



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.690/2/V

du 5 août 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'

Le 26 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge des allocations familiales, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 12 août 2020, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 5 août 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, conseiller d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 août 2020.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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 août.

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 13/2, § 4, en projet, 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' (article 8 du projet) fixe à 20 euros la redevance due pour la délivrance d'une carte de qualification de conducteur.

Le projet ne peut dès lors être considéré comme étant sans incidence budgétaire. Il doit donc être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

Le préambule du projet sera également complété par deux alinéas consacrés au visa de l'accomplissement de ces formalités préalables.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

Comme l'indique la note au Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, le projet examiné tend à assurer la transposition de la directive (UE) 2018/645 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 'modifiant la directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi que la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire'.

Dans son avis n° 67.548/3 donné le 7 juillet 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand visant à assurer la transposition de la même directive modificative ¹, la section de législation a formulé l'observation suivante :

(Traduction libre)

« 3. Dans son avis 57.371/VR/3 du 15 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a observé, entre autres, en ce qui concerne la compétence de la Région flamande pour modifier l'arrêté royal du 4 mai 2007, ce qui suit :

'Selon l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 4 mai 2007, ce dernier transpose en droit

¹ Projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'tot wijziging van diverse bepalingen van 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'.

belge la directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 15 juillet 2003 'relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs par route, modifiant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil'. Selon le rapport au Roi joint à l'arrêté royal susvisé, ce règlement viserait 'à garantir la qualité ('l'aptitude professionnelle') du conducteur dans le transport de marchandises et de voyageurs sur la route, au moyen d'un examen d'accès à la profession ('la qualification initiale') et d'un système de formation pendant l'exercice de la profession ('la formation continue')'. Jusqu'à présent, la plupart des conducteurs européens de véhicules routiers affectés aux transports de marchandises et de voyageurs conduisent [exclusivement] sur base d'un permis de conduire, ce qui répond de moins en moins aux exigences croissantes du secteur des transports'.

Dans ces circonstances, on peut admettre que l'arrêté royal précité règle en premier lieu l'accès à la profession.

Diverses dispositions de l'arrêté royal du 4 mai 2007 peuvent, en outre, être considérées comme relevant de 'la réglementation en matière d'écologie 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' (article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980) Ainsi, le titre III de l'arrêté royal précité règle les examens pour l'obtention, entre autres, d'un permis de conduire pour la conduite de véhicules du groupe 2 ², ainsi que les questions relatives aux centres d'examen dans lesquels ces examens doivent être présentés.

Les articles 261 à 273 du projet concernent dès lors aussi, en principe des matières qui relèvent de la compétence de la Région flamande' ³.

Pour les mêmes motifs, on peut admettre que le projet présentement soumis pour avis relève de la compétence de la Région flamande, sous réserve de ce qui suit.

4.1. Les articles 6 et 7, 1° et 4°, du projet visent à déterminer que le code 95 est apposé, entre autres, sur le permis de conduire à titre de preuve de l'aptitude professionnelle.

Dans l'avis 57.371/VR/3 précité, le Conseil d'État a cependant observé que 'le règlement du permis de conduire est resté une compétence fédérale'. Dans le cadre de cette compétence, il appartient aux autorités fédérales de déterminer ce qui figure ou non sur le permis de conduire. Dans la mesure où l'article 8, § 1^{er}, 1°, et § 2, 1°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 dispose que le code communautaire 95 est apposé par l'autorité mentionnée à l'article 7 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis

² Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Note de bas de page 34 de l'avis cité : À savoir les véhicules à moteur du groupe C et du groupe D : article 2, 16°, de l'arrêté royal du 4 mai 2007.

³ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Avis n° 57.371/VR/3 donné le 15 juin 2015 qui a, entre autres, mené à 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', observation 17.2.

de conduire'⁴ sur le permis de conduire, cette disposition règle une matière qui relève de la compétence fédérale. Contrairement à ce que le délégué semble considérer, les régions ne peuvent pas régler l'apposition de codes sur le permis de conduire⁵.

4.2. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

‘Dans ses arrêts du 2 avril 2019 (arrêt portant le numéro 244.095) et du 2 juillet 2019 (arrêt portant le numéro 245.065), la section du contentieux administratif du Conseil d'État a confirmé que les régions sont compétentes pour les règles relatives à l'aptitude professionnelle. En conséquence, il revient également aux régions de préciser de quelle manière la preuve de l'aptitude professionnelle peut être fournie.

À titre de preuve de la possession de cette aptitude professionnelle, un code 95 (communautaire) est apposé sur le permis de conduire, la carte de qualification de conducteur ou l'attestation de conducteur. Ces trois documents permettent donc au conducteur d'apporter la preuve qu'il possède l'aptitude professionnelle.

La directive 2018/645 ne fait plus mention du 'code 95 communautaire' mais bien du 'code de l'Union 95' apposé sur le permis de conduire, la carte de qualification du conducteur ou l'attestation de conducteur.

Selon l'avis du Conseil d'État 57.371/VR (n° 17.4), il relève de la compétence fédérale de préciser que le code 95 est apposé sur le permis de conduire. En outre, ce même avis a confirmé que les régions sont compétentes pour régler l'apposition du code sur d'autres documents que le permis de conduire (tels que l'attestation de conducteur pour des personnes qui effectuent le transport de marchandises et qui n'ont pas de permis de conduire belge ou européen et le certificat pour les personnes qui effectuent le transport de personnes et qui ne possèdent pas de permis de conduire belge ou européen).

L'autorité fédérale ayant entre-temps déjà mis elle-même en conformité avec la directive 2018/645 les références au code communautaire contenues aux articles 6 et 8 de l'arrêté royal du 4 mai 2007, par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 30 avril 2020, il n'est plus nécessaire de régler dans le projet d'arrêté à l'examen la mention du code de l'Union sur le permis de conduire ni, partant, d'invoquer sur ce point les compétences implicites.

Il y a lieu de lire les articles 6 et 7, 1° et 4°, conformément aux règles répartitrices de compétences, de sorte que la référence au 'code communautaire 95' figurant dans les articles 6, § 2, et 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, § 2 et § 4, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 doit être remplacée par le 'code 95' pour tous les documents visés dans ces articles, à l'exception du permis de conduire.

⁴ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Cette disposition s'énonce comme suit : « Le permis de conduire provisoire modèle 3 est conforme au modèle qui figure à l'annexe 2.

Le permis de conduire provisoire est délivré :

1° aux personnes visées à l'article 3, § 1^{er}, 1° et 3°, b) et c), par le bourgmestre, ou son délégué, de la commune où le requérant est inscrit ou mentionné dans le registre de la population, le registre des étrangers ou le registre d'attente ;

2° aux personnes visées à l'article 3, § 1^{er}, 2° par le bourgmestre, ou son délégué, de la commune qui a délivré l'annexe 33 ;

3° aux personnes visées à l'article 3, § 1^{er}, 3°, a), par le Ministre des Affaires étrangères ou son délégué ;

4° aux personnes visées à l'article 3, § 1^{er}, 4°, par le bourgmestre ou son délégué, de la commune où est situé l'établissement d'enseignement belge dans lequel le requérant est inscrit.

[...] ».

⁵ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Avis n° 57.371/VR/3 donné le 15 juin 2015, observation 17.4.

Le règlement en projet peut être admis sous cette réserve' ».

Cette observation vaut également pour le projet d'arrêté du Gouvernement wallon examiné.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de viser, au titre de fondement légal du projet, les articles 21 et 26 de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968. Ces dispositions qui concernent les permis de conduire relèvent, en effet, de la compétence de l'Autorité fédérale.

Il y a, par contre, lieu d'y ajouter les articles 23 et 27 de la même loi, qui prévoient différentes habilitations en matière de formation à la conduite et de redevances.

2. Comme il a été rappelé dans l'observation relative à la compétence de l'auteur de l'acte, le projet examiné relève tout à la fois des compétences des régions en matière de formation à la conduite et d'accès à la profession. En ce qui concerne cette dernière, un fondement juridique complémentaire peut être recherché dans l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969 'relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable'.

Un nouvel alinéa 2, consacré au visa de cette disposition légale, sera ajouté au préambule.

DISPOSITIF

Article 8

1. Dans la phrase liminaire de l'article 13/2, § 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 4 mai 2007, il y a lieu de remplacer les mots « article 8, § 1^{er}, 3^o » par les mots « article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o ».

2. À l'article 13/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, de l'arrêté royal du 4 mai 2007, les termes « 2^o » doivent être omis.

L'article 3, § 4, de l'arrêté royal du 4 mai 2007 ne comprend en effet pas de « 2^o ».

Article 11

Afin d'assurer une transposition correcte du point 1.3bis, de l'annexe I, de la directive 2003/59/CE ⁶, inséré par la directive (UE) 2018/645 ⁷, le point 1.3/1 que le 3° tend à insérer dans l'annexe 1 de l'arrêté royal du 4 mai 2007 doit l'être avant le titre « Permis de conduire C, C+E, C1, C1+E », et non après ce dernier.

En effet, ce nouveau point 1.3bis concerne également les titulaires des permis D, D+E, D1, D1+E.

Le 3° sera modifié en ce sens.

Article 14

Il convient de prévoir le remplacement des mots « à la DG02 » par les mots « au SPW MI », afin d'assurer une insertion correcte de cette modification.

Article 17

L'article 17 dispose que l'arrêté en projet produit ses effets le 23 mai 2020.

Cette date correspond à la date limite de transposition prévue à l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive (UE) 2018/645.

Il doit toutefois être rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

⁶ Directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 'relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil'.

⁷ Directive (UE) 2018/645 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 'modifiant la directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi que la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire'.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que ces conditions sont respectées en l'espèce.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jacques JAUMOTTE