CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.793/2/V
du 16 aout 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 catégorie B'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.793/2/V
van 16 augustus 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'

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

Le 4 juillet 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 fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 18 aout 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 catégorie B'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 16 aout 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 aout 2017.

*

Op 4 juli 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 van rechtswege[*] verlengd tot 18 augustus 2017 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 tweede vakantiekamer onderzocht op 16 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Colette GIGOT, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 augustus 2017.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Comme l'indique la demande d'avis, le projet d'arrêté royal examiné a déjà fait l'objet d'une précédente demande d'avis, dans le cadre de laquelle la section de législation a conclu, dans son avis 61.031/4 donné le 21 mars 2017, au caractère prématuré de la saisine pour ce qui concerne son seul article 3, et a procédé à l'examen du projet pour le surplus.

Par rapport au projet précédemment soumis, le dispositif a cependant été complété par l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 16 (fixant vigueur).

Dans le cadre de l'actuelle seconde saisine, l'examen du projet doit, dès lors, être limité aux seuls articles 3 et 16, alinéa 2, précités.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 3

1. Lors de sa délibération du 23 septembre 2016, le Gouvernement flamand a considéré, dans le cadre de la procédure d'association des gouvernements de région prévue par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', que l'article 3 du projet d'arrêté royal examiné excède la compétence de l'autorité fédérale.

Cette disposition, qui modifie l'article 7, alinéa 4, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire', vise à charger le Service public fédéral Mobilité et Transport de la détermination de deux modèles de documents, en lieu et place du ministre. Il s'agit :

– du modèle de la demande du permis de conduire provisoire ;

– du modèle de l'attestation que présente le candidat qui invoque l'article 6, 3°, f), deuxième tiret.

L'article 6, 3°, f), précité, dispose pour sa part :

> « f) ne peut, sauf pour le même candidat, avoir été mentionné comme guide sur un autre permis de conduire provisoire pendant l'année qui précède la date de délivrance du permis de conduire provisoire.

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

La présente interdiction ne s'applique pas :

– à l'égard de ses enfants ou pupilles ou de ceux de son partenaire légal ;

– à l'égard du candidat au permis de conduire valable pour la catégorie C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D ou D+E soit lorsque le guide et le candidat sont inscrits à l'Office national de la sécurité sociale comme membres du personnel de la même entreprise et que celle-ci assure la formation des conducteurs à son service, soit lorsque le guide et le candidat effectuent des prestations dans un service d'incendie visé par la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ; ».

Les deux modèles de documents concernés sont uniquement destinés à être utilisés dans le cadre de la procédure de délivrance d'un permis de conduire provisoire.

Comme l'ont rappelé les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État dans leurs avis 59.890/VR donné le 30 septembre 2016 [1] et 61.343/VR donné le 29 mai 2017 [2], le commentaire des articles de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' énonce que le permis de conduire provisoire relève de la compétence de l'autorité fédérale [3].

Ces avis précisent notamment que la fixation des conditions de délivrance du permis provisoire [4], ainsi que la détermination de sa durée de validité et des conditions auxquelles doit satisfaire le guide mentionné sur le permis provisoire [5], relèvent dans ce cadre de la compétence de l'autorité fédérale.

Il en va, dès lors, logiquement de même pour la fixation de la procédure de demande de permis provisoire.

Il peut, en outre, être relevé que l'article 3 du projet examiné trouve son fondement légal dans les articles 21 et 26 de la loi 'relative à la police de la circulation routière' coordonnée le 16 mars 1968, lesquels continuent de relever de la compétence de la seule autorité fédérale.

La disposition examinée n'appelle, dès lors, pas d'observation sur ce point.

[1] Sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2017 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'.

[2] Sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 juin 2017 'modifiant l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur et l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B, en ce qui concerne la réforme de la formation à la conduite', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61343.pdf.

[3] *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 146 et 147.

[4] Voir plus particulièrement le point 5.1 de l'avis 59.890/VR.

[5] Voir plus particulièrement les points 5.3 et 6.3 de l'avis 61.343/VR.

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

2. Dans sa rédaction actuelle, l'article 7, alinéa 4, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 dispose :

> « Le modèle de la demande du permis de conduire provisoire et de l'attestation que présente le candidat invoque l'article 6, 3°, f), deuxième tiret est déterminé par le Ministre ».

L'article 3 du projet examiné vise à charger le Service public fédéral Mobilité et Transport de la détermination de ces deux modèles de document, en lieu et place du ministre.

Dans la mesure où la fixation du modèle de ces deux documents 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.

Article 16

L'article 16, alinéa 2, du projet vise à faire rétroagir à la date du 1er mai 2013 la modification que l'article 15 du projet entend apporter à l'article 1er, 1°, de l'arrêté royal du 10 juillet 2006 'relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B'.

Cette date correspond à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 28 avril 2011 'modifiant les catégories du permis de conduire, le modèle du permis de conduire et les conditions pour les examinateurs, conformément à la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire', dont l'article 4, en remplaçant l'article 2 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire', a rendu nécessaire la correction qu'opère l'article 15 du projet examiné.

Elle n'appelle, dès lors, pas d'observation.

*

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Zoals in de adviesaanvraag wordt vermeld, is over het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit eerder al een advies gevraagd. De afdeling Wetgeving heeft toen op 21 maart 2017 advies 61.031/4 uitgebracht, waarin ze besloten heeft dat de adviesaanvraag alleen voor wat betreft artikel 3 voorbarig was en het ontwerp voor het overige heeft onderzocht.

In vergelijking met het ontwerp dat eerder is voorgelegd, is de tekst van artikel 16 echter aangevuld met een tweede lid (bepaling betreffende de inwerkingtreding).

In het kader van deze tweede adviesaanvraag moeten bijgevolg enkel de voornoemde artikelen 3 en 16, tweede lid, van het ontwerp worden onderzocht.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. Tijdens haar vergadering van 23 september 2016 heeft de Vlaamse Regering in het kader van de procedure waarbij de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het ontwerp zoals bepaald in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus1980 'tot hervorming der instellingen' geoordeeld dat het voorliggende artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit buiten de bevoegdheid van de federale overheid valt.

Die bepaling, waarbij artikel 7, vierde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 'betreffende het rijbewijs' wordt gewijzigd, wil in de plaats van de minister de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer ermee belasten twee documentmodellen vast te stellen. Het betreft:

- het model van de aanvraag om een voorlopig rijbewijs;

- het model van het attest voorgelegd door de kandidaat die zich op artikel 6, 3°, f), tweede streepje, beroept.

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

Zijnerzijds luidt het voornoemde artikel 6, 3°, f), als volgt:

"f) mag, behalve voor dezelfde kandidaat, niet op een ander voorlopig rijbewijs als begeleider vermeld geweest zijn binnen het jaar vóór de afgifte van het voorlopige rijbewijs.

Dit verbod is niet van toepassing :

- op zijn eigen kinderen of pleegkinderen of die van zijn wettelijke partner;

- op de kandidaat voor het rijbewijs geldig voor de categorie C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D of D+E, hetzij wanneer de begeleider en de kandidaat bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid zijn ingeschreven als personeelsleden van dezelfde onderneming die haar bestuurders zelf opleidt, hetzij wanneer de begeleider en de kandidaat prestaties verrichten in een brandweerdienst bedoeld in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming;".

De twee documentmodellen in kwestie zijn enkel bedoeld om te worden gebruikt in het kader van de procedure voor de afgifte van een voorlopig rijbewijs.

Zoals de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State hebben opgemerkt in advies 59.890/VR van 30 september 2016[1] en in advies 61.343/VR van 29 mei 2017,[2] wordt in de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel dat ontstaan heeft gegeven aan de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' gesteld dat het voorlopig rijbewijs tot de federale bevoegdheid behoort.[3]

In die adviezen wordt in het bijzonder gepreciseerd dat de federale overheid in dat kader bevoegd is om de voorwaarden vast te stellen voor de afgifte van het voorlopige rijbewijs,[4] en om de geldigheidsduur van dat voorlopig rijbewijs vast te stellen alsook de voorwaarden waaraan de begeleider die op het voorlopige rijbewijs vermeld staat, moet beantwoorden.[5]

[1] Over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2017 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'.

[2] Over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017 'tot wijziging van 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', http://www.raadvst-consetat.be/dbc/adviezen/61343.pdf.

[3] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 146 en 147.

[4] Zie meer bepaald punt 5.1 van advies 59.890/VR.

[5] Zie meer bepaald de punten 5.3 en 6.3 van advies 61.343/VR.

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

Hetzelfde geldt bijgevolg logischerwijs voor de vaststelling van de procedure voor de aanvraag van een voorlopig rijbewijs.

Bovendien kan worden opgemerkt dat artikel 3 van het voorliggende ontwerp zijn rechtsgrond ontleent aan de artikelen 21 en 26 van de wet 'betreffende de politie over het wegverkeer', gecoördineerd op 16 maart 1968, die nog steeds uitsluitend onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen.

De voorliggende bepaling geeft op dit punt dus geen aanleiding tot enige opmerking.

2. De huidige versie van artikel 7, vierde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 luidt als volgt:

> "Het model van de aanvraag om een voorlopig rijbewijs en van het attest voorgelegd door de kandidaat die artikel 6, 3°, f), tweede streepje inroept, wordt bepaald door de Minister."

Artikel 3 van het voorliggende ontwerp strekt ertoe om in plaats van de minister de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer te belasten met het bepalen van die twee documentmodellen.

Voor zover het vaststellen van het model van die twee documenten niet gepaard gaat met enige subdelegatie van bevoegdheden van verordenende aard, is het inderdaad mogelijk dat toe te vertrouwen aan een 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.

Artikel 16

De wijziging die artikel 15 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 'betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B', krijgt bij artikel 16, tweede lid, van het ontwerp terugwerkende kracht tot 1 mei 2013.

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡

Die datum stemt overeen met de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 28 april 2011 'tot aanpassing van de rijbewijscategorieën, het rijbewijsmodel en de voorwaarden voor examinatoren, ingevolge Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs', waarvan artikel 4, dat strekt tot vervanging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 'betreffende het rijbewijs', noopt tot de verbetering die vervat is in artikel 15 van het voorliggende ontwerp.

Ze geeft dus geen aanleiding tot enige opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-CEIRLFAEJ-GBHJDMU‡