



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 61.031/4  
du 21 mars 2017

sur

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

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 61.031/4  
van 21 maart 2017

over

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
23 maart 1998 betreffende het  
rijbewijs en het koninklijk  
besluit van 10 juli 2006  
betreffende het rijbewijs voor  
voertuigen van categorie B'

Le 22 février 2017, 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 fers belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégories B'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 mars 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 21 mars 2017.

\*

Op 22 februari 2017 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 wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs en het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 21 maart 2017.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Dans le cadre de la procédure d'association des gouvernements de région, le Gouvernement flamand a rendu en date du 23 septembre 2016 un avis défavorable sur le projet d'arrêté royal examiné, formulé dans les termes suivants :

« De Vlaamse Regering beslist :

1. niet in te stemmen met bovengenoemd voorontwerp van koninklijk besluit omwille van de bevoegdheidsoverschrijding van het artikel 3 van het voorontwerp ;
2. [...] ».

Cet avis négatif a été examiné par le Conseil des ministres le 13 janvier 2017, lequel a décidé d'approuver le projet d'arrêté et de le soumettre au Comité de Concertation.

Le Comité de concertation a, le 25 janvier 2017, pris acte :

– de la note du 11 janvier 2017, dans laquelle le Ministre fédéral de la Mobilité annonce qu'« à défaut d'accord en son sein, le Conseil des Ministres fédéral décide de poursuivre avec le projet d'arrêté royal tel que présenté et de l'envoyer au Conseil d'État pour avis » ;

– « de l'intention des Ministres concernés de poursuivre la concertation ».

Ces modalités de mise en œuvre de la procédure d'association des gouvernements de région doivent être examinées au regard de l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (en abrégé : L.S.R.I.), inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', lequel dispose :

« 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 ».

Il s'en déduit que, pour que cette procédure d'association puisse être considérée comme valablement accomplie, le Conseil des ministres fédéral ne doit arrêter sa « décision finale » qu'après que la concertation menée au sein d'une conférence interministérielle a abouti à une absence d'accord.

Une nouvelle délibération du Conseil des ministres est donc requise afin qu'il prenne connaissance du résultat de la concertation intervenue à la suite de sa première délibération et décide ainsi en connaissance de cause sans quoi cette obligation de concertation

renforcée est vidée de sens, le Conseil des ministres ne peut en effet préjuger de l'issue de la concertation avant qu'elle a eu lieu.

En effet, ce n'est qu'après avoir mené à bonne fin la procédure d'association que l'on peut déterminer si le projet doit être délibéré ou non en Conseil des ministres fédéral ; cette exigence de délibération ne pouvant être assimilée à une simple formalité préalable <sup>1</sup>.

En l'espèce, le désaccord du Gouvernement flamand ne porte que sur l'article 3 du projet d'arrêté royal.

Il convient dès lors de considérer la demande d'avis comme prématurée <sup>2</sup> en tant qu'elle concerne l'article 3 du projet d'arrêté royal.

## EXAMEN DU PROJET

### PRÉAMBULE

S'agissant d'un arrêté royal qui doit être délibéré en Conseil des ministres, conformément à l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, L.S.R.I. , le préambule doit être complété par un alinéa consacré au visa de l'analyse d'impact intégrée, réalisée le 28 septembre 2016.

---

<sup>1</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://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>, respectivement les onglets « Procédure », « Section de législation », p. 16 ; rapport annuel 2008-2009 du Conseil d'État, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « L'institution », p. 44.

<sup>2</sup> Comme l'a déjà considéré la section de la législation dans ses avis 57.807/4 donné le 9 juillet 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 février 2016 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation des véhicules', 58.056/2/V et 58.057/2/V donnés le 31 août 2015 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la régularisation des cyclomoteurs et des quadricycles légers et modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules' et sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules', 58.221/4 et 58.222/4 donnés le 21 octobre 2015 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2011 relatif aux dispositifs de sécurité des passages à niveau sur les voies ferrées' et sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 3 novembre 2011 fixant les normes techniques relatives aux dispositifs de sécurité des passages à niveau sur les voies ferrées' ainsi que 60.633/4 donné le 14 décembre 2016 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les montants visés à l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière en ce qui concerne l'autorité fédérale'.

## DISPOSITIF

### Article 4

1. Dans sa rédaction actuelle, l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 dispose :

« Le permis de conduire est délivré par l'autorité visée à l'article 7 sur la remise d'une demande de permis de conduire dûment complétée. Le modèle de la demande de permis de conduire est déterminée par le Ministre. [...] ».

L'article 4 vise à charger le Service public fédéral Mobilité et Transport de la détermination du modèle de document, en lieu et place du ministre.

Dans la mesure où la fixation de ce modèle ne s'accompagne d'aucune subdélégation de pouvoirs de nature réglementaire, il est effectivement possible de la confier à l'administration. Il serait cependant préférable de confier cette tâche à un fonctionnaire déterminé plutôt qu'à un service non doté de la personnalité juridique.

2. L'observation qui précède vaut également pour les articles 9, 10, 11, 12 et 13 du projet examiné.

### Article 5

L'article 5 du projet vise à modifier l'article 20 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 afin d'y énoncer que le permis de conduire valide pour la catégorie B autorise la conduite des véhicules de construction spéciale à usage industriel, en se référant à la définition qu'en donne l'article 1<sup>er</sup>, § 2, 76, de l'arrêté royal du 15 mars 1968 'portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité', lequel dispose :

« § 2 Définitions :

Aux fins du présent arrêté royal, sauf dispositions contraires, on entend par :

[...]

76. 'véhicule de construction spéciale': tout véhicule appartenant aux catégories N, O, T, C, R, S construit ou transformé définitivement qui est conçu essentiellement pour assurer la fonction d'outil, la charge utile est quasi nulle par rapport à sa tare. Il comprend les véhicules à usage agricole et les véhicules à usage industriel et comporte deux catégories de vitesse:

- une catégorie inférieure à 30 km/h nominal ;
- une catégorie supérieure à 30 km/h nominal ;

En ce qui concerne l'immatriculation des véhicules, les termes 'véhicule de construction spéciale' recouvrent notamment : le matériel industriel automobile, le matériel agricole automobile, les moissonneuses et les remorques outils ; ».

L'article 20, § 7, en projet, dispose toutefois que cette autorisation de conduire un véhicule de construction spéciale à usage industriel sous le couvert d'un permis de conduire validé pour la catégorie B ne vaut notamment qu'« à condition que la vitesse maximale, par construction, du véhicule à construction spéciale à usage industriel soit inférieure ou égale à 40 km/h ».

Cette limite de 40 km/h ne correspond cependant pas aux deux catégories de vitesse (inférieure ou supérieure à 30 km/h nominal) fixées à l'article 1<sup>er</sup>, § 2, 76, de l'arrêté royal du 15 mars 1968.

Il conviendrait dès lors de rétablir une cohérence entre ces deux dispositions.

### OBSERVATION FINALE

Dans le membre de phrase liminaire de chaque disposition modificative du projet, la mention des modifications déjà apportées à la disposition ou à la partie de disposition modifiée qui y est identifiée, fera l'objet d'une vérification. À cette occasion, la mention des modifications qui ont cessé de produire leurs effets suite à une modification ultérieure sera notamment omise.

\*

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

#### GEDEELTELIJKE ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

In het kader van de procedure van het betrekken van de gewestregeringen bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, heeft de Vlaamse regering op 23 september 2016 over dit ontwerp in de volgende bewoordingen een ongunstig advies uitgebracht :

"De Vlaamse Regering beslist:

1. niet in te stemmen met bovengenoemd voorontwerp van koninklijk besluit omwille van de bevoegdheidsoverschrijding van het artikel 3 van het voorontwerp;
2. (...)."

Dat ongunstig advies is op 13 januari 2017 bestudeerd door de Ministerraad, die beslist heeft het ontwerpbesluit goed te keuren en het voor te leggen aan het Overlegcomité.

Het Overlegcomité heeft op 25 januari 2017 kennisgenomen van:

- de nota van 11 januari 2017 waarin de federale minister van Mobiliteit aankondigt dat "[à] défaut d'accord en son sein, le Conseil des Ministres fédéral décide de poursuivre avec le projet d'arrêté royal tel que présenté et de l'envoyer au Conseil d'État pour avis";
- "l'intention des Ministres concernés de poursuivre la concertation."

Dat de procedure van het erbij betrekken van de gewestregeringen volgens die nadere regels toegepast wordt, moet onderzocht worden in het licht van artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (afgekort als BWHI), welke bepaling ingevoegd is bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' en die als volgt luidt:

"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."

Daaruit volgt dat dit vormvereiste van het erbij betrekken van de gewestregeringen alleen dan geacht kan worden rechtsgeldig vervuld te zijn indien de federale Ministerraad zijn "uiteindelijke beslissing" pas neemt wanneer het overleg in een interministeriële conferentie niet tot een akkoord geleid heeft.

In de Ministerraad moet dus een nieuw overleg plaatsvinden opdat de ministers kennis kunnen nemen van het resultaat van het overleg dat in de ministeriële conferentie plaatsgevonden heeft na hun eerste overleg en aldus met kennis van zaken een beslissing kunnen nemen. Zo niet heeft die verplichting om nauw overleg te plegen niet langer zin, aangezien de Ministerraad niet kan vooruitlopen op de uitkomst van een overleg dat nog plaats moet vinden.

Pas wanneer de procedure van het betrekken van de gewestregeringen bij het uitwerken van een ontwerp volledig doorlopen is, kan immers uitgemaakt worden of over dat ontwerp al dan niet overleg moet worden gepleegd in de federale Ministerraad. Dit vereiste van overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een louter voorafgaand vormvereiste.<sup>1</sup>

*In casu* heeft het ongunstig advies van de Vlaamse Regering alleen betrekking op artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit.

De adviesaanvraag moet bijgevolg als voorbarig worden beschouwd<sup>2</sup> voor zover ze betrekking heeft op artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### AANHEF

Aangezien het gaat om een koninklijk besluit waarover in de Ministerraad overleg moet worden gepleegd overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI, dient de aanhef te worden aangevuld met een lid waarin verwezen wordt naar de geïntegreerde impactanalyse, die uitgevoerd is op 28 september 2016.

---

<sup>1</sup> *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 249.1; *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), respectievelijk tabs “Procedure”, “Wetgeving”, 16; jaarverslag 2008-2009 van de Raad van State, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “De instelling”, 44.

<sup>2</sup> Zoals de afdeling Wetgeving reeds geoordeeld heeft in de adviezen 57.807/4, gegeven op 9 juli 2015 over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 19 februari 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, 58.056/2/V en 58.057/2/V, gegeven op 31 augustus 2015 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de regularisatie van de inschrijving van de bromfietsen en lichte vierwielers en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’ en over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, 58.221/4 en 58.222/4, gegeven op 21 oktober 2015 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2011 betreffende de veiligheidsinrichtingen aan overwegen op de spoorwegen’ en over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 november 2011 tot vaststelling van de technische normen met betrekking tot de veiligheidsinrichtingen aan overwegen op de spoorwegen’, en 60.633/4, gegeven op 14 december 2016 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de bedragen bedoeld in het koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van overtredingen inzake het wegverkeer voor wat de federale overheid betreft’.

## DISPOSITIEF

### Artikel 4

1. De huidige versie van artikel 17, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 luidt als volgt:

“Het rijbewijs wordt uitgereikt door de overheid bedoeld in artikel 7, tegen afgifte van een degelijk ingevulde aanvraag om een rijbewijs. Het model van de aanvraag om een rijbewijs wordt bepaald door de Minister. (...)”

Artikel 4 strekt ertoe om in plaats van de Minister de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer te belasten met het bepalen van het model van dat document.

Voor zover het vaststellen van dat model niet gepaard gaat met enige subdelegatie van bevoegdheden van verordenende aard, is het inderdaad mogelijk dit toe te vertrouwen aan de overheidsdienst. Het zou echter beter zijn die taak toe te vertrouwen aan een bepaalde ambtenaar, in plaats van aan een dienst die geen rechtspersoonlijkheid geniet.

2. De voorgaande opmerking geldt eveneens voor de artikelen 9, 10, 11, 12 en 13 van het voorliggende ontwerp.

### Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe artikel 20 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 aldus te wijzigen dat daarin bepaald wordt dat het rijbewijs dat geldig verklaard is voor de categorie B de toelating inhoudt om industriële voertuigen van speciale constructie te besturen, waarbij verwezen wordt naar de definitie die daarvan gegeven wordt in artikel 1, § 2, 76, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’, welke bepaling als volgt luidt:

“§ 2 Definities:

Voor de toepassing van dit koninklijk besluit wordt, behoudens andersluidende bepalingen, verstaan onder:

(...)

76. ‘voertuig van speciale constructie’: elk voertuig dat tot categorie N, O, T, C, R, S behoort en wegens zijn constructie of definitieve verbouwing voornamelijk bestemd is om als werktuig te worden gebruikt, met een laadvermogen dat bijna nul bedraagt t.o.v. zijn tarragewicht. Hiertoe behoren de landbouwvoertuigen en industriële voertuigen. Er zijn twee snelheidscategorieën:

- een categorie beneden 30 km/h nominaal;
- een categorie boven 30 km/h nominaal;

Voor wat de inschrijving van de voertuigen betreft, dekt het begrip ‘voertuig van speciale constructie’ inzonderheid: het zelfrijdend bedrijfsmaterieel, het zelfrijdend landbouwmaterieel, de maaimachines en de werktuigaanhangwagens;”.

Het ontworpen artikel 20, § 7, bepaalt echter dat die toelating om een industrieel voertuig van speciale constructie te besturen door de houders van een rijbewijs dat geldig verklaard is voor de categorie B alleen geldt “op voorwaarde dat, wegens zijn constructie, de snelheid van het voertuig van speciale constructie minder dan 40 km/u is.”

Er zij op gewezen dat de Nederlandse tekst van die voorwaarde niet overeenstemt met de Franse tekst ervan. Zo ontbreekt het woord “industriële” tussen de woorden “het” en “voertuig” en ontbreken de woorden “gelijk aan of” tussen de woorden “speciale constructie” en “minder dan 40 km/u”.

Die beperking tot 40 km/u stemt nochtans niet overeen met de twee snelheidscategorieën (beneden of boven 30 km/h nominaal) die vastgesteld zijn in artikel 1, § 2, 76, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968.

Er zou bijgevolg gezorgd moeten worden voor samenhang tussen die beide bepalingen.

#### SLOTOPMERKING

Er dient te worden nagegaan op welke wijze in de inleidende zin van elke wijzigingsbepaling van het ontwerp de wijzigingen vermeld worden die reeds aangebracht zijn in de gewijzigde bepaling of in het gewijzigde onderdeel van een bepaling waarvan daarin melding gemaakt wordt. Bij die gelegenheid moet inzonderheid de vermelding geschrapt worden van de wijzigingen die ten gevolge van een latere wijziging doelloos geworden zijn.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY