



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.420/4
du 10 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant sur des
mesures d'urgence en matière de formation à la conduite'

Le 4 décembre 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté 'du Gouvernement wallon portant sur des mesures d'urgence en matière de formation à la conduite'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 décembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 décembre 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 mai 2020 prévoyait, dans sa version initiale, que les validités de documents et délais relatifs aux examens du permis de conduire expirant entre le 16 mars 2020 et le 29 septembre 2020 tous deux inclus sont prolongés jusqu'au 30 septembre 2020 dans le but de laisser à leur titulaire le temps requis pour réaliser leurs démarches après la fin de la situation de confinement ;

Que l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020 a modifié cet arrêté afin de porter la prolongation du 30 septembre 2020 au 31 mai 2021, compte tenu de l'engorgement des plannings dans les centres d'examen et écoles de conduite ;

Considérant le projet d'arrêté royal modifiant certaines mesures relatives au permis de conduire par rapport à la crise à propos de COVID-19 prévoyant la prolongation de la validité des permis de conduire provisoires jusqu'au 30 septembre 2021 ;

Que l'autorité fédérale explique celle nouvelle prolongation par le fait que le virus SARS-CoV-2 est à nouveau fortement en circulation en Belgique et que l'on peut fort raisonnablement estimer à l'heure actuelle que la situation ne sera pas résolue à la fin de celle année 2020 ;

Que ne pas prendre d'arrêté royal pour prolonger le permis de conduire provisoire amènera, d'une part, l'afflux impressionnant de gens se rendant à leur administration communale pour obtenir des renseignements et, d'autre part, à un afflux impressionnant auprès des écoles de conduite de gens désireux de suivre 6h de conduite de cours pour pouvoir passer leur examen pratique ou obtenir un permis de conduire provisoire M12 ;

Considérant que les autres Régions ont indiqué leur volonté à s'aligner sur cette date pour les documents et délais relevant des compétences régionales ;

Considérant la nouvelle situation de suspension d'activités des écoles de conduite et centres d'examen suivant l'arrêté ministériel du 1^{er} novembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;

Que lors de la réouverture, les écoles de conduite et centres d'examen, déjà engorgés, se trouveront face à une demande accrue de la part des citoyens ;

Considérant que la prolongation des validités et délais des documents liés aux examens du permis de conduire passant du 31 mai 2021 au 30 septembre 2021 permettra aux centres d'examen, lors de la reprise des activités, de mieux répartir les passages des examens des candidats qui sont titulaires de ces documents, et donc de diminuer le nombre de candidats devant passer l'examen par jour et par heure ;

Qu'il y a lieu de penser qu'à l'heure actuelle, la date du 30 septembre 2021 fournit un délai suffisant pour que la situation redevienne normale tant au niveau sanitaire qu'au niveau des écoles de conduite et centres d'examen ;

Considérant, en outre, l'importance de s'aligner avec les régions et le pouvoir fédéral afin de conduire à une cohérence en la matière sur l'ensemble du territoire ;

Considérant que l'article 2 du règlement (UE) 2020/698 du parlement européen et du conseil du 25 mai 2020 établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la propagation de la COVID-19 relatives au renouvellement ou à la prolongation de certains certificats, licences et agréments et au report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transport prolonge les délais et échéances prévus par l'article 8, paragraphes 2 et 3 la Directive 2003/59/CE ;

Que, sur cette base, les délais de réalisation des formations continues par les titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) expirant entre le 1^{er} février 2020 et le 31 août 2020 sont réputés prolongés pour une période de sept mois ;

Qu'une nouvelle prolongation à cet effet devrait également être prévue, par Règlement, tout prochainement ;

Considérant que l'accord Multilatéral M 330 du 09 novembre 2020 au titre de la section 1.5.1 de l'ADR concernant les certificats de formation des conducteurs conformément au 8.2.2.8.2 de l'ADR et les certificats de conseiller à la sécurité conformément au 1.8.3.7 de l'ADR prévoit une prolongation jusqu'au 28 février 2021 de tous les certificats de formation pour les conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses dont la validité prend fin entre le 1^{er} mars 2020 et le 1^{er} février 2021 ;

Que cette prolongation est reprise au sein du présent arrêté conformément à cet accord Multilatéral ».

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

En l'espèce, cette exigence n'est qu'imparfaitement respectée : une justification complémentaire de l'urgence que présente l'adoption du projet examiné, et spécialement son article 7, figure en effet à l'alinéa 10 du préambule ¹.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^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.

¹ L'alinéa 10 du préambule est libellé comme suit :

« Vu l'urgence motivée par la nécessaire possibilité de reprise de la formation théorique au moyen du système de vidéo-conférence afin de donner suite aux nombreuses demandes des citoyens et de travailler, dès à présent, sur un désengorgement des plannings dans le cadre de la partie théorique ».

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le projet d'arrêté vise notamment à prolonger la validité de plusieurs documents et attestations, ainsi que différents délais en matière de formation à la conduite.

L'article 1^{er}, 1^o à 8^o, du projet prolonge du 31 mai 2021 au 30 septembre 2021 les délais prévus par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 mai 2020 'portant des mesures d'urgence en matière de reprise de la formation à la conduite et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2020 portant sur des mesures d'urgence en matière de formation à la conduite', tel que remplacé par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 mai 2020 portant des mesures d'urgence en matière de reprise de la formation à la conduite et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2020 portant sur des mesures d'urgence en matière de formation à la conduite'.

Dès lors que les délais actuellement prévus par la disposition précitée, que l'arrêté en projet vise à prolonger, expirent le 31 mai 2021, les motifs invoqués par l'auteur du projet ne permettent pas d'établir que l'urgence est telle que l'avis du Conseil d'État doit être recueilli dans un délai de cinq jours ouvrables.

Partant, il y a lieu de considérer que pour ces dispositions, l'urgence spécialement motivée dans la demande permettant de réclamer la communication de l'avis dans les cinq jours ouvrables conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', n'est pas établie.

Il s'ensuit que la demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne l'article 1^{er}, 1^o à 8^o, du projet.

2. La lettre de demande d'avis ne contient, en outre, aucun élément permettant d'établir l'urgence à adopter l'article 1^{er}, 9^o et 10^o, et les articles 4 à 6 du projet.

Or, lorsque l'avis du Conseil d'État est demandé dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables, sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la demande d'avis n'est recevable qu'« en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande ».

En l'absence de justification de l'urgence, la demande d'avis n'est pas davantage recevable en ce qui concerne ces dispositions.

3. La section de législation limite, par conséquent, son examen aux articles 2, 3, et 7 à 10 du projet.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le projet examiné trouve son fondement juridique dans l'article 23 de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, ainsi que 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'.

L'alinéa 1^{er} sera omis.

2 Le projet tend à abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 mai 2020.

Les textes normatifs visés aux alinéas 4 à 6, et 8, qui ne procurent pas de fondement juridique au projet et qui ne sont pas modifiés ou abrogés par celui-ci, seront omis. Si l'auteur du projet souhaite les mentionner afin d'éclairer les destinataires de l'arrêté en projet sur son environnement normatif, ils peuvent toutefois l'être sous la forme de considérants, qui figureront alors après les visas consacrés à l'accomplissement des formalités préalables.

DISPOSITIF

Article 3

Dans l'avis n° 67.678/4, donné le 29 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 2020 'portant sur des mesures de déconfinement en matière formation à la conduite pour limiter la prolifération du COVID-19'², la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Conformément aux articles 8, § 5, et 13, § 1^{er}, 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', les 35 points de crédit résultant du suivi d'une formation continue et permettant d'obtenir la prolongation du certificat d'aptitude professionnelle pour une nouvelle durée de cinq ans, doivent avoir été obtenus dans une période de cinq ans antérieure à la date de la prolongation.

Cette exigence s'inscrit dans le cadre de la transposition des paragraphes 2 et 3 de l'article 8 de la 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'.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67678.pdf>.

L'article 8 du projet vise à prolonger les points de crédits dont la validité expire entre le 13 mars 2020 et le 31 août 2020 jusqu'au 30 septembre 2020, par dérogation aux articles 8, § 5, et 13, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 mai 2007. La prolongation des échéances prévues par l'article 8, paragraphes 2 et 3, de la directive 2003/59/CE dans le cadre de la pandémie de Covid-19 est cependant déjà réglée par l'article 2 du règlement (UE) 2020/698 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 'établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la propagation de la COVID-19 relatives au renouvellement ou à la prolongation de certains certificats, licences et agrément et au report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transport', lequel dispose :

‘Article 2

Prolongation des délais prévus par la directive 2003/59/CE

1. Nonobstant l'article 8, paragraphes 2 et 3, de la directive 2003/59/CE, les délais de réalisation, par les titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), des formations continues qui, conformément à ces dispositions, auraient autrement expiré ou arriveraient autrement à expiration entre le 1^{er} février 2020 et le 31 août 2020 sont réputés être ou avoir été prolongés pour une période de sept mois chacun. La validité des CAP est prolongée en conséquence.

2. La validité de l'apposition du code harmonisé '95' de l'Union prévu à l'annexe I de la directive 2006/126/CE, effectuée par les autorités compétentes soit sur le permis de conduire soit sur la carte de qualification de conducteur visée à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2003/59/CE sur la base des CAP visés au paragraphe 1 dudit article, est réputée prolongée pour une période de sept mois à compter de la date indiquée sur chacun de ces permis de conduire ou cartes de qualification.

3. La validité des cartes de qualification de conducteur visées à l'annexe II de la directive 2003/59/CE qui autrement auraient expiré ou arriveraient à expiration entre le 1^{er} février 2020 et le 31 août 2020 est réputée être ou avoir été prolongée pour une période de sept mois à compter de la date d'expiration indiquée sur chacune de ces cartes.

4. Sans préjudice des activités transfrontières visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, les mesures prises par les États membres au cours de la période allant du 1^{er} février 2020 au 28 mai 2020 conformément aux dispositions des directives 2003/59/CE et 2006/126/CE visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, restent valables.

5. Lorsqu'un État membre estime que la réalisation des formations continues ou leur certification, l'apposition du code harmonisé '95' de l'Union ou le renouvellement des cartes de qualification de conducteur resteront vraisemblablement impossibles après le 31 août 2020, en raison des mesures qu'il a prises afin de prévenir ou de contenir la propagation de la COVID-19, il peut présenter une demande motivée d'autorisation pour prolonger les périodes visées aux paragraphes 1, 2 et 3, selon le cas. Cette demande peut concerner la période comprise entre le 1^{er} février 2020 et le 31 août 2020, les périodes de sept mois visées aux paragraphes 1, 2 et 3, selon le cas, ou les deux. Elle est adressée à la Commission au plus tard le 1^{er} août 2020.

6. Lorsque, à la suite d'une demande présentée conformément au paragraphe 5, la Commission constate que les exigences énoncées audit paragraphe sont remplies, elle adopte une décision autorisant l'État membre concerné à prolonger les périodes visées respectivement aux paragraphes 1, 2 et 3, en fonction de la justification fournie dans chaque cas. La prolongation est limitée pour tenir compte de la période pendant laquelle la réalisation de la formation continue en question ou sa certification, l'apposition du code harmonisé '95' de l'Union ou le renouvellement des cartes de qualification de conducteur resteront vraisemblablement impossibles et, en tout état de cause, elle n'excède pas six mois. La Commission publie ladite décision au Journal officiel de l'Union européenne'.

Eu égard à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2020/698, l'article 8 du projet sera omis »³.

Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, pour l'article 3 du projet examiné.

En ce qui concerne le projet à l'examen, il convient de constater que le Gouvernement wallon n'est pas compétent pour étendre la validité des points de crédit attribués pour des formations suivies depuis plus de cinq ans. Eu égard à l'article 2, paragraphe 5, du règlement (UE) 2020/698, une telle prolongation est en effet subordonnée au respect d'une procédure d'autorisation par la Commission, qui devait être entamée le 1^{er} aout 2020 au plus tard.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

³ Voir également l'avis n° 67.925/2/V rendu le 3 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67925.pdf>.