestation de conducteur pour les personnes qui effectuent du transport de marchandises et qui ne sont pas titulaires d'un permis de conduire belge ou européen. Il appartient aux seules régions de prévoir les mentions de l'attestation de conducteur, parmi lesquelles le code de l'Union 95, comme cela ressort notamment de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.371/VR/3 et de l'arrêt n° 255.309, précités. Le fait que l'octroi de l'attestation de conducteur est subordonné, notamment, au respect des conditions de travail n'a pas d'incidence sur le fait que l'attestation de conducteur porte sur l'accès à la profession de conducteur de transport international de marchandises par route et relève donc de la compétence de la région en ce qui concerne les conditions d'établissement et d'accès à la profession. Ceci ne porte pas atteinte aux règles fédérales en matière de droit du travail ou de sécurité sociale elles-mêmes, mais fait simplement de leur respect une condition d'accès à la profession. Sur ce point, le grief n'est pas fondé.

L'article 8, § 4, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 prévoit l'apposition du code de l'Union 95 sur les documents, dont le permis de conduire, des conducteurs exemptés de l'obligation de qualification initiale en application de l'article 5, § 1^{er}, 2°, et § 2, 2°, c'est-à-dire des conducteurs qui disposent d'un permis C, au moins depuis le 9 septembre 2009, ou d'un permis D, au moins depuis le 9 septembre 2008. Comme déjà rappelé, la partie requérante est compétente pour prévoir la mention du code de l'Union 95 sur le permis de conduire des conducteurs qui répondent aux exigences d'aptitude professionnelle attestées par la partie adverse. Il en va de même pour le permis de conduire des conducteurs qui sont exemptés d'obligations de qualification initiale, sans préjudice de la compétence de la partie adverse de transposer les exemptions de qualification initiale prévues par l'article 4 de la directive 2003/59/CE, précitée. La partie adverse excède sa compétence en abrogeant les dispositions adoptées par la partie requérante à ce titre. Sur ce point, le grief est fondé, à tout le moins en tant que l'article 8, § 4, vise le permis de conduire.

L'article 9 de l'arrêté royal du 4 mai 2007 porte, en son paragraphe 1^{er}, que « l'autorité visée à l'article 7 de l'arrêté royal relatif au permis de conduire indique, sur le permis de conduire, pour quelle catégorie le certificat d'aptitude professionnelle est valable », étant entendu que « le certificat d'aptitude professionnelle C est valable pour la conduite de véhicules des catégories C1, C1+E, C et C+E si le conducteur dispose d'un permis de conduire, valable pour ces catégories » et que « le certificat d'aptitude professionnelle D est valable pour la conduite de véhicules des catégories D1, D1+E, D et D+E si le conducteur dispose d'un permis de conduire, valable pour ces catégories ». Il précise, en son paragraphe

2, que « si le titulaire d'un certificat d'aptitude professionnelle obtient un permis de conduire pour une des catégories pour lesquelles le certificat d'aptitude professionnelle est valable, ceci est indiqué sur le permis de conduire par l'autorité visée à l'article 7 de l'arrêté royal relatif au permis de conduire au moment où ce permis de conduire est délivré ». S'il relève de la compétence de la partie requérante de prévoir les mentions à apposer sur le permis de conduire (ce qui est déjà l'objet de l'article 8, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 4 mai 2007), il appartient à la partie adverse de définir, dans le cadre fixé par les directives européennes, la validité des certificats d'aptitude qu'elle délivre au regard des différentes catégories de véhicules. Sur ce point, le grief n'est pas fondé.

L'article 35, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 porte sur l'examen pratique de qualification initiale. Il le divise en deux parties : 1^o une épreuve de conduite d'au moins 90 minutes (dont 30 minutes peuvent être réalisées sur simulateur) et 2^o une épreuve pratique « qui couvre au moins les points 1.4, 1.5, 1.6, 3.2, 3.3 et 3.5 de l'annexe 1 ». La détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, en ce compris la référence aux matières que doit couvrir l'examen pratique, est une compétence de la partie requérante. La manière d'acquérir et de vérifier ces connaissances et aptitudes est une compétence de la partie adverse. La partie adverse admettant que, c'est « manifestement par erreur que l'article 35 dans son ensemble est repris dans la liste des dispositions abrogées intégralement à l'article 64, 1^o », il y a lieu d'annuler la référence à l'article 35, dans cette disposition.

Il résulte de ce qui précède que la première branche du premier moyen est fondée en tant qu'elle porte sur l'abrogation des articles 2, 34^o, 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et § 4, et 9 de l'arrêté royal du 4 mai 2007.

Elle est également fondée en ce qu'elle vise la mention de l'article 35 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, à l'article 64, 1^o, de l'acte attaqué.

V.2.2. Sur la seconde branche

Ainsi qu'il a été exposé à l'occasion de l'examen de la première branche du moyen, les régions peuvent établir des exigences concernant l'aptitude professionnelle des conducteurs de certains véhicules et réglementer de manière générale l'accès à la profession de ces conducteurs.

L'arrêté royal du 4 mai 2007 définit les exigences concernant l'aptitude professionnelle des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1,

D1+E, D, D+E. Dès lors que les régions sont autorisées à fixer des exigences réglementaires relatives à l'aptitude professionnelle des conducteurs de certains véhicules, il leur appartient également – dans le cadre de leurs compétences et conformément au droit de l'Union européenne – d'en déterminer le champ d'application. L'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 – qui transpose l'article 2 de la directive 2003/59/CE et concerne les « exemptions » de capacité professionnelle telles que modifiées par l'article 1^{er} de la directive (UE) 2018/645 – énumère les conducteurs de certains véhicules auxquels l'exigence de capacité professionnelle ne s'applique pas.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'article 4, § 1^{er}, précité, ne prévoit aucune exigence pour l'accès à des fonctions publiques, et notamment pas pour celles qui relèvent de l'autorité fédérale. En effet, toutes ces fonctions sont exclues du champ d'application des exigences en matière de compétence professionnelle, même si l'intitulé de l'article 2 de la directive précitée utilise à cet effet le terme d'« exemptions ». Par l'arrêt n° 255.309, précité, le Conseil d'État a annulé les modifications apportées par la partie requérante à cette disposition, en considérant qu'elle avait outrepassé sa compétence.

Il résulte de ce qui précède qu'en abrogeant l'article 4, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, précité, par l'article 64, alinéa 1^{er}, 1°, de l'acte attaqué, la partie adverse n'a pas excédé sa compétence.

La seconde branche du moyen n'est pas fondée.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

La partie requérante prend un second moyen « de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Dans sa requête, elle suppose que le projet soumis à la section de législation du Conseil d'État s'écarte de manière substantielle du projet finalement promulgué et fait valoir que lorsque les modifications substantielles ne trouvent pas leur source dans une remarque de la section de législation, le projet modifié doit lui être à nouveau soumis.

Elle se réfère à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et fait valoir que cette obligation est d'ordre public et constitue une formalité substantielle. Elle renvoie à l'arrêt n° 237.105 du 19 janvier 2017.

Elle ajoute que l'acte attaqué a une portée réglementaire, rendant obligatoire sa soumission préalable à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et estime que toute modification substantielle intervenant après l'avis de la section de législation devait à nouveau lui être soumise, sauf dans la mesure où la modification résulterait d'une remarque de la section de législation. Elle se réfère à l'arrêt n° 234.324 du 8 avril 2016.

Elle précise qu'elle n'a pas connaissance du texte du projet soumis à la section de législation, mais qu'il devra se trouver dans le dossier administratif à déposer par la partie adverse. Elle relève que « dans le projet soumis à la SLCE, l'article 8 prévoyait que le code 95 était apposé sur le permis de conduire » et que « l'article 9 de l'acte attaqué ne prévoit plus cette apposition ». Elle en déduit que le projet soumis et le texte adopté diffèrent sans doute de manière substantielle et estime que les changements substantiels auraient dû être soumis à nouveau à la section de législation. Elle se réserve de développer le second moyen après avoir pris connaissance du dossier administratif.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse expose qu'elle a adopté un projet d'arrêté du Gouvernement « relatif à la formation des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E en vue de l'obtention du permis de conduire ces véhicules » qui fut dûment soumis à la section de législation pour avis, le 8 janvier 2021, conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elle indique que, le 8 février 2021, la section de législation a donné son avis motivé et que celui-ci relevait plusieurs aspects du projet d'arrêté à modifier, reformuler ou supprimer, et commandait la satisfaction de certaines formalités préalables. Elle estime dès lors avoir pu bénéficier des observations de celle-ci dans l'élaboration de son arrêté.

Elle précise que la Commission régionale de la mobilité (CRM) a donné, le 29 mars 2021, son avis sur le projet d'arrêté du Gouvernement relatif à la formation des conducteurs de véhicules des catégories Cl, Cl +E, C, C+E, Dl, D1+E, D, D+E en vue de l'obtention du permis de conduire de ces véhicules et que

l'Autorité de protection des données a donné un avis n° 73/2021 sur le même projet d'arrêté, le 21 mai 2021.

Elle rappelle que l'arrêté attaqué a été adopté par son gouvernement le 15 juillet 2021 et publié au *Moniteur belge* le 3 août 2021.

Elle estime qu'« il appartient à la partie requérante d'établir en quoi les modifications contenues dans l'arrêté litigieux ne visent pas à rencontrer des observations de la section de législation et s'avèreraient substantielles » et avance que « l'annulation qui en découlerait devant en outre être limitée aux dispositions modifiées qui répondraient à ces conditions dans la mesure où elles sont dissociables ». Elle constate que la partie requérante ne s'y emploie pas dans sa requête.

VI.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante rappelle qu'il appartenait à la partie adverse de déposer le projet d'arrêté tel qu'il avait été soumis à la section de législation du Conseil d'État et affirme que la partie adverse dépose une pièce n° 2 qui ne correspond pas à ce projet. Elle constate que cette pièce n° 2 mentionne notamment l'avis donné par la section de législation, ainsi que des avis rendus ultérieurement.

Elle estime qu'en déposant un dossier lacunaire, la partie adverse viole ses droits de la défense et le principe du contradictoire. Elle rappelle les termes de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et demande qu'il en soit fait application et de considérer comme prouvée l'affirmation selon laquelle « des modifications substantielles ont été apportées au projet d'arrêté soumis à [la section de législation du Conseil d'État], après que celle-ci ait rendu son avis, sans qu'elle ait été reconsultée, avec pour conséquence que l'ensemble de l'acte attaqué doit être considéré comme illégal ».

VI.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soulève l'irrecevabilité du moyen dans son ensemble. Elle souligne que la partie requérante agit en vertu d'un intérêt fonctionnel, limité à voir respecter les règles relatives à la répartition des compétences et à dénoncer la violation de ses prérogatives par un organe d'une autre entité. Se référant à la jurisprudence, elle fait valoir que les requérants disposant d'un intérêt fonctionnel ne sont recevables qu'à présenter des moyens tirés de la violation de ces prérogatives.

Selon elle, il en va de même dans le cadre de l'intérêt dont se prévaut l'État belge en l'occurrence qui s'assimile à un intérêt fonctionnel. À son estime, il en résulte que « le second moyen, étranger à la violation des règles de répartition des compétences, est irrecevable dans son ensemble, même en ce qu'il vise des dispositions de l'arrêté attaqué arguées de pareille violation dans le cadre du premier moyen ».

À titre surabondant, sur le fond, elle se réfère au rapport qui conclut que, dans la mesure où le second moyen est estimé recevable, les critiques articulées au titre de ce moyen ne sont pas fondées, à l'exception de celle relative à l'article 43, § 3 de l'arrêté litigieux. En ce qui concerne cette dernière disposition, elle observe qu'« à suivre le raisonnement du rapport de Monsieur le Premier Auditeur, cette dernière disposition devrait en tout état de cause être annulée dans le cadre du premier moyen [...], en sorte que le fondement du second moyen serait sans incidence quant à l'annulation de cette disposition ».

VI.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante rappelle que l'obligation de soumettre les projets d'arrêtés à l'avis motivé préalable de la section de législation du Conseil d'État est d'ordre public et constitue une formalité substantielle. Elle affirme qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public et en déduit que, dès lors qu'elle a intérêt au recours, elle est recevable à se prévaloir du second moyen.

Elle indique n'avoir connaissance du texte soumis à la section de législation que de manière indirecte et incomplète, par le biais d'un tableau figurant dans le rapport de l'auditorat, puisque « la partie adverse n'a toujours pas déposé ces documents qui relèvent pourtant du dossier administratif ». Elle se réfère par conséquent aux développements de son mémoire en réplique en ce qui concerne les conséquences de cette lacune du dossier administratif.

Subsidiairement, elle se rallie à tout le moins à l'analyse du rapport concluant que le moyen est fondé en ce qui concerne l'article 43, § 3, de l'acte attaqué.

VI.2. Appréciation

VI.2.1. Recevabilité

Comme exposé dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours, la partie requérante, qui n'est pas destinataire de l'arrêté attaqué, se prévaut d'un intérêt fonctionnel. Elle ne peut en conséquence invoquer de manière recevable que des moyens de nature à établir que ses prérogatives ont été méconnues.

La partie requérante est recevable à invoquer l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État au sujet de dispositions de l'acte attaqué dont elle fait valoir qu'elles ont été adoptées en violation de ses propres compétences. L'examen du moyen sera dès lors limité aux dispositions du projet correspondant aux articles 2, 15°, 36, 37, alinéa 1^{er}, 2°, a), 43, § 3, et 64 de l'acte attaqué.

VI.2.2. Fond

L'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes les dispositions de nature réglementaire. Sous peine de vider cette formalité obligatoire de toute portée, une nouvelle consultation de la section de législation s'impose lorsque, postérieurement à un premier avis, le projet est modifié sur des points fondamentaux.

L'article 21, alinéa 3, des mêmes lois dispose que « lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ». L'abstention de la partie adverse de déposer le texte du projet soumis à la section de législation du Conseil d'État le 8 janvier 2021 ne permet pas de tenir pour établi, en application de cette disposition, que ce projet initial différait substantiellement de l'acte attaqué et d'en déduire que le second moyen est fondé. Le tableau inséré dans le rapport, dont la partie requérante a pu prendre connaissance et auquel elle a pu réagir dans son dernier mémoire, démontre en effet qu'une telle divergence, sur les articles au sujet desquels la compétence de la partie adverse est contestée, est manifestement inexacte.

L'article 2, 15°, de l'acte attaqué correspond à l'article 2, 31°, du projet soumis à la section de législation, au sujet duquel celle-ci a formulé la suggestion suivante : « Au 31°, il convient de faire référence au dispositif de droit interne qui a transposé l'annexe mentionnée ». Cette suggestion a été suivie dans le texte adopté. Les autres modifications dans la formulation de la définition n'appelaient pas une nouvelle consultation de la section de législation.

L'article 36 de l'acte attaqué correspond à l'article 31, § 3, du projet soumis à la section de législation, au sujet duquel elle n'a pas formulé d'observation. La partie requérante ne critique pas l'alinéa, qui ne figurait pas dans le projet initial, selon lequel « la validité de l'examen théorique combiné est limitée à trois ans » et elle ne prétend pas qu'il serait substantiel au point de justifier une nouvelle consultation de la section de législation.

L'article 37, alinéa 1^{er}, 2°, a), de l'acte attaqué correspond à l'article 34, 2°, a) du projet initial, qui n'a pas suscité d'observation de la section de législation. La partie requérante ne critique pas la précision selon laquelle le candidat à l'examen pratique combiné « doit avoir réussi l'examen théorique combiné », qui ne figurait pas dans le projet initial, et celle-ci n'apparaît pas justifier une nouvelle consultation de la section de législation.

L'article 43 de l'acte attaqué est issu de l'article 39 du projet initial qui organisait la procédure de recours en cas d'échec à l'examen pratique, en se référant aux articles 47 et 61 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, précité. La section de législation a observé que « les articles 47 et 61, alinéa 1^{er}, 8°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, [avaient] été abrogés par l'article 8.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 ». Elle a considéré qu'« il [convenait] dès lors de se référer, dans la disposition examinée, aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement du 29 mars 2018 relatives aux recours contre les décisions d'échec à l'examen pratique » et a invité l'auteur du projet à revoir la disposition en conséquence. L'article 43, § 3, de l'acte attaqué ajoute aux dispositions de l'article 39 du projet initial que, « dans le cas où la commission de recours atteste de la réussite de l'examen pratique combiné, la mention de cette réussite est portée sur la demande de permis de conduire par le fonctionnaire du Service public régional de Bruxelles Mobilité, visé à l'article 4.1.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 relatif à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules à moteur ». Ce faisant, la partie adverse semble avoir été inspirée par la recommandation formulée par la section de législation du Conseil d'État au sujet de l'article 37, § 5, du projet initial, qui se lit comme il suit :

« Dans son avis n° 62.818/4 donné le 7 février 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 'relatif à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules à moteur', la section de législation a formulé l'observation suivante à propos de l'article 3.2.12 :

“2. La dernière phrase du paragraphe 5 énonce : "Dans le cas visé à l'article 4.1.3, § 1^{er}, la mention de réussite à l'examen pratique est portée sur la demande de permis de conduire par l'autorité visée à l'article 7 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire". Le cas visé à l'article 4.1.3, § 1^{er}, est celui dans lequel la commission de recours décide que le candidat a réussi l'examen, sur la base du rapport du fonctionnaire du service public régional de Bruxelles Mobilité. Il convient de relever que l'autorité visée à l'article 7 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 pourrait être le bourgmestre d'une commune située dans une autre région ou son délégué, ainsi que le Ministre fédéral des Affaires étrangères, auxquels il n'appartient pas à l'auteur du projet d'imposer l'obligation en question. Le paragraphe 5 doit dès lors être revu pour imposer cette obligation à une personne pour laquelle son auteur est compétent. Ce pourrait, par exemple, être le fonctionnaire du service public régional de Bruxelles Mobilité”.

Cette observation vaut également pour l'article 37, § 5 ».

Une nouvelle consultation de la section de législation ne s'imposait pas dès lors que cette disposition nouvelle suit la recommandation formulée par celle-ci au sujet d'une autre disposition similaire du projet, relative à la mention de la réussite d'un examen sur la demande de permis de conduire.

Enfin, l'article 64 de l'acte attaqué correspond à l'article 58 du projet initial, qui disposait comme suit : « L'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E est, à l'exception des dispositions non remplacées par le présent arrêté, et pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, abrogé ». La section de législation du Conseil d'État a émis une objection à l'encontre de cette disposition, dans les termes suivants :

« L'arrêté en projet renvoie, en outre, dans plusieurs de ses articles, aux annexes de cet arrêté royal. Une telle disposition, qui est cause d'insécurité juridique, n'est pas admissible. Il revient en effet à l'auteur du projet soit, s'il décide d'abroger les dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007, qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, de lui substituer un nouveau dispositif réglementaire complet, soit d'apporter à la réglementation actuelle les adaptations que commande l'évolution de cette matière, en procédant par voie de modification de l'arrêté royal du 4 mai 2007, à l'instar de la solution retenue par les Régions flamande et wallonne. Le projet examiné se limitant, pour la majorité de ses dispositions, à la reproduction des articles de l'arrêté royal du 4 mai 2007, la seconde option est recommandée ».

Cette observation a été suivie, puisque la partie adverse a substitué à l'arrêté royal du 4 mai 2007 un nouveau dispositif réglementaire complet (s'écartant ainsi de la « recommandation » qui était formulée par la section de législation, de procéder à l'instar des régions wallonne et flamande, en modifiant l'arrêté royal précité).

Il n'y a pas lieu de vérifier si la partie adverse a fait une correcte appréciation des remarques formulées par la section de législation du Conseil d'État. Exiger de l'autorité qu'elle saisisse à nouveau la section de législation lorsqu'elle répond à une observation du Conseil d'État qui lui laisse un certain pouvoir d'appréciation reviendrait à alourdir anormalement la procédure d'élaboration des actes réglementaires mais surtout à donner à l'avis de la section de législation une force contraignante qu'il n'a en principe pas.

Il ressort dès lors de la comparaison des dispositions en projet soumises à la section de législation du Conseil d'État et des dispositions correspondantes de l'acte attaqué, critiquées dans le premier moyen, que les modifications apportées répondent aux observations de la section de législation ou ne revêtent pas un caractère substantiel justifiant une nouvelle consultation de celle-ci.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure « liquidée au taux de base de 700 euros », à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'article 64, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E, est annulé, en

tant qu'il abroge les articles 2, 34°, 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, et § 4, et 35 de cet arrêté royal du 4 mai 2007.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

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

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 juin 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly