



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.641/VR
du 7 juillet 2015

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
23 mars 1998 relatif au permis
de conduire, l'arrêté royal du
10 juillet 2006 relatif au permis
de conduire pour les véhicules
de catégorie B et 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.641/VR
van 7 juli 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
23 maart 1998 betreffende het
rijbewijs, het koninklijk besluit
van 10 juli 2006 betreffende
het rijbewijs voor voertuigen
van categorie B en het
koninklijk besluit van
4 mei 2007 betreffende het
rijbewijs, de vakbekwaamheid
en de nascholing van
bestuurders van de categorieën
C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E,
D, D+E'

Le 8 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et 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'.

Le projet a été examiné en chambres réunies le 7 juillet 2015. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juillet 2015.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

*

Op 8 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 juli 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 2015.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

*

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

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

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La demande d'avis porte sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et 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.

Ce projet d'arrêté royal a déjà été soumis à la section de législation du Conseil d'État et a fait l'objet de l'avis 57.238/4 donné le 27 avril 2015.

Dans cet avis, la section de législation a observé ce qui suit :

« Le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées, tout comme la demande d'avis, du 9 mars 2015.

Il revient donc à l'auteur du projet de vérifier que l'accomplissement de cette formalité préalable a bien été mené jusqu'à son terme ».

2. Le 8 mai 2015, le Gouvernement flamand a émis sur le projet d'arrêté royal un avis défavorable dans lequel il fait valoir que plusieurs dispositions du projet excèdent les compétences de l'autorité fédérale.

3. À la suite de cet avis défavorable, l'auteur du projet a modifié une des dispositions visées par le Gouvernement flamand, à savoir l'article 12 du projet¹. Par la présente demande d'avis, il a soumis à nouveau le projet d'arrêté royal à l'avis de la section de législation.

La demande d'avis précise à cet égard :

« Dit ontwerp maakte reeds het voorwerp uit van advies 57.238/4 van de afdeling wetgeving, gegeven op 27 april 2015. Naar aanleiding van het ongunstig advies van 8 mei 2015 van de Vlaamse gewestregering, werd echter een wijziging aangebracht in artikel 12 van het ontwerp ; daarom wordt het, enkel voor wat deze bepaling betreft, opnieuw voor advies voorgelegd ».

¹ Comme l'a indiqué le fonctionnaire délégué, cette modification a été adoptée et le projet d'arrêté royal ainsi modifié a été envoyé pour avis au Conseil d'État avant que l'auteur du texte ne dispose de l'avis des deux autres gouvernements de région sur le projet d'arrêté royal et sans que le projet modifié ait été discuté au sein de la conférence interministérielle.

4. L'avis défavorable du Gouvernement flamand dont fait état la demande d'avis a été exprimé dans le cadre de la procédure consacrée par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', tel qu'il a été complété par l'article 29, 2°, b), de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État'.

Cet article dispose, en ses alinéas 1^{er} et 2 :

« § 4. Les Gouvernements seront associés :

[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10°, et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ;

Pour ce qui concerne l'élaboration des règles de police de la circulation routière, si, dans le cadre de cette association, un avis défavorable est rendu par l'un des gouvernements concernés, l'autorité fédérale compétente réunit une conférence interministérielle avant de prendre sa décision. À défaut d'accord, la décision finale revient au Conseil des Ministres fédéral ».

5. Il découle de l'article 6, § 4, 3°, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'autorité fédérale ne peut prendre de décision à l'égard de dispositions qui, à l'issue de la procédure d'association des gouvernements de région², ont fait l'objet d'un avis défavorable de la part d'un ou plusieurs de ceux-ci, sans que ces dispositions aient été examinées en conférence interministérielle et fait l'objet d'un accord en son sein ou, à défaut d'un tel accord, sans qu'elles aient été adoptées par le Conseil des Ministres fédéral³.

Il en résulte que les dispositions du projet qui ont fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement flamand, dont l'article 12 qui est spécialement visé par la demande d'avis, doivent d'abord faire l'objet de la procédure susmentionnée.

6. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a confirmé que cette procédure n'a pas été réalisée à ce jour.

7. En conséquence, le projet d'arrêté royal soumis à l'examen de la section de législation ne peut pas, à ce stade, être considéré comme définitif. Il doit, en effet, être réexaminé en conférence interministérielle dans le but d'obtenir l'accord des trois gouvernements de région

² À cet égard, il y a lieu de rappeler que la procédure d'association des gouvernements de région à l'élaboration de règles n'est pas respectée par la simple consultation de ces gouvernements. Comme l'a rappelé la section du contentieux administratif du Conseil d'État au sujet de la procédure d'association consacrée par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', tel qu'en vigueur avant la modification apportée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État', « [...] » associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions mais, en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire au moins de lui exposer avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible (arrêt Région wallonne, n° 31.587, du 14 décembre 1988) [...] » (C.E., 20 juin 2005, la Région wallonne, n° 146.259).

³ Voir D. VAN EECKHOUTTE, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid », in A. Alen e.a. (éds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (p. 457), p. 461, n° 6, note 10.

sur son texte définitif, et, faute d'un tel accord, être délibéré en Conseil des ministres. Or, il est de jurisprudence constante que, lorsqu'une disposition fédérale prévoit qu'un projet d'arrêté royal doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, il faut que cette délibération ait eu lieu avant de pouvoir demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État, à défaut de quoi la demande est irrecevable⁴. La même conclusion s'impose lorsque la délibération en Conseil des ministres est imposée de manière conditionnelle et qu'il n'est pas établi, au moment où la section de législation est saisie, que l'acte faisant l'objet de la demande ne devra pas être soumis à cette délibération.

La saisine de la section de législation du Conseil d'État est, dès lors, prématurée et la demande d'avis, en conséquence, irrecevable.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 249.1 ; vademecum sur la procédure d'avis devant la section de législation du Conseil d'État, <http://www.raadvst-consetat.be>, onglets « Procédure », « Section de législation » et « Ici », p. 16 ; rapport annuel 2008-2009 du Conseil d'État, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », p. 44.

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

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

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De adviesaanvraag heeft betrekking op een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën Cl, Cl +E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E.

Dat ontwerp van koninklijk besluit is reeds aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd en heeft aanleiding gegeven tot advies 57.238/4 van 27 april 2015.

In dat advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

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

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gericht en die net als de adviesaanvraag 9 maart 2015 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet dus nagaan of dit voorafgaand vormvereiste wel volledig is vervuld”.

2. Op 8 mei 2015 heeft de Vlaamse Regering over het ontwerp van koninklijk besluit een ongunstig advies uitgebracht, waarin ze betoogt dat meerdere bepalingen van het ontwerp buiten de bevoegdheden van de federale overheid vallen.

3. Na dat ongunstig advies heeft de steller van het ontwerp een van de bepalingen bedoeld door de Vlaamse Regering gewijzigd, te weten artikel 12 van het ontwerp.¹ Hij heeft met de voorliggende adviesaanvraag het ontwerp van koninklijk besluit opnieuw om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd.

¹ Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft aangegeven, is die wijziging doorgevoerd en is het aldus gewijzigde ontwerp van koninklijk besluit om advies aan de Raad van State overgezonden voordat de steller van de tekst beschikte over het advies van de twee andere gewestregeringen betreffende het ontwerp van koninklijk besluit en zonder dat het gewijzigde ontwerp in de interministeriële conferentie is besproken.

De adviesaanvraag stelt in dat verband het volgende:

“Dit ontwerp maakte reeds het voorwerp uit van advies 57.238/4 van de afdeling wetgeving, gegeven op 27 april 2015. Naar aanleiding van het ongunstig advies van 8 mei 2015 van de Vlaamse gewestregering, werd echter een wijziging aangebracht in artikel 12 van het ontwerp; daarom wordt het, enkel voor wat deze bepaling betreft, opnieuw voor advies voorgelegd”.

4. Het ongunstig advies van de Vlaamse Regering waarvan in de adviesaanvraag sprake is, is uitgebracht in het kader van de procedure die is ingesteld bij artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zoals het is aangevuld bij artikel 29, 2°, b), van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

Het eerste en tweede lid van dat artikel luiden als volgt:

“§ 4. De Regeringen worden betrokken bij:

(...)

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;

Indien, wat de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer betreft, in het kader van deze betrokkenheid een ongunstig advies wordt uitgebracht door een van de betrokken regeringen, organiseert de bevoegde federale overheid een interministeriële conferentie alvorens een beslissing te nemen. Bij gebrek aan een akkoord, neemt de federale Ministerraad de uiteindelijke beslissing”.

5. Uit artikel 6, § 4, 3°, eerste en tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de federale overheid geen beslissing kan nemen ten aanzien van bepalingen waarover een of meerdere gewestregeringen na de procedure van inspraak² een ongunstig advies hebben uitgebracht, zonder dat een interministeriële conferentie die bepalingen heeft onderzocht en daarover een akkoord heeft bereikt, of, bij ontstentenis van een dergelijk akkoord, zonder dat die bepalingen door de federale Ministerraad zijn aangenomen.³

² In dat verband moet worden opgemerkt dat de procedure van inspraak van de gewestregeringen bij het uitwerken van regels meer vereist dan de loutere raadpleging van die regeringen. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het volgende opgemerkt in verband met de procedure van inspraak die is ingesteld bij artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals het gold vóór de wijziging aangebracht bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’: “het betrekken van een orgaan bij het ontwerpen van een reglement [houdt] niet alleen de handeling van het ontvangen en het onderzoeken van eventuele suggesties in (...), maar tevens de handeling van beraadslaging ermee, dat wil zeggen op zijn minst het uiteenzetten aan dat orgaan, vooraleer de beslissing wordt genomen, van de redenen waarom het niet dienstig geacht wordt in te gaan op die suggesties, indien het geval zich voordoet, zodat dat orgaan de garantie krijgt dat zijn standpunt niet zonder aanvaardbare reden zal worden van de hand gewezen” (arrest Waals Gewest, nr. 31.587 van 14 december 1988) (...)” (RvS 20 juni 2005, nr. 146.259, Waals Gewest).

³ Zie D. VAN EECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid”, in A. ALÉN e.a. (uitg.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, p. 457-461, nr. 6, noot 10.

Daaruit volgt dat eerst de bovenvermelde procedure moet worden gevolgd voor de bepalingen van het ontwerp waarover de Vlaamse Regering een ongunstig advies heeft uitgebracht, waaronder artikel 12 dat in de adviesaanvraag in het bijzonder wordt vermeld.

6. Naar aanleiding van een vraag hierover, heeft de gemachtigde ambtenaar bevestigd dat die procedure tot op heden niet is gevolgd.

7. Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, kan in dit stadium derhalve niet als definitief worden beschouwd. Het moet immers opnieuw in de interministeriële conferentie worden onderzocht met het oog op het verkrijgen van het akkoord van die drie gewestregeringen over de definitieve tekst ervan, en bij ontstentenis van een dergelijk akkoord, het overleg in de Ministerraad. Wanneer een federale bepaling voorschrijft dat over een ontwerp van koninklijk besluit in de Ministerraad moet worden overlegd, moet dat overleg volgens de vaste adviespraktijk hebben plaatsgehad voordat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State kan worden gevraagd, omdat anders de adviesaanvraag niet-ontvankelijk is.⁴ Dezelfde conclusie dringt zich op wanneer het overleg in de Ministerraad voorwaardelijk is voorgeschreven en het op het ogenblik waarop de afdeling Wetgeving wordt geadieerd niet vaststaat dat dat overleg over de handeling waarop de aanvraag betrekking heeft, niet vereist is.

De adiëring van de Raad van State is dan ook voorbarig en de adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

JO BAERT

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 249.1; Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving, www.raadvst-consetat.be, tabs “Procedure”, “Wetgeving” en “hier”, 16; jaarverslag 2008-2009 van de Raad van State, www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, 44.