



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.299/4
du 16 novembre 2016

sur

un projet d'arrêté royal
'transposant la
directive 2015/653/UE de la
Commission du 24 avril 2015
modifiant la
directive 2006/126/CE du
Parlement européen et du
Conseil relative au permis de
conduire'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.299/4
van 16 november 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot omzetting van
richtlijn 2015/653/EU van de
Commissie van 24 april 2015
tot wijziging van
Richtlijn 2006/126/EG van het
Europees Parlement en de
Raad betreffende het rijbewijs'

Le 21 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'transposant la directive 2015/653/UE de la Commission du 24 avril 2015 modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 novembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2016.

*

Op 21 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot omzetting van richtlijn 2015/653/EU van de Commissie van 24 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 16 november 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Alinéa 1^{er}

Le projet examiné trouve son fondement légal dans l'habilitation générale donnée par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, ainsi que dans les habilitations spécifiques prévues aux articles 23, § 1^{er}, 3^o, remplacé par la loi du 9 juillet 1976 et modifié par la loi du 18 juillet 1990¹, et 26, remplacé par la loi du 9 juillet 1976, de la même loi.

Il n'y a, par contre, pas lieu de viser au titre de fondement légal du projet, l'article 21 de la même loi

Alinéa 8

À l'alinéa 8, il convient de mentionner que l'avis de la section de législation du Conseil d'État est donné en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o (et non 1^o), des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

La vocation d'un arrêté modificatif étant de s'intégrer, à sa date d'entrée en vigueur, dans le ou les texte(s) modifié(s) et non de perdurer de manière autonome dans l'ordre juridique, c'est bien dans l'arrêté modifié – à savoir l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire' – que la mention de la transposition de la directive (UE) 2015/653 de la Commission du 24 avril 2015 modifiant la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire doit être intégrée.

¹ La mention de cette modification sera ajoutée à l'alinéa 1^{er} du préambule du projet.

C'est donc à bon droit que l'article 2 du projet assure cette mention ².

L'article 1^{er} du projet n'est, par contre et pour la même raison, pas nécessaire et peut être omis ³.

Article 4

L'article 4 du projet tend à modifier ou à remplacer les modèles d'attestations médicales figurant aux points VII, VIII, X, XI et XII de l'annexe 6 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire', afin de les adapter aux modifications apportées par la directive transposée.

Dans l'avis 59.890/VR donné le 30 septembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand dont l'article 7 poursuivait le même objectif ⁴, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont formulé les observations suivantes :

« Bevoegdheid

3. Naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming zijn de gewesten wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft bevoegd geworden voor:

“de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijsscholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rijsschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijsschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn.”⁵

In de parlementaire voorbereiding van wat de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' is geworden, wordt omtrent de draagwijdte van die bevoegdheidsoverdracht het volgende uiteengezet:

“8. Overheveling van de rijopleiding, de rijsscholen en de examencentra naar de gewesten

² C'est également à bon droit que l'article 2 du projet ne mentionne pas la directive (UE) 2016/1106 de la Commission du 7 juillet 2016 'modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire', laquelle n'y est pas encore transposée (son délai de transposition n'expirant que le 1^{er} janvier 2018).

³ La mention de la directive transposée dans l'intitulé du projet renforce ce constat.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering '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 met 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 C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'.

⁵ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', ingevoegd bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming'.

Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet 'houdende institutionele maatregelen' dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl.St.*, Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV). In tegenstelling tot het voornoemde voorstel voorziet het huidige voorstel echter in de overdracht van de rijopleiding, de rij scholen en de examencentra naar de gewesten, en niet naar de gemeenschappen, overeenkomstig het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011.

Dit voorstel van bijzondere wet voorziet dan ook in de toewijzing van de bevoegdheid met betrekking tot de reglementering inzake de scholing en examens met het oog op het verkrijgen van het rijbewijs, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra, aan de gewesten. Zo kan elke gewest, binnen het Europees regelgevend kader, een optimaal verkeersveiligheidsbeleid voeren.

Artikel 23 van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt dat het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker voldoet aan bepaalde voorwaarden, waaronder geslaagd zijn voor een theoretisch en praktisch examen. Artikel 23 bepaalt eveneens dat de Koning de nadere regels voor het onderricht bepaalt, dat wordt gevolgd ter voorbereiding op het examen. Het is deze laatste bevoegdheid die hier wordt bedoeld. Het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen blijft dus een federale bevoegdheid. Daarentegen wordt de wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden verworven en nagegaan een gewestbevoegdheid.

De bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf blijft een federale bevoegdheid.

In het kader van de bevoegdheidsoverdracht:

- mag een rij school die erkend is in een gewest eveneens in de andere gewesten werkzaam zijn;
- doet de regionalisering van de rijopleiding geen afbreuk aan de initiatieven voor rijbewijslessen op school;
- kan elke burger een rijopleiding in een rij school van het gewest van zijn keuze volgen, ongeacht zijn verblijfplaats;
- kan elke burger zijn examen in een examencentrum van het gewest van zijn keuze afleggen, ongeacht zijn verblijfplaats.

Het spreekt voor zich dat wanneer specifieke bevoegdheden met betrekking tot de scholing, de examens en de rij scholen aan de gewesten worden overgedragen, de overige aspecten met betrekking tot de voorwaarden voor het uitkeren van een rijbewijs en voor het besturen van voertuigen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijven horen.

Het voorlopig rijbewijs, het rijbewijs met punten en de regels inzake verval blijven tot de federale bevoegdheid behoren.

Wat betreft artikel 23, § 1, 2° en 4°, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, heeft de aan de gewesten over te dragen bevoegdheid betrekking op datgene wat deze bepalingen opdragen aan de Koning.

Deze bepalingen stellen als voorwaarde voor het Belgisch rijbewijs:

‘2° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten praktisch examen betreffende de kennis en vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd. De Koning bepaalt de nadere regelen inzake scholing; (...)’

4° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten examen over de kennis van de wetten en reglementen, het gedrag ter voorkoming van ongevallen, de voornaamste begrippen van mechaniek, alsook de eerste hulp bij ongevallen, betreffende het gebruik van de voertuigen van de categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd; de Koning bepaalt de nadere regelen inzake het onderricht.’

Onder de gewestbevoegdheid ressorteert voortaan ook artikel 23*bis* van dezelfde gecoördineerde wetten. Deze bepaling is thans echter nog niet in werking getreden, en heeft betrekking op het volgen van lessen in het kader van het nog niet in werking getreden rijbewijs met punten (‘Art. 23*bis*. De houder van een Belgisch rijbewijs volgt lessen bij een centrum voor voortgezette rijopleiding volgens de nadere regels en in de gevallen door de Koning bepaald. Deze lessen beogen met name de bestuurders aan te zetten tot een niet-agressief en preventief rijgedrag en tot een betere controle van het voertuig, zodat ze geen gevaarlijke situaties creëren; ze moeten gevolgd worden in een centrum voor voortgezette rijopleiding, dat beantwoordt aan door de Koning bepaalde voorwaarden.’).

Aangezien aldus verduidelijkt wordt dat de federale overheid bevoegd blijft om ‘de kennis en de vaardigheden te bepalen die nodig zijn voor het besturen’, staat vast dat artikel 23, § 1, 1°, en artikel 38, § 3, (die als voorwaarde bepalen dat bepaalde verklaringen, onderzoeken en examens dienen te worden afgelegd in het kader van verval van recht tot sturen), en artikel 23, § 1, 3°, van dezelfde gecoördineerde wetten (geneeskundig onderzoek) onder de federale bevoegdheid blijven.

Artikel 23, § 2, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer regelt de gevallen van vrijstelling van examens. Artikel 23, § 2, luidt als volgt:

‘Art. 23. § 2. Van de examens, bedoeld bij § 1, 2°, 3° en 4°, is vrijgesteld de verzoeker die overlegt:

1° ofwel een geldig nationaal buitenlands rijbewijs dat is afgegeven overeenkomstig de voorwaarden die inzake internationaal wegverkeer van toepassing zijn of waarvan de geldigheid is erkend krachtens door de Koning afgesloten akkoorden; de Koning kan deze vrijstelling afhankelijk maken van voorwaarden inzake het verblijf van de verzoeker in de Staat die het rijbewijs heeft aangegeven;

2° ofwel een getuigschrift dat is afgegeven door een overheidsorgaan dat door de Koning is aangewezen en waarin bevestigd wordt dat hij geslaagd is voor een gelijkwaardig geoordeeld examen.’

Binnen dit artikel dient een onderscheid te worden gemaakt. De vrijstelling voor de houders van buitenlandse rijbewijzen (artikel 23, § 2, 1°) hangt samen met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs, en blijft dus federaal.

De vrijstelling voor de houders van een getuigschrift na een gelijkwaardig geoordeeld examen (artikel 23, § 2, 2°) hangt samen met de bevoegdheid voor de scholing en de examens die, op grond van artikel 25 van dit voorstel van bijzondere wet, aan de gewesten toekomt (artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De vrijstellingen bedoeld in de artikelen 27 tot 29 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs zijn gelinkt aan de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs en blijven een federale bevoegdheid.

Ten slotte moet worden verduidelijkt dat met de termen ‘de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijsscholen’ in de nieuw voorgestelde bepaling de regels worden bedoeld die de Koning op heden vaststelt zoals voorzien in artikel 23, § 3, van de voormelde wet : ‘§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die Hij vaststelt.’”⁶

In de parlementaire voorbereiding wordt eveneens het volgende uiteengezet:

“Dit voorstel van bijzondere wet voorziet in de overheveling van de bevoegdheden van het Belgisch Instituut voor de verkeersveiligheid naar de gewesten.

Het Belgisch Instituut voor de verkeersveiligheid is een vereniging zonder winstoogmerk, die verschillende activiteiten uitoefent:

(...)

- bijstand aan personen via het Centrum voor Rijgeschiktheid (fysieke bekwaamheid om een motorvoertuig te besturen (CARA)⁷, aanpassing van voertuigen voor personen met een handicap, examen voor bestuurders die vervallen verklaard zijn van het recht tot sturen, *Driver Improvement* in het kader van alternatieve straffen, enz.);

(...)

De gewesten zullen bovendien over de bevoegdheid beschikken om de rijgeschiktheid van de bestuurders of de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden te beoordelen (CARA). Dit voorstel van bijzondere wet voorziet immers in de overdracht naar de gewesten van de rijopleiding, de rijsscholen en de examencentra (*cf. infra*).”⁸

In het licht hiervan moet, wat de artikelen 7 en 8 van het ontwerp betreft, het volgende worden opgemerkt.

A. Het wijzigen van de rijgeschiktheidsattesten bepaald in de punten VII, VIII, X, XI en XII (... van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 (artikel 7 van het ontwerp)

4. Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe de punten VII, VIII, X, XI en XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 te vervangen. Die punten regelen het rijgeschiktheidsattest voor de kandida(a)t(e) voor het rijbewijs van groep 1 (punt VII), het rijgeschiktheidsattest voor de kandida(a)t(e) voor een rijbewijs van groep 1 toegekend door een oogarts (punt VIII), het “oogonderzoek – kandidaat voor het rijbewijs van groep 2” (punt X), het rijgeschiktheidsattest voor de kandida(a)t(e) voor het rijbewijs van groep 2 (punt XI) en het rijgeschiktheidsattest afgeleverd door de geneesheer van het centrum bedoeld in artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs aan de kandida(a)t(e) voor het rijbewijs van groep 1 (C.A.R.A.) (punt XII).

⁶ Note de bas de page 2 de l’avis cité : Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 145-148.

⁷ (Note de bas de page 3 de l’avis cité: Voetnoot 1 op blz. 140 van het parlementair stuk: Zie ministerieel besluit van 27 maart 1998 ter uitvoering van artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs : het BIVV (departement CARA) is belast met de beoordeling van de rijgeschiktheid van de bestuurders of de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden.

⁸ Note de bas de page 4 de l’avis cité : Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 140-141.

4.1. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding van wat de bijzondere wet van 6 januari 2014 is geworden, blijkt dat de in artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ vermelde federale bevoegdheid “inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen” het in artikel 23, § 1, 3°, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ (hierna: de wegverkeerswet) geregelde geneeskundig onderzoek omvat. Dat artikel bepaalt:

“Het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker aan de volgende voorwaarden voldoet:

(...)

3° een verklaring hebben ondertekend waarin bevestigd wordt dat hij niet lijdt aan een van de lichaamsgebreken bepaald door de Koning. De Koning kan deze verklaring aanvullen met of vervangen door de verplichting om zich aan een geneeskundig onderzoek te onderwerpen.”

Aan die bepaling wordt uitvoering gegeven door afdeling VI (“Geneeskundig onderzoek”) van hoofdstuk V (“Examens”) van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 en door bijlage 6 (“Minimumnormen en attesten inzake de lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig”) bij dat koninklijk besluit.

In zoverre de in bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 opgenomen rijgeschiktheidsattesten betrekking hebben op het geneeskundig onderzoek, wordt ermee een aangelegenheid geregeld die, behoudens wat hieronder wordt opgemerkt, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

4.2.1. Luidens artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd inzake “het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden”.

Dat toezicht wordt thans geregeld in artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998. Die bepaling luidt:

“Indien de geneesheer bedoeld in de artikelen 41, § 2 en 44, §§ 1 en 4 een vermindering van de functionele vaardigheden van een kandidaat of van een bestuurder vaststelt tengevolge van een aantasting van het musculo-skele[t]aal systeem, van een aandoening van het centraal of het perifeer zenuwstelsel of van elke andere aandoening waardoor een beperking ontstaat van zijn motorische controle, zijn waarnemingen of zijn gedrag en beoordelingsvermogen, verwijst hij de aanvrager door naar een centrum (...) belast met bepalen van de rijgeschiktheid van de bestuurders alsook de eventuele aanpassingen die aan het voertuig moeten aangebracht worden en, in voorkomend geval, de voorwaarden of de beperkingen aan het gebruik van het rijbewijs.

De geneesheer van het centrum maakt het attest op bepaald in bijlage 6, XII wanneer het gaat om een kandidaat bedoeld in artikel 41, § 1; hij deelt zijn conclusies mee aan de geneesheer bedoeld in artikel 44, §§ 1 of 4 als het gaat om een kandidaat bedoeld in de artikelen 42 en 43.”

Uit die bepaling blijkt dat het in punt XII van bijlage 6 bij dat besluit geregelde rijgeschiktheidsattest betrekking heeft op bestuurders en de kandidaat-bestuurders *die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden*, zodat het Vlaamse Gewest op grond van zijn bevoegdheid voor het toezicht op de rijgeschiktheid van die bestuurders en kandidaat-bestuurders de inhoud ervan mag regelen, met inbegrip van de codes die erop moeten worden vermeld.

4.2.2. Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden moeten de gewesten en de federale overheid evenwel het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. Bij het regelen van het in punt XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 bepaalde rijgeschiktheidsattest mag het Vlaams Gewest derhalve niet de federale bevoegdheid “inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen” betreden of op onevenredige wijze hieraan afbreuk doen, door het uitoefenen van deze bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

Door het bepalen van de codes op het in punt XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 geregelde rijgeschiktheidsattest regelt het Vlaamse Gewest evenwel niet de codes op het rijbewijs zelf, zodat niet een aangelegenheid wordt betreden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Bovendien zijn die codes een overname van hetgeen wordt bepaald in richtlijn 2015/653/EU, zodat kan worden aangenomen dat het uitoefenen van de bevoegdheden van de federale overheid niet overdreven moeilijk, laat staan onmogelijk, wordt gemaakt. Bij de omzetting van de richtlijn moet de federale overheid immers dezelfde codes in acht nemen ».

Il résulte de ces observations que les régions sont, depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', compétentes pour ce qui concerne la modification du point XII de l'annexe 6 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire'.

Les points e) et f) de l'article 4 doivent par conséquent être omis du projet.

Article 6

Il convient de viser plus précisément l'article 3, 2°, de l'arrêté royal du 26 novembre 2010 'relatif à l'installation de l'éthylotest antidémarrage et au programme d'encadrement'.

OBSERVATION FINALE

Dans les membres de phrases introductives et liminaires des articles 2 à 5 du projet, la mention des modifications précédemment apportées (et encore en vigueur) aux dispositions et aux annexes de l'arrêté royal du 23 mars 1998 sera revue afin d'en assurer l'exhaustivité et l'exactitude.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Eerste lid

Het voorliggende ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan de algemene machtiging die verleend is bij artikel 1, eerste lid, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968, en aan de specifieke machtigingen waarin dezelfde wet voorziet in zijn artikelen 23, § 1, 3°, vervangen bij de wet van 9 juli 1976 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1990,¹ en 26, vervangen bij de wet van 9 juli 1976.

Artikel 21 van dezelfde wet moet daarentegen niet worden vermeld als rechtsgrond van het ontwerp.

Achtste lid

In het achtste lid moet worden vermeld dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gegeven is met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, (en niet 1°), van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 2

Aangezien een wijzigingsbesluit bedoeld is om op de datum van zijn inwerkingtreding, te worden geïntegreerd in de gewijzigde tekst(en), en niet om als een autonoom besluit te blijven bestaan in de rechtsorde, is het wel degelijk in het gewijzigde besluit - met name het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ - dat de omzetting van richtlijn (EU) 2015/653 van de Commissie van 24 april 2015 ‘tot wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs’ moet worden vermeld.

¹ De vermelding van die wijziging dient te worden toegevoegd aan het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Die vermelding staat dus terecht in artikel 2 van het ontwerp.²

Artikel 1 van het ontwerp is daarentegen om dezelfde reden overbodig en kan worden weggelaten.³

Artikel 4

Artikel 4 van het ontwerp strekt ertoe de modellen van de medische attesten die opgenomen zijn in de punten VII, VIII, X, XI en XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’, te wijzigen of te vervangen teneinde ze aan te passen aan de wijzigingen die bij de omgezette richtlijn aangebracht worden.

In advies 59.890/VR van 30 september 2016 over een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering, waarvan artikel 7 dezelfde doelstelling nastreefde,⁴ heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verenigde kamers de volgende opmerkingen geformuleerd:

“Bevoegdheid

3. Naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming zijn de gewesten wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft bevoegd geworden voor:

‘de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijsscholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rijsschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijsschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn.’⁵

In de parlementaire voorbereiding van wat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden, wordt omtrent de draagwijdte van die bevoegdheidsoverdracht het volgende uiteengezet:

‘8. Overheveling van de rijopleiding, de rijsscholen en de examencentra naar de gewesten

Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele maatregelen’ dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl.St.*, Senaat,

² In artikel 2 van het ontwerp wordt eveneens terecht niet verwezen naar richtlijn (EU) 2016/1106 van de Commissie van 7 juli 2016 ‘tot wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs’, die daarin nog niet omgezet wordt (de omzettingstermijn ervan verstrijkt immers pas op 1 januari 2018).

³ Dat geldt des te meer daar de omgezette richtlijn in het opschrift van het ontwerp vermeld wordt.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering ‘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 met 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 C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’.

⁵ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV). In tegenstelling tot het voornoemde voorstel voorziet het huidige voorstel echter in de overdracht van de rijopleiding, de rij scholen en de examencentra naar de gewesten, en niet naar de gemeenschappen, overeenkomstig het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011.

Dit voorstel van bijzondere wet voorziet dan ook in de toewijzing van de bevoegdheid met betrekking tot de reglementering inzake de scholing en examens met het oog op het verkrijgen van het rijbewijs, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra, aan de gewesten. Zo kan elke gewest, binnen het Europees regelgevend kader, een optimaal verkeersveiligheidsbeleid voeren.

Artikel 23 van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt dat het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker voldoet aan bepaalde voorwaarden, waaronder geslaagd zijn voor een theoretisch en praktisch examen. Artikel 23 bepaalt eveneens dat de Koning de nadere regels voor het onderricht bepaalt, dat wordt gevolgd ter voorbereiding op het examen. Het is deze laatste bevoegdheid die hier wordt bedoeld. Het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen blijft dus een federale bevoegdheid. Daarentegen wordt de wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden verworven en nagegaan een gewestbevoegdheid.

De bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf blijft een federale bevoegdheid.

In het kader van de bevoegdheidsoverdracht:

- mag een rij school die erkend is in een gewest eveneens in de andere gewesten werkzaam zijn;
- doet de regionalisering van de rijopleiding geen afbreuk aan de initiatieven voor rijbewijslessen op school;
- kan elke burger een rijopleiding in een rij school van het gewest van zijn keuze volgen, ongeacht zijn verblijfplaats;
- kan elke burger zijn examen in een examencentrum van het gewest van zijn keuze afleggen, ongeacht zijn verblijfplaats.

Het spreekt voor zich dat wanneer specifieke bevoegdheden met betrekking tot de scholing, de examens en de rij scholen aan de gewesten worden overgedragen, de overige aspecten met betrekking tot de voorwaarden voor het uitkeren van een rijbewijs en voor het besturen van voertuigen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijven horen.

Het voorlopig rijbewijs, het rijbewijs met punten en de regels inzake verval blijven tot de federale bevoegdheid behoren.

Wat betreft artikel 23, § 1, 2° en 4°, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, heeft de aan de gewesten over te dragen bevoegdheid betrekking op datgene wat deze bepalingen opdragen aan de Koning.

Deze bepalingen stellen als voorwaarde voor het Belgisch rijbewijs:

2° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten praktisch examen betreffende de kennis en vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd. De Koning bepaalt de nadere regelen inzake scholing; (...)

4° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten examen over de kennis van de wetten en reglementen, het gedrag ter voorkoming van ongevallen, de voornaamste begrippen van mechaniek, alsook de eerste hulp bij ongevallen, betreffende het gebruik van de voertuigen van de categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd; de Koning bepaalt de nadere regelen inzake het onderricht.'

Onder de gewestbevoegdheid ressorteert voortaan ook artikel 23bis van dezelfde gecoördineerde wetten. Deze bepaling is thans echter nog niet in werking getreden, en heeft betrekking op het volgen van lessen in het kader van het nog niet in werking getreden rijbewijs met punten ('Art. 23bis. De houder van een Belgisch rijbewijs volgt lessen bij een centrum voor voortgezette rijopleiding volgens de nadere regels en in de gevallen door de Koning bepaald. Deze lessen beogen met name de bestuurders aan te zetten tot een niet-agressief en preventief rijgedrag en tot een betere controle van het voertuig, zodat ze geen gevaarlijke situaties creëren; ze moeten gevolgd worden in een centrum voor voortgezette rijopleiding, dat beantwoordt aan door de Koning bepaalde voorwaarden.').

Aangezien aldus verduidelijkt wordt dat de federale overheid bevoegd blijft om 'de kennis en de vaardigheden te bepalen die nodig zijn voor het besturen', staat vast dat artikel 23, § 1, 1°, en artikel 38, § 3, (die als voorwaarde bepalen dat bepaalde verklaringen, onderzoeken en examens dienen te worden afgelegd in het kader van verval van recht tot sturen), en artikel 23, § 1, 3°, van dezelfde gecoördineerde wetten (geneeskundig onderzoek) onder de federale bevoegdheid blijven.

Artikel 23, § 2, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer regelt de gevallen van vrijstelling van examens. Artikel 23, § 2, luidt als volgt:

'Art. 23. § 2. Van de examens, bedoeld bij § 1, 2°, 3° en 4°, is vrijgesteld de verzoeker die overlegt:

1° ofwel een geldig nationaal buitenlands rijbewijs dat is afgegeven overeenkomstig de voorwaarden die inzake internationaal wegverkeer van toepassing zijn of waarvan de geldigheid is erkend krachtens door de Koning afgesloten akkoorden; de Koning kan deze vrijstelling afhankelijk maken van voorwaarden inzake het verblijf van de verzoeker in de Staat die het rijbewijs heeft aangegeven;

2° ofwel een getuigschrift dat is afgegeven door een overheidsorgaan dat door de Koning is aangewezen en waarin bevestigd wordt dat hij geslaagd is voor een gelijkwaardig geoordeeld examen.'

Binnen dit artikel dient een onderscheid te worden gemaakt. De vrijstelling voor de houders van buitenlandse rijbewijzen (artikel 23, § 2, 1°) hangt samen met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs, en blijft dus federaal.

De vrijstelling voor de houders van een getuigschrift na een gelijkwaardig geoordeeld examen (artikel 23, § 2, 2°) hangt samen met de bevoegdheid voor de scholing en de examens die, op grond van artikel 25 van dit voorstel van bijzondere wet, aan de gewesten toekomt (artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De vrijstellingen bedoeld in de artikelen 27 tot 29 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs zijn gelinkt aan de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs en blijven een federale bevoegdheid.

Ten slotte moet worden verduidelijkt dat met de termen 'de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijsscholen' in de nieuw voorgestelde bepaling de regels worden bedoeld die de Koning op heden vaststelt zoals voorzien in artikel 23, § 3, van de

voormelde wet : ‘§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die Hij vaststelt.’⁶

In de parlementaire voorbereiding wordt eveneens het volgende uiteengezet:

‘Dit voorstel van bijzondere wet voorziet in de overheveling van de bevoegdheden van het Belgisch Instituut voor de verkeersveiligheid naar de gewesten.

Het Belgisch Instituut voor de verkeersveiligheid is een vereniging zonder winstoogmerk, die verschillende activiteiten uitoefent:

(...)

- bijstand aan personen via het Centrum voor Rijgeschiktheid (fysieke bekwaamheid om een motorvoertuig te besturen (CARA)⁷, aanpassing van voertuigen voor personen met een handicap, examen voor bestuurders die vervallen verklaard zijn van het recht tot sturen, *Driver Improvement* in het kader van alternatieve straffen, enz.);

(...)

De gewesten zullen bovendien over de bevoegdheid beschikken om de rijgeschiktheid van de bestuurders of de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden te beoordelen (CARA). Dit voorstel van bijzondere wet voorziet immers in de overdracht naar de gewesten van de rijopleiding, de rij scholen en de examencentra (*cf. infra*).⁸

In het licht hiervan moet, wat de artikelen 7 en 8 van het ontwerp betreft, het volgende worden opgemerkt.

A. Het wijzigen van de rijgeschiktheidsattesten bepaald in de punten VII, VIII, X, XI en XII (... van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 (artikel 7 van het ontwerp)

4. Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe de punten VII, VIII, X, XI en XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 te vervangen. Die punten regelen het rijgeschiktheidsattest voor de kandida(a)t(e) voor het rijbewijs van groep 1 (punt VII), het rijgeschiktheidsattest voor de kandida(a)t(e) voor een rijbewijs van groep 1 toegekend door een oogarts (punt VIII), het ‘oogonderzoek – kandidaat voor het rijbewijs van groep 2’ (punt X), het rijgeschiktheidsattest voor de kandida(a)t(e) voor het rijbewijs van groep 2 (punt XI) en het rijgeschiktheidsattest afgeleverd door de geneesheer van het centrum bedoeld in artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs aan de kandida(a)t(e) voor het rijbewijs van groep 1 (C.A.R.A.) (punt XII).

4.1. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding van wat de bijzondere wet van 6 januari 2014 is geworden, blijkt dat de in artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ vermelde federale bevoegdheid ‘inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen’ het in artikel 23, § 1, 3°, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ (hierna: de wegverkeerswet) geregelde geneeskundig onderzoek omvat. Dat artikel bepaalt:

⁶ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, 145-148.

⁷ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 1 op blz. 140 van het parlementair stuk: zie ministerieel besluit van 27 maart 1998 ter uitvoering van artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs: het BIVV (departement CARA) is belast met de beoordeling van de rijgeschiktheid van de bestuurders of de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden.

⁸ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 140-141.

‘Het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker aan de volgende voorwaarden voldoet:

(...)

3° een verklaring hebben ondertekend waarin bevestigd wordt dat hij niet lijdt aan een van de lichaamsgebreken bepaald door de Koning. De Koning kan deze verklaring aanvullen met of vervangen door de verplichting om zich aan een geneeskundig onderzoek te onderwerpen.’

Aan die bepaling wordt uitvoering gegeven door afdeling VI (‘Geneeskundig onderzoek’) van hoofdstuk V (‘Examens’) van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 en door bijlage 6 (‘Minimumnormen en attesten inzake de lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig’) bij dat koninklijk besluit.

In zoverre de in bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 opgenomen rijgeschiktheidsattesten betrekking hebben op het geneeskundig onderzoek, wordt ermee een aangelegenheid geregeld die, behoudens wat hieronder wordt opgemerkt, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

4.2.1. Luidens artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd inzake ‘het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden’.

Dat toezicht wordt thans geregeld in artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998. Die bepaling luidt:

‘Indien de geneesheer bedoeld in de artikelen 41, § 2 en 44, §§ 1 en 4 een vermindering van de functionele vaardigheden van een kandidaat of van een bestuurder vaststelt tengevolge van een aantasting van het musculo-skele[t]aal systeem, van een aandoening van het centraal of het perifeer zenuwstelsel of van elke andere aandoening waardoor een beperking ontstaat van zijn motorische controle, zijn waarnemingen of zijn gedrag en beoordelingsvermogen, verwijst hij de aanvrager door naar een centrum (...) belast met bepalen van de rijgeschiktheid van de bestuurders alsook de eventuele aanpassingen die aan het voertuig moeten aangebracht worden en, in voorkomend geval, de voorwaarden of de beperkingen aan het gebruik van het rijbewijs.

De geneesheer van het centrum maakt het attest op bepaald in bijlage 6, XII wanneer het gaat om een kandidaat bedoeld in artikel 41, § 1; hij deelt zijn conclusies mee aan de geneesheer bedoeld in artikel 44, §§ 1 of 4 als het gaat om een kandidaat bedoeld in de artikelen 42 en 43.’

Uit die bepaling blijkt dat het in punt XII van bijlage 6 bij dat besluit geregelde rijgeschiktheidsattest betrekking heeft op bestuurders en de kandidaat-bestuurders *die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden*, zodat het Vlaamse Gewest op grond van zijn bevoegdheid voor het toezicht op de rijgeschiktheid van die bestuurders en kandidaat-bestuurders de inhoud ervan mag regelen, met inbegrip van de codes die erop moeten worden vermeld.

4.2.2. Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden moeten de gewesten en de federale overheid evenwel het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. Bij het regelen van het in punt XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 bepaalde rijgeschiktheidsattest mag het Vlaams Gewest derhalve niet de federale bevoegdheid “inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen” betreden of op onevenredige wijze hieraan afbreuk doen, door het uitoefenen van deze bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

Door het bepalen van de codes op het in punt XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 geregelde rijgeschiktheidsattest regelt het Vlaamse Gewest evenwel niet de codes op het rijbewijs zelf, zodat niet een aangelegenheid wordt betreden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Bovendien zijn die codes een overname van hetgeen wordt bepaald in richtlijn 2015/653/EU, zodat kan worden aangenomen dat het uitoefenen van de bevoegdheden van de federale overheid niet overdreven moeilijk, laat staan onmogelijk, wordt gemaakt. Bij de omzetting van de richtlijn moet de federale overheid immers dezelfde codes in acht nemen.”

Uit die opmerkingen blijkt dat de gewesten sedert de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ bevoegd zijn om punt XII van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ te wijzigen.

De punten e) en f) van artikel 4 dienen bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 6

Er behoort meer bepaald te worden verwezen naar artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit van 26 november 2010 ‘betreffende de installatie van het alcoholslot en het omkaderingsprogramma’.

SLOTOPMERKING

In de inleidende zinsdelen van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp moet de opgave van de (nog geldende) wijzigingen die reeds eerder aangebracht zijn aan de bepalingen van en de bijlagen bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998, herzien worden teneinde ervoor te zorgen dat ze volledig en juist is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre LIÉNARDY