



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.664/4
du 10 juillet 2017

sur

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

Le 9 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 juillet 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

PORTEE DU PROJET

1. Comme cela ressort de son intitulé, le projet d'arrêté du Gouvernement wallon vise à modifier l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire' et l'arrêté royal du 10 juillet 2006 'relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B'.

2.1. En substance, la portée des modifications apportées à l'arrêté royal du 23 mars 1998 est la suivante.

2.2. La notion de « Ministre wallon », définie comme « le Ministre chargé de la politique en matière de sécurité routière en Région wallonne »¹, est insérée dans diverses dispositions de l'arrêté². Parallèlement, l'expression « SPF Mobilité et Transports » est remplacée par celle d'« Administration »³, notion préalablement définie comme « la Direction générale Opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques du Service public de Wallonie »⁴.

¹ Article 1^{er} du projet.

² Voir les articles 4 (fixation du programme de la formation dans le cadre des dispenses de l'obligation d'être titulaire et porteur d'un permis de conduire qui sont prévues à l'article 4, 4°, 5°, 7°, 15° et 16° de l'arrêté royal du 23 mars 1998), 6 (modèle du signe L dont le véhicule utilisé pour l'apprentissage doit être muni à l'arrière), 25 (modalités de l'examen pratique pour l'obtention du permis de conduire valable pour la catégorie G et régime des centres d'examen), 26 (agrément des examinateurs), 26bis (formation des examinateurs et agrément des centres de formation pour examinateurs), 26ter (examen imposé aux examinateurs), 26quater (contrôle de qualité des examinateurs), 31 (approbation des formes et de la manière de s'inscrire à l'examen théorique), 32 (approbation des modalités de l'examen en session spéciale), 33 (approbation des formes et de la manière de s'inscrire à l'examen pratique), 39 (personnes pouvant prendre place à bord du véhicule pendant l'épreuve sur la voie publique ainsi qu'à bord du véhicule qui suit le candidat), 41 (modalités du test de lecture que doit subir lors de l'examen théorique le candidat non titulaire d'un permis de conduire belge ou européen), 45 (désignation du centre où est envoyé le candidat ou le conducteur dont un médecin a constaté une diminution des aptitudes fonctionnelles), 47 (commission de recours en cas d'échec à l'examen pratique), 61 (redevances pour recours, en prévoyant notamment que l'adaptation des montants de redevances à l'indice des prix à la consommation incombe au ministre (fédéral) ou au Ministre wallon, « chacun pour ce qui le concerne »), 63 (redevances pour les examens), 64 (fonctionnaires chargés de l'inspection et du contrôle, notamment en complétant le dispositif prévoyant que les autorités et organismes visés sont tenus de fournir tous les renseignements « [à] la demande du ministre [fédéral] ou son délégué » par les mots : « ou du Ministre wallon ou de son délégué, chacun pour ce qui le concerne »), ainsi qu'aux annexes 4 (contenu et modalités de l'examen théorique) et 5 (contenu et modalités de l'examen pratique), tels que ces dispositifs sont modifiés par les articles 2, 3, b), 6 à 15 et 17 à 23 du projet.

³ Dans l'article 26bis de l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif à la formation des examinateurs et à l'agrément des centres de formation pour examinateurs', article 8 du projet.

⁴ Article 1^{er} du projet.

2.3. Par ailleurs, plusieurs modifications sont apportées aux règles de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatives à l'apprentissage théorique et pratique de la conduite et aux examens théorique et pratique en vue de l'obtention du permis de conduire.

2.4. Ainsi, l'article 6, situé dans la « section II. Permis de conduire provisoire » et qui fixe les conditions de « l'apprentissage sous le couvert d'un permis de conduire provisoire » auxquelles doivent répondre le candidat, le véhicule et le guide, est modifié en vue de prévoir que le candidat « doit, pour être titulaire d'un permis de conduire provisoire visé à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B » (cet article 3 étant lui-même remplacé par l'article 25 du projet), « avoir réussi l'examen théorique, complété d'une formation selon les modalités déterminées par le Ministre wallon » et que le candidat « doit, pour être titulaire d'un permis de conduire provisoire visé à l'article 3, § 5, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 [...], avoir obtenu un certificat d'aptitude et avoir suivi une formation complémentaire selon les modalités déterminées par le Ministre wallon »⁵. Le guide se voit imposé l'obligation d'« accompagner et suivre avec le candidat d'un [lire : avec le candidat à un] »⁶ permis de conduire provisoire visé à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 [...], la formation déterminée par le Ministre wallon »⁷. L'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, est adapté en vue de mentionner ces conditions parmi les conditions auxquelles est subordonnée la délivrance du permis de conduire provisoire⁸.

2.5. Le régime juridique de l'apprentissage, des examens et des recours fait par ailleurs l'objet des modifications suivantes :

– la durée minimale de l'enseignement pratique dispensé par les écoles de conduite est fixée à 30 heures pour le lauréat de l'examen théorique qui souhaite se présenter directement à l'examen pratique en vue de l'obtention du permis de conduire⁹ ;

– la condition d'agrément des examinateurs selon laquelle il faut « être titulaire au moins d'un des diplômes, certificats ou brevets pris en considération pour l'admission aux niveaux, A, B ou C dans les services publics de l'État » est remplacée par un dispositif indiquant qu'il doit s'agir d'un diplôme, certificat ou brevet pris en considération pour l'admission aux niveaux, A, B ou C dans les services publics « de Wallonie ou fédéral »¹⁰ ;

– l'article 32 de l'arrêté modifié, relatif aux conditions de participation à l'examen théorique, est modifié en vue d'énoncer que la possibilité de subir l'examen théorique avec l'assistance d'un interprète bénéficie aux candidats qui ne connaissent ni le

⁵ Article 3, a), du projet.

⁶ Comme l'a confirmé le délégué du Ministre.

⁷ Article 3, a) et c), du projet.

⁸ Article 4 du projet.

⁹ Article 5 du projet, modifiant l'article 15, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

¹⁰ Article 7, 3°, du projet, modifiant l'article 26, § 2, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

français ni l'allemand (sans plus faire état, comme le prévoit le dispositif fédéral actuel, de la situation des personnes qui ne connaissent pas le néerlandais), d'ajouter la précision selon laquelle les candidats précités ne peuvent alors subir l'examen théorique qu'en anglais ou en néerlandais et de mettre la rémunération de l'interprète à charge du candidat en lieu et place du centre d'examen¹¹ ; de manière similaire, l'article 39, relatif à l'examen pratique, est modifié de manière à y préciser également que la possibilité de se faire accompagner à ses frais par un interprète bénéficie aux candidats qui ne connaissent ni le français ni l'allemand¹² ;

– l'article 44, qui règle les modalités de l'examen médical imposé par l'article 42 de l'arrêté royal, est modifié en vue, dans l'article 44, § 4, de prévoir des dérogations à la règle selon laquelle l'examen médical est passé devant « un centre médical de l'Administration de l'expertise médicale » et d'omettre la mention de la possibilité de passer l'examen devant un médecin du « Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding » ou un médecin de « l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle »¹³ ;

– l'article 47 est revu de manière à asseoir le caractère régional wallon de la commission de recours en cas d'échec à l'examen pratique¹⁴ ;

– l'article 61 est modifié, en vue d'y abroger, dans son alinéa 5, la formule d'adaptation du montant des redevances pour les opérations mentionnées à l'article 61, alinéa 1^{er}, dont les 1^o à 7^o concernent les permis de conduire et le 8^o « l'introduction d'un recours devant la commission de recours »¹⁵ ; la formule d'adaptation du montant des redevances pour les examens, consacrée par l'article 63, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, est remplacée par un régime d'adaptation tarifaire dans le cadre duquel les organismes agréés adressent des propositions de structure tarifaire à l'Administration et peuvent à certaines conditions demander qu'il soit sursis à une adaptation annuelle des tarifs¹⁶ ;

– l'article 64 (fonctionnaires chargés de l'inspection et du contrôle) est modifié en vue de conférer aux membres du personnel désignés par le ministre wallon ou son délégué, à l'égard des centres d'examen organisant les examens théorique et pratique et des organismes et écoles visés à l'article 4, 4^o à 9^o, 15^o et 16^o, en ce qui concerne la formation, les mêmes pouvoirs de surveillance et de contrôle que ceux reconnus par l'article 64, alinéa 1^{er}, aux fonctionnaires fédéraux chargés du contrôle de la délivrance des permis de conduire¹⁷ ;

¹¹ Article 12, 1^o à 3^o, du projet.

¹² Article 14, 3^o, du projet.

¹³ Article 16 du projet.

¹⁴ Article 18 du projet.

¹⁵ Article 19 du projet.

¹⁶ Article 20 du projet.

¹⁷ Article 21 du projet.

– l'annexe 4 (contenu et modalités de l'examen théorique) est modifiée en vue de prescrire des conditions d'échec en cas de mauvaise réponse concernant certains types ou catégories d'infractions (3^{ème} et 4^{ème} degrés ou au dépassement de la vitesse maximale autorisée)¹⁸ ;

– l'annexe 5 (contenu et des modalités de l'examen pratique) est modifiée en vue d'ajouter un point « 18. Conduite indépendante » dans le point III.B relatif au « Contrôle des aptitudes et des comportements relatifs aux catégories B et B + E », de compléter le point III par un point « C. Épreuve de perception des risques (pour la catégorie B uniquement) : test par ordinateur dans le centre d'examen » et d'ajouter, au point VI (« Mode de cotation de l'examen »), point B (« Épreuve sur la voie publique »), parmi les rubriques en fonction desquelles l'épreuve est cotée, un « 12° Épreuve de perception des risques (pour la catégorie B uniquement) »¹⁹.

3.1. Les modifications apportées à l'arrêté royal du 10 juillet 2006 sont en substance les suivantes.

3.2. L'article 2 de l'arrêté, qui fixe à 17 ans l'âge minimum que le candidat au permis de conduire B doit avoir pour pouvoir participer à l'examen théorique, est remplacé en vue de prévoir, en complément à cette règle et à charge du candidat qui échoue deux fois de suite à l'examen théorique, une obligation de suivre 12 heures de formation théorique à la conduite auprès d'une école de conduite²⁰.

3.3. L'article 3, qui traite du permis de conduire provisoire que reçoit le candidat au permis de conduire B lauréat de l'examen théorique et fixe les conditions dans lesquelles il est autorisé à conduire sous le couvert de ce permis (validité de 36 mois, assistance d'un guide, conditions auxquelles le guide doit répondre, possibilité de mentionner un second guide, interdiction de prendre à bord des passagers qui ne sont pas guide ou instructeur breveté), est intégralement remplacé²¹ en vue, parallèlement à quelques corrections de forme, de consacrer les modifications suivantes : obligation pour le lauréat de l'examen théorique, « candidat au permis de conduire [provisoire]²² de la catégorie B, l'autorisant à conduire avec l'assistance d'un guide » de suivre « une formation spécifique selon les modalités déterminées par le Ministre wallon » (article 3, § 1^{er}, en projet) ; durée de validité du permis de conduire provisoire ramenée à 18 mois (article 3, § 1^{er}, en projet) ; droit pour le candidat d'obtenir un permis de conduire provisoire lui permettant de rouler sans guide s'il a obtenu un permis de conduire provisoire B avec assistance d'un guide depuis 3 mois minimum, s'il a obtenu le certificat d'aptitude prévu à l'article 10 – lui-même modifié par l'article 28 du projet – et s'il a suivi la formation complémentaire déterminée par le Ministre wallon (article 3, § 5, en projet).

¹⁸ Article 22 du projet.

¹⁹ Article 23 du projet.

²⁰ Article 24 du projet.

²¹ Article 25 du projet.

²² Comme l'a confirmé le délégué du Ministre dans son courriel du 7 juillet 2017.

3.4. L'article 4 qui prévoit, en faveur du lauréat de l'examen théorique, qui a 18 ans accompli et a subi 20 heures d'enseignement pratique à la conduite dans une école de conduite, le droit à un permis de conduire provisoire B permettant de rouler sans guide, est intégralement remplacé²³ en vue, outre des corrections techniques, d'ajouter la condition d'avoir obtenu un certificat d'aptitude (article 4, § 1^{er}, en projet) et de permettre au lauréat de l'examen théorique qui a suivi 30 heures d'enseignement pratique dans une école de conduite agréée, de se présenter directement à l'examen pratique (article 4, § 2, en projet).

3.5. L'article 8 qui règle les conditions de participation à l'examen pratique, dont la condition d'être titulaire d'un permis de conduire provisoire B en cours de validité depuis au moins trois mois ou d'un certificat d'enseignement pratique délivré par une école de conduite, est intégralement remplacé²⁴ en vue, outre des corrections techniques, d'une part, de prévoir que la condition précitée ne vaut pas pour les candidats répondant aux conditions de l'article 4, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 et, d'autre part, d'imposer une nouvelle condition consistant à avoir roulé au moins 1500 kilomètres (article 8, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, en projet).

3.6. Enfin, l'article 10, relatif à la délivrance du permis de conduire et du permis de conduire provisoire, est modifié²⁵ en vue de préciser, à propos du certificat d'aptitude donnant accès au permis de conduire provisoire sans guide, qu'il s'agit du certificat mentionné aux « articles 3 § 5 et 4 § 1^{er} [lire : de l'arrêté royal du 10 juillet 2006] » et de régler le certificat d'aptitude (obligation de présenter le certificat pour obtenir le permis de conduire provisoire sans guide ; modèle du certificat fixé par le ministre ou son délégué ; compétence des centres d'examen pour délivrer le certificat d'aptitude selon les modalités déterminées par le ministre wallon ou son délégué).

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'article 6, § 1^{er}, XII, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : L.S.R.I.), inséré par l'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, confie aux régions :

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

[...]

6^o 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

²³ Article 26 du projet.

²⁴ Article 27 du projet.

²⁵ Article 28 du projet.

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 ».

5. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 éclairent comme suit la portée de ce transfert de compétence :

« 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'écolage et d'examens en vue de l'obtention du permis de conduire, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen. Ainsi, chaque région peut, dans le cadre de la législation européenne, mener une politique de sécurité routière optimale.

L'article 23 de la loi coordonnée du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière prévoit que le permis de conduire belge est délivré lorsque le requérant satisfait à certaines conditions, parmi lesquelles la réussite d'un examen théorique et pratique. L'article 23 prévoit également que le Roi détermine les modalités de l'apprentissage à suivre en préparation de l'examen. C'est cette dernière compétence qui est visée ici. La détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules reste donc une compétence fédérale. En revanche, la manière d'acquérir et de vérifier ces connaissances et aptitudes devient une compétence régionale.

Le permis de conduire lui-même reste de la compétence fédérale.

Dans le cadre de ce transfert de compétences:

- une auto-école qui est reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions ;
- la régionalisation de la formation à la conduite ne porte pas préjudice aux initiatives visant à enseigner le permis de conduire dans les écoles ;
- chaque citoyen peut suivre la formation à la conduite dans une auto-école de la région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile ;
- chaque citoyen peut passer l'examen dans un centre d'examen de la région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile.

Il va de soi que si des compétences spécifiques relatives à l'apprentissage, aux examens et aux écoles de conduite sont transférées aux régions, les autres aspects

portant sur les conditions de délivrance d'un permis de conduire et sur la conduite des véhicules relèvent toujours de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

Le permis de conduire provisoire, le permis à points et les règles en matière de déchéance continuent de relever de la compétence fédérale.

En ce qui concerne l'article 23, § 1^{er}, 2^o et 4^o, 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^o 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^o 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 23bis de la même loi coordonnée. Cette disposition n'est toutefois pas encore en vigueur et concerne les cours suivis dans le cadre du permis à points non encore entré en vigueur (‘Art. 23bis. Le titulaire d'un permis de conduire belge suit des cours auprès d'un centre de perfectionnement à la conduite selon les modalités et dans les cas définis par le Roi. Ces cours sont destinés notamment à amener les conducteurs à adopter un comportement non agressif et préventif dans la circulation et à mieux maîtriser le véhicule, afin de ne pas créer de situations dangereuses ; ils doivent être suivis dans un centre de perfectionnement à la conduite répondant aux conditions fixées par le Roi.’).

Étant donné qu'il est ainsi précisé que l'autorité fédérale reste compétente pour ‘la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules’, il est certain que l'article 23, § 1^{er}, 1^o, 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^o, (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^o, 3^o et 4^o, le requérant qui produit :

1^o 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^o 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.' »²⁶.

6. Examiné à la lumière de ces principes, le projet appelle les observations suivantes.

7.1. L'article 2, a), b), d), e) et f), du projet modifie l'article 4, 4°, 5°, 7°, 15° et 16°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 en vue de confier au « Ministre wallon » la compétence de fixer le programme des formations dont le suivi dispense de l'obligation d'être titulaire et porteur d'un permis de conduire dans les cas prévus aux 4°, 5°, 7°, 15° et 16°, précités.

Comme la section de législation l'a observé dans son avis n° 57.371/VR/3 donné le 15 juin 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2015 'modifiant la réglementation relative à la politique de la mobilité, aux travaux publics et au transport et à la politique en matière de sécurité routière, pour ce qui est des compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État'²⁷, ces modifications concernent effectivement des conducteurs qui suivent une formation en vue d'obtenir un permis de conduire (5°, 7° en 15°) ou qui suivent une formation dispensée par des sociétés de transport en commun ou dans une école d'agriculture ou un centre de formation agricole (4° et 16°). Ces formations dont les programmes doivent être « approuvés » par le Ministre sont, pour ce qui concerne la fixation de ces programmes et leur contenu, une compétence communautaire ou régionale. Dans la mesure où l'approbation visée dans les subdivisions concernées de l'article 4 de l'arrêté du 23 mars 1998 emporte uniquement que le ministre examine si, compte tenu du contenu (et, éventuellement, de l'organisation) du programme, une dispense de l'obligation d'être titulaire et porteur d'un permis de conduire peut être accordée, la matière est restée de compétence fédérale. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'autorité fédérale et les régions doivent avoir égard au principe de proportionnalité.

²⁶ *Doc. parl.*, Sénat, session 2012/2013, n° 5-2232, pp. 133 et s.

²⁷ Observation 12.1.2. de l'avis.

Il s'ensuit que les modifications prévues à l'article 2, a), b), d), e) et f), doivent être omises.

7.2. Il en va de même pour l'article 2, c), qui supprime, dans l'article 4, 5°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, la mention du 'Vlaamse dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding' et de 'l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle', parmi les organisateurs de formation dont le suivi dispense de l'obligation d'être titulaire et porteur d'un permis de conduire les candidats à un permis C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D ou D+E.

Il n'appartient en effet pas au Gouvernement wallon de restreindre la portée d'une dispense prévue par le Roi, en excluant du bénéfice de celle-ci les candidats qui ont suivi la formation organisée par le Vlaamse dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding et l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle ²⁸.

7.3. En conséquence, l'article 2 sera omis.

8.1. L'article 3 ajoute dans l'article 6, 1°, deux conditions à celles qui s'imposent au candidat à « l'apprentissage sous le couvert d'un permis de conduire provisoire », en les définissant expressément comme des conditions « pour être titulaire d'un permis de conduire provisoire [...] ».

S'il appartient à la Région wallonne, au titre de sa compétence, fondée sur l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, L.S.R.I. en matière d'écologie et d'agrément des écoles de conduite, d'imposer des conditions de formation et de certification aux candidats à l'obtention d'un permis de conduire, elle doit, dans l'exercice de cette compétence, veiller à respecter les compétences conservées par l'autorité fédérale après la sixième réforme de l'État en matière de permis de conduire et de permis de conduire provisoire à propos desquels les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 précisent expressément qu'ils demeurent de compétence fédérale.

En insérant dans l'article 6, 1°, de l'arrêté du 23 mars 1998 des conditions de formation et de certification « pour être titulaire d'un permis de conduire provisoire », l'article 6, 1°, k) et l), en projet, règle le permis de conduire provisoire et empiète sur une compétence restée fédérale en vertu de la L.S.R.I.

8.2. L'article 3, c), du projet insère un point h) dans l'article 6, 3°, de l'arrêté royal du 23 mars 1998, afin d'imposer au guide l'obligation d'« accompagner et suivre avec le candidat d'un [lire : à un] ²⁹ permis de conduire provisoire visé à l'article 3, § 1^{er}, de

²⁸ Voir déjà, en ce qui concerne les dispenses prévues aux articles 27 à 29 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, l'avis n° 61.343/VR donné le 29 mai 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 juin 2017 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B, wat betreft de hervorming van de rijopleiding', observation 5.2.

²⁹ Comme l'a confirmé le délégué du Ministre.

l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, la formation déterminée par le Ministre wallon ». Il ressort du dossier transmis au Conseil d'État que ces personnes recevront « une formation d'introduction et [...] un document de formation ou une fiche comportant les repères et conseils utiles pour le déroulement de l'apprentissage. Le principe est de donner une boîte à outils au candidat et son guide. Cet encadrement couramment appelé 'rendez-vous pédagogique', est assuré par une auto-école agréée ou par un moniteur breveté ».

La mise en place d'un régime de formation des guides assistant les candidats conducteurs titulaires d'un permis de conduire provisoire durant leur période d'apprentissage pratique relève, en son principe, de la compétence transférée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, L.S.R.I. en matière d'écolage et d'agrément des écoles de conduite. Les régions doivent prendre en compte, dans l'exercice de cette compétence, la compétence de l'autorité fédérale, spécialement en matière de permis de conduire et de permis de conduire provisoire.

En prévoyant que le guide doit « accompagner et suivre avec le candidat [à un] permis de conduire provisoire visé à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 [...] la formation déterminée par le Ministre wallon », le projet ajoute une condition supplémentaire à celles qui s'imposent au candidat à un permis provisoire l'autorisant à conduire avec l'assistance d'un guide, ce que confirme l'article 4, 2°, du projet, qui complète l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 en vue de mentionner la condition prévue à l'article 6, 3°, h), en projet, parmi les conditions de délivrance du permis de conduire provisoire.

Le projet empiète ainsi sur la compétence restée fédérale de régler le permis de conduire provisoire.

8.3. Il résulte des observations 8.1 et 8.2 que l'article 3 méconnaît la compétence de l'autorité fédérale en matière de permis de conduire provisoire et doit être omis du projet. En conséquence, l'article 4 du projet sera également omis.

9. Ceci étant, tout en respectant la compétence de l'autorité fédérale pour le permis de conduire provisoire, rien ne s'oppose à ce que l'auteur du projet complète, par exemple, l'article 8 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 pour y ajouter, au titre d'exigence à laquelle il doit être satisfait pour participer à l'examen pratique, le fait pour le candidat d'avoir « réussi l'examen théorique, complété d'une formation », d'« avoir obtenu un certificat d'aptitude et suivi une formation complémentaire » ou encore d'avoir réalisé son apprentissage sous le couvert d'un permis de conduire provisoire avec l'assistance d'un guide ayant satisfait à l'exigence de formation³⁰.

10. L'article 19 modifie l'article 61 de l'arrêté royal du 23 mars 1998, lequel est relatif aux redevances.

³⁰ Voir en ce sens l'avis n° 61.343/VR, précité, observations 6.1 et s.

Ainsi, l'alinéa 1^{er} de cette disposition énumère les cas qui donnent lieu au paiement d'une redevance. Parmi ces cas, les 1^o à 7^o relèvent de la compétence en matière de permis de conduire et donc de l'autorité fédérale. Par contre, le 8^o est relatif à une redevance pour l'introduction d'un recours devant la commission de recours chargée de statuer sur les recours en matière d'échec à l'examen pratique, lequel relève de la compétence régionale.

Cependant, la modification projetée remplace l'alinéa 3, qui permet au ministre de fixer les modalités de paiement des redevances, afin de le remplacer par une disposition qui permet uniquement au ministre wallon d'adopter des redevances pour l'introduction du recours. Ce faisant, l'auteur du projet supprime de l'arrêté royal du 23 mars 1998 la possibilité pour le ministre fédéral de fixer une telle redevance pour les cas relevant de sa compétence. Ce faisant, l'auteur du projet empiète sur les compétences de l'État fédéral.

De même, le 4^o supprime de manière générale la formule d'adaptation aux prix à la consommation du montant pour l'ensemble des redevances et le 5^o remplace cette formule par une nouvelle, alors que la compétence régionale ne porte que sur les redevances relatives à l'introduction du recours.

Afin d'éviter cette confusion, l'auteur du projet doit adopter une disposition spécifique pour les redevances qui relèvent de sa compétence³¹. Ainsi, la règle figurant à l'article 61, alinéa 1^{er}, 8^o, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 pourrait être insérée dans l'article 63 du même arrêté, qui est relatif aux redevances en matière d'examens et qui relève donc de la compétence régionale.

11.1. L'article 25 du projet remplace l'article 3 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 en vue de prévoir, pour le candidat au permis provisoire l'autorisant à conduire avec l'assistance d'un guide, l'obligation de suivre une formation spécifique selon les modalités déterminées par le ministre wallon (article 3, § 1^{er}, en projet), de ramener la durée de validité du permis de conduire provisoire de trente-six mois à dix-huit mois (article 3, § 1^{er}, en projet) et de conférer au candidat lauréat de l'examen théorique le droit à un permis de conduire provisoire lui permettant de rouler sans guide s'il a obtenu un permis de conduire provisoire B avec assistance d'un guide depuis trois mois minimum, s'il a obtenu le certificat d'aptitude prévu à l'article 10 et s'il a suivi la formation complémentaire déterminée par le Ministre wallon (article 3, § 5, en projet).

11.2. Aux fins de réduire la durée maximale pendant laquelle l'apprentissage avec l'assistance d'un guide est autorisée, le texte en projet fait passer de trente-six à dix-huit mois la durée de validité maximale du permis de conduire provisoire avec l'assistance d'un guide.

³¹ Il en va d'autant plus ainsi qu'il ressort de la réponse du délégué à l'auditeur rapporteur qu'il n'entre pas dans l'intention du Gouvernement wallon « de fixer lui-même les modalités pour les autres cas visées à l'article 61, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 23 mars 1998, puisque ce n'est pas de sa compétence ».

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, le permis de conduire provisoire demeure une compétence fédérale. Par conséquent, la Région wallonne n'est pas compétente pour fixer la durée de validité du permis de conduire provisoire ³².

11.3. Si la Région wallonne est compétente, sur la base de l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la L.S.R.I., pour soumettre le candidat lauréat de l'examen théorique à des exigences de formation et de certification, elle doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les compétences réservées à l'autorité fédérale, en l'occurrence celle de régler le permis de conduire provisoire.

En remplaçant l'article 3 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 en vue de soumettre le candidat au permis provisoire l'autorisant à conduire avec l'assistance d'un guide à l'obligation de suivre une formation et de reconnaître au candidat, à certaines conditions, le droit à un permis de conduire provisoire lui permettant de rouler sans guide, l'article 25 du projet règle le permis de conduire provisoire, resté de compétence fédérale.

11.4. Il découle des observations qui précèdent que l'article 25 doit être omis du projet.

La même conclusion s'impose en ce qui concerne l'article 26 du projet, pour ce qui concerne les modifications figurant dans l'article 4, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006, ainsi que pour l'article 28 du projet d'arrêté qui modifie l'article 10 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006. Ces deux dispositions règlent en effet le permis de conduire provisoire de sorte qu'elles excèdent les compétences de la Région wallonne.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

FORMALITÉS PRÉALABLES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 3 du préambule vise l'arrêté royal du 11 mai 2004 'relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur'. Cet arrêté n'est cependant pas modifié par le projet. Interrogé quant à la raison de ce visa, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Actuellement, l'article 10 de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, fait référence au certificat d'aptitude visé à l'article 23 § 6 de l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur.

Art. 23 § 6, al. 2 : 'Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, en vue de l'obtention d'un permis de conduire provisoire sans guide, il est délivré à l'élève qui a suivi le nombre d'heures de cours prescrit à l'article 4 de l'AR 2006 et qui a prouvé sa capacité à circuler seul, un certificat d'aptitude dont le modèle est déterminé par le Ministre'.

³² Voir en ce sens l'avis n° 61.343/VR, précité, observation 5.3.

Le candidat au permis de conduire qui souhaite rouler sans guide, devra obtenir un permis de conduire provisoire. Pour obtenir son permis de conduire provisoire, il devra suivre 20 heures minimum de cours à la conduite dans une école de conduite, et ensuite obtenir un certificat d'aptitude à la conduite. Ce certificat est actuellement délivré par les écoles de conduite.

L'article 10 de l'AR 2006 tel que modifié par la réforme, soustrait cette prérogative aux écoles de conduite et la confère exclusivement aux centres d'examen. De ce fait, l'art. 23 § 6, al. 2 de l'AR 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite est modifié.

Comme le préambule a aussi une fonction d'information, le fait de mentionner l'AR 2004 dans le préambule, permet d'attirer l'attention, et de savoir directement quels autres actes sont éventuellement modifiés, sans devoir parcourir tous les articles de l'acte ».

Or le préambule doit viser les actes modifiés, abrogés ou retirés par l'arrêté³³.

L'alinéa 3 sera donc omis. Si l'auteur du projet entend viser l'arrêté susmentionné au préambule, il pourra le faire, mais uniquement à titre de considérant³⁴.

2. L'alinéa 5 mentionne le rapport 'dimension du genre' du 30 mars 2017.

Cependant, il ressort du dossier transmis au Conseil d'État que ce rapport a été réalisé par le Gouvernement dans le cadre de la deuxième lecture du projet, qui a eu lieu le 8 juin 2017. L'auteur du projet s'assurera de la date exacte de l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire et, le cas échéant, en rectifiera la mention au préambule.

Article 1^{er}

À l'article 1^{er}, les mots « est inséré le 2°/1 rédigé » seront par les mots : « sont insérés des 2°/1 et 2°/2, rédigés ».

Article 5

1. Dans la phrase liminaire, mention sera faite de l'article 15 « , alinéa 2, ».

2. La référence à l'article 23, « § 1^{er}, » 2°, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière sera complétée.

³³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 29.

³⁴ *Ibid.*, recommandation n° 40.

Article 6

L'article 6 sera complété par la mention 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'), qui a également modifié l'article 25 de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

Article 7

La disposition énonce que, pour être agréés, les examinateurs doivent être titulaires des diplômes, certificats et brevets pris en considération pour l'admission aux niveaux A, B et C dans les services publics de Wallonie « ou fédéral ». La question se pose de l'utilité de cette précision et des raisons justifiant que seuls les services publics fédéraux soient pris en considération.

Article 8

1. L'article 8, 3°, prévoit de déléguer à l'administration le pouvoir d'approuver les modifications au programme de formation. Il en va de même au 4°.

Cependant, une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale, qui, seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non l'« administration » non dotée de la personnalité juridique³⁵.

2. Au 10°, après les mots « paragraphe 6, », les mots « alinéa 1^{er}, » seront ajoutés.

Article 11

Il sera précisé que la modification que porte l'article 11 est relative à l'article 31 « , alinéa 4, » de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

Partant, la mention de la modification de cette disposition par l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2006 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique' sera omise.

³⁵ Voir notamment l'avis n° 59.501/4 donné le 29 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux systèmes de qualité européens et aux mentions de qualité facultatives régionales'.

Article 12

Dans la phrase liminaire de l'article 12, la date du dernier arrêté qui a modifié l'article 32 de l'arrêté du 23 mars 1998 sera corrigée, s'agissant de l'arrêté royal du 4 décembre 2013 'modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire'.

Article 15

Il sera précisé que la modification que porte l'article 15 est relative à l'article 41, paragraphe 1^{er}, « alinéa 2, » de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

Partant, la mention de la modification de cette disposition par l'arrêté royal du 4 décembre 2013 sera omise.

Article 18

Au vu du changement de composition de la Commission, l'auteur du projet veillera à adapter également l'alinéa 4 du paragraphe 1^{er} de l'article 47 de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

Article 19

Dans la phrase liminaire de l'article 19, la date de la dernière modification de l'article 61 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 sera modifiée, s'agissant du 15 « novembre » 2013.

Article 20

1. À l'article 20, 2°, au deuxième alinéa en projet, la référence à « la formule de l'alinéa 1^{er} » sera corrigée par une référence à l'alinéa 3.

De même, au 3°, la référence au « résultat visé à l'alinéa 3 » sera corrigée, s'agissant, vu les modifications apportées par le projet, de l'alinéa 5.

2. Au 3°, le deuxième alinéa prévoit que l'administration détermine la procédure de transmission des propositions de structures tarifaires et fixe la date avant laquelle elle communique le résultat, ainsi que les délais dans lesquels les propositions de structures tarifaires lui sont transmises.

Au troisième alinéa inséré par le 3°, il est prévu que l'Administration peut décider de surseoir à l'adaptation annuelle des tarifs.

Toutefois, si le Gouvernement peut, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', déléguer l'exercice de son pouvoir réglementaire à un ministre, en revanche, aucun pouvoir réglementaire ne peut être confié à l'administration ³⁶.

En outre, une délégation de pouvoirs non réglementaire ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale, qui seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non l'« administration » non dotée de la personnalité juridique ³⁷.

La disposition sera revue à la lumière de ces principes.

3. Interrogé quant aux « organismes » dont il est fait état aux premier et troisième alinéas insérés par l'article 20, 3°, le délégué a précisé ce qui suit :

« Ce sont les organismes d'inspection automobile agréés conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation.

Ces organismes sont désignés par l'art. 25 § 1^{er} de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, comme responsables de l'organisation des examens théorique et pratique, visés à l'art. 23, § 1^{er}, 2° et 4° de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ».

Il sera donc précisé que les organismes en question sont « les organismes d'inspection automobile agréés visés par l'article 25 § 1^{er} ».

Article 22

1. Dans la phrase liminaire, la date du dernier arrêté royal modifiant l'annexe 4 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 sera corrigée, s'agissant d'un arrêté royal du 15 novembre 2013.

³⁶ Voir par exemple en ce sens l'avis n° 50.712/4 donné le 4 janvier 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2012 'relatif à diverses mesures d'exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires' ; l'avis n° 57.818/2/V donné le 19 août 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 'relatif aux aides agro-environnementales et climatiques' ; l'avis n° 59.488/4 donné le 22 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016 'portant exécution du décret relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques'.

³⁷ Voir notamment l'avis n° 59.501/4 précité.

2. L'article 22, 1°, complète le point B de l'annexe 4 de l'arrêté royal du 23 mars 1998.

Il sera précisé, comme l'a admis le délégué du Ministre, que le nouvel alinéa trouve sa place au point B, « II ».

Article 27

Vu la règle consacrée par l'article 4, § 2, en projet, la question se pose de savoir si la condition prévue par l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, en projet, à savoir avoir « roulé au moins 1500 kilomètres » s'applique au candidat mentionné à l'article 4, § 2.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT