



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.039/4
du 1^{er} mars 2023

advies 73.039/4
van 1 maart 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au permis de conduire pour
des camionnettes à moteur à
hydrogène ou électrique'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
rijbewijs vereist voor door
waterstof of met een
elektrische motor aangedreven
bestelwagens'

Le 3 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au permis de conduire pour des camionnettes à moteur à hydrogène ou électrique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} mars 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} mars 2023.

*

Op 3 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het rijbewijs vereist voor door waterstof of met een elektrische motor aangedreven bestelwagens'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 1 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 maart 2023.

*

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

1. Comme le mentionne la lettre de demande d'avis, le projet examiné et le rapport au Roi qui l'accompagne ont été modifiés afin de prendre en compte les observations formulées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de la procédure d'association prévue par l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Pour que cette formalité préalable puisse être considérée comme valablement accomplie, il convient que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soit informé des suites réservées à ses observations, et que les deux autres Gouvernements de région soient également tenus au courant des modifications apportées au projet qui leur avait initialement été soumis.

2. Le projet examiné vise à mettre en œuvre la faculté donnée aux États membres par l'article 6, paragraphe 4, c), de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 'relative au permis de conduire (refonte)', lequel dispose :

« Les États membres peuvent, après avoir consulté la Commission, autoriser la conduite sur leur territoire :

[...]

c) de véhicules à carburant de substitution visés à l'article 2 de la directive 96/53/CE du Conseil [...], dont la masse maximale autorisée est supérieure à 3 500 kg mais n'excède pas 4 250 kg, utilisés pour le transport de marchandises, sans remorque, par des conducteurs titulaires d'un permis de conduire de catégorie B, délivré depuis deux ans au moins, pour autant que l'excès de masse au-delà de 3 500 kg soit dû exclusivement à l'excès de masse du système de propulsion par rapport au système de propulsion d'un véhicule de même dimension équipé d'un moteur à combustion interne traditionnel à allumage commandé ou par compression et à condition que la capacité de charge ne soit pas augmentée par rapport à ce véhicule ».

Le projet examiné ne peut, dès lors, être adopté avant que la consultation de la Commission européenne ait eu lieu. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a communiqué la copie de la lettre, datée du 12 mai 2022, par laquelle la Commission européenne a été consultée conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2006/126/CE. Il a également précisé :

« Les plans belges repris dans le projet d'arrêté royal ont également été discutés avec la Commission dans le cadre de la comitologie relative à la directive 2006/126. Il n'y a pas eu de réponse ni d'objection de la part de la Commission ».

L'accomplissement de cette formalité préalable sera également visé dans le préambule du projet.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'arrêté royal du 23 mars 1998 'relatif au permis de conduire' n'étant pas modifié par le projet, il n'y pas lieu de le viser. L'alinéa 2 sera donc omis.

Toutefois, si l'auteur du projet l'estime nécessaire à la compréhension du contexte juridique dans lequel se situe le projet, cet arrêté pourrait être mentionné sous la forme d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2, alinéa 1^{er}, sera revu afin d'assurer la concordance de ses deux versions linguistiques.

Article 3

1. L'article 3, alinéa 1^{er}, dispose :

« L'autorisation visée à l'article 2 ne vaut que pour les conducteurs employés ou utilisés par une personne morale établie en Belgique dont l'objet est le transport de marchandises par route et la logistique et qui participe au projet pilote mis en place par le présent arrêté ».

Le projet ne définit toutefois pas la procédure que doivent suivre les entreprises actives dans les secteurs du transport par route et de la logistique pour être admises à participer au projet pilote mis en place par l'arrêté en projet. Il sera complété sur ce point.

2. Si cette procédure implique le traitement de données à caractère personnel, les dispositions qui l'organisent devront en tout état de cause être soumises à l'avis de l'Autorité de protection des données, dont mention sera faite au préambule.

3. L'auteur du projet doit être en mesure de justifier l'exclusion des personnes physiques du champ d'application de la mesure en projet. À défaut, cette différence de traitement sera supprimée.

4. L'article 3, alinéa 2, prévoit que les personnes qui participent au projet pilote mis en place par l'arrêté en projet sont « répertoriées sur le site internet du Service Public Fédéral Mobilité et Transports ».

La section de législation n'aperçoit pas quel serait le fondement juridique d'une telle mesure de publicité obligatoire ¹. L'alinéa 2 sera dès lors omis, sauf à pouvoir en établir le fondement légal.

Article 4

1. L'article 4 impose aux personnes qui participent au projet pilote mis en place par l'arrêté en projet de communiquer au Service public fédéral Mobilité et Transports les données anonymisées qu'il énumère.

Cette disposition sera complétée afin d'y préciser les modalités de communication de ces données.

2. Parmi les données qui doivent être communiquées à l'administration, figure, au 5°, « le nombre d'accidents de circulation liés à la masse plus élevée du véhicule ».

La section de législation n'aperçoit pas comment cette donnée, à savoir le nombre d'accidents « liés à la masse plus élevée du véhicule », pourrait être déterminée par les personnes participant au projet pilote, lequel se limite à permettre, dans les limites et aux conditions qu'il fixe, à des conducteurs titulaires d'un permis de conduire valable pour la catégorie B de conduire un véhicule dont la conduite requiert la détention d'un permis valable pour la catégorie C ou pour la sous-catégorie C1.

Le considérant 19 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', dont l'article 2, 2), a inséré dans l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2006/126/CE, le point c) que le projet vise à mettre en œuvre, prévoit certes que cette mesure « devrait être soumise aux limitations et aux conditions visant à éviter les conséquences négatives sur la sécurité routière ». La section de législation n'aperçoit toutefois pas quel pourrait être, à cet égard, l'apport du 5°.

La disposition examinée sera revue à la lumière de cette observation.

*

¹ En outre, si une telle publicité ne devait présenter qu'un caractère facultatif, elle ne nécessiterait pas d'être consacrée par une disposition normative.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 VORMVEREISTEN

1. Zoals in de brief met de adviesaanvraag wordt gesteld, zijn het voorliggende ontwerp en het erbij gevoegde verslag aan de Koning gewijzigd, teneinde rekening te houden met de opmerkingen die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft gemaakt in het kader van de procedure die de gewestregeringen bij het uitwerken van het ontwerp betreft, voorgeschreven door artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Opdat dat voorafgaande vormvereiste kan worden beschouwd als naar behoren vervuld, dient de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op de hoogte te worden gebracht van het gevolg dat wordt gegeven aan haar opmerkingen en dienen de twee andere gewestregeringen eveneens op de hoogte te worden gehouden van de wijzigingen die worden aangebracht in het ontwerp dat hun aanvankelijk was voorgelegd.

2. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe gebruik te maken van de mogelijkheid die de lidstaten wordt geboden bij artikel 6, lid 4, c), van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 ‘betreffende het rijbewijs (herschikking)’, dat als volgt luidt:

“De lidstaten kunnen, na raadpleging van de Commissie, machtiging verlenen voor het besturen op hun grondgebied van:

(...)

c) door alternatieve brandstoffen aangedreven voertuigen als bedoeld in artikel 2 van Richtlijn 96/53/EG van de Raad (...) met een maximaal toegestane massa van meer dan 3 500 kg maar ten hoogste 4 250 kg voor het vervoer van goederen zonder aanhanger door houders van een rijbewijs van categorie B dat ten minste twee jaar eerder was afgegeven, mits de massa boven 3 500 kg uitsluitend toe te schrijven is aan de grotere massa van het alternatieve aandrijfsysteem in vergelijking met de massa van het aandrijfsysteem van een voertuig met dezelfde afmetingen dat is uitgerust met een interne verbrandingsmotor met een elektrische of compressieontsteking, en mits het laadvermogen niet wordt verhoogd ten opzichte van hetzelfde voertuig”.

Het voorliggende ontwerp kan dan ook pas na raadpleging van de Europese Commissie worden vastgesteld. Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde ambtenaar de kopie overgezonden van de brief d.d. 12 mei 2022 waarbij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 6, lid 4, van richtlijn 2006/126/EG is geraadpleegd. Hij heeft tevens het volgende gepreciseerd:

“Les plans belges repris dans le projet d’arrêté royal ont également été discutés avec la Commission dans le cadre de la comitologie relative à la directive 2006/126. Il n’y a pas eu de réponse ni d’objection de la part de la Commission.”

De vervulling van dat voorafgaande vormvereiste moet ook in de aanhef van het ontwerp worden vermeld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Aangezien het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ niet bij het ontwerp wordt gewijzigd, dient er niet naar te worden verwezen. Het tweede lid moet dus worden weggelaten.

Dat besluit zou men echter wel kunnen vermelden in de vorm van een overweging, indien de steller van het ontwerp dat nodig acht voor een goed begrip van de juridische context van het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, moet worden herzien om ervoor te zorgen dat de twee taalversies met elkaar overeenstemmen.

Artikel 3

1. Artikel 3, eerste lid, luidt als volgt:

“De toelating bedoeld in artikel 2 geldt slechts voor bestuurders die in dienst zijn van of werken voor een in België gevestigde rechtspersoon waarvan het voorwerp in verband staat met het vervoer van goederen over de weg en logistiek en die deelneemt aan het proefproject ingericht bij dit besluit.”

Het ontwerp bepaalt evenwel niet welke procedure die de bedrijven die in de sectoren van het vervoer over de weg en de logistiek actief zijn, moeten volgen om te mogen deelnemen aan het proefproject dat bij het ontworpen besluit wordt opgezet. Het moet op dat punt worden aangevuld.

2. Indien die procedure impliceert dat persoonsgegevens worden verwerkt, moeten de bepalingen tot regeling van die verwerking hoe dan ook om advies worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit en moet daarvan melding worden gemaakt in de aanhef.

3. De steller van het ontwerp moet kunnen rechtvaardigen dat natuurlijke personen worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de ontworpen maatregel. Zo niet, moet dat verschil in behandeling worden opgeheven.

4. Artikel 3, tweede lid, bepaalt dat de personen die deelnemen aan het proefproject dat bij het ontworpen besluit wordt opgezet, worden “opgelijst op de website van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer”.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de rechtsgrond zou zijn voor een dergelijke maatregel van verplichte bekendmaking.¹ Het tweede lid moet dan ook worden weggelaten tenzij de rechtsgrond ervan kan worden vastgesteld.

Artikel 4

1. Artikel 4 verplicht de personen die deelnemen aan het proefproject dat bij het ontworpen besluit wordt opgezet, aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer de geanonimiseerde gegevens te bezorgen die in het artikel worden opgesomd.

Die bepaling moet aanvullend vermelden hoe die gegevens moeten worden bezorgd.

2. Bij de gegevens die aan de overheidsdienst moeten worden bezorgd, wordt onder punt 5° melding gemaakt van “het aantal verkeersongelukken dat samenhangt met de hogere massa van het voertuig”.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe dat gegeven, namelijk het aantal ongelukken “dat samenhangt met de hogere massa van het voertuig”, zou kunnen worden bepaald door de personen die deelnemen aan het proefproject, dat zich ertoe beperkt het voor bestuurders die houder zijn van een geldig rijbewijs categorie B mogelijk te maken, binnen de grenzen en onder de voorwaarden die het bepaalt, een voertuig te besturen waarvoor men houder moet zijn van een geldig rijbewijs categorie C of subcategorie C1.

¹ Daarbij komt nog dat, indien die bekendmaking louter facultatief zou zijn, het niet nodig zou zijn deze in een normatieve bepaling te verankeren.

In overweging 19 van richtlijn (EU) 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs’, waarvan artikel 2, 2), in artikel 6, lid 4, van richtlijn 2006/126/EG punt c) heeft ingevoegd waaraan het ontwerp uitvoering wil geven, wordt weliswaar bepaald dat die maatregel zou moeten worden genomen “onder voorbehoud van beperkingen en voorwaarden die bedoeld zijn om negatieve effecten voor de verkeersveiligheid te voorkomen”. Het is de afdeling Wetgeving evenwel niet duidelijk wat in dat opzicht de inbreng van punt 5° zou kunnen zijn.

De voorliggende bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET