ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 14 septembre 1979, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'octroi des autorisations de services d'autocars", a donné le 24 octobre 1979 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 14e september 1979 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden voor de afgifte van machtigingen voor de autocardiensten", heeft de 24e oktober 1979 het volgend advies gegeven

L'article 15 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 portant révision et coordination de la législation relative au transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles, modifié par la loi du 27 décembre 1977, dispose :

"Les autorisations d'exploiter des services d'autocars sont délivrées par le Ministre des Communications aux demandeurs qui satisfont aux conditions fixées par le Roi.

Ces conditions concernent la moralité, la compétence professionnelle et la solvabilité du demandeur, la qualité du matériel, la sécurité et les tarifs.

Le Roi peut déterminer les critères d'opportunité en vertu desquels de nouveaux services ou l'extension d'entreprises existantes peuvent être autorisés.

...".

Le projet est pris en exécution de cette disposition.

+

+ +

I. La matière des autorisations de transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles est régie par les textes réglementaires suivants :

1. arrêté du Régent du 15 mars 1947 concernant le règlement relatif aux autorisations de transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles;

.../...

2. arrêté du Régent du 20 septembre 1947 concernant les conditions générales relatives aux services publics d'autobus, aux services d'autobus temporaires, aux services spéciaux d'autobus et aux services d'autocars;

3. arrêté ministériel du 25 septembre 1947 concernant les conditions spéciales relatives aux services publics d'autobus, aux services d'autobus temporaires, aux services spéciaux d'autobus et aux services d'autocars (Moniteur belge du 5 novembre 1947).

Il faut aussi citer l'arrêté royal du 5 septembre 1978 fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux, qui, s'il ne concerne pas directement la matière des autorisations, n'est cependant pas sans relation étroite avec celle-ci.

L'arrêté en projet se présente comme un texte autonome. Il ne modifie, ni n'abroge, aucune disposition des trois premiers arrêtés mentionnés ci-dessus; il se superpose à des textes qui, en partie tout au moins, règlent une même matière.

La méthode soulève des critiques. Les arrêtés précités de 1947 sont anciens. D'une manière générale, et malgré certaines modifications intervenues en 1951, 1953, 1970 et 1974, la réglementation n'est plus guère adaptée à la situation, de fait et de droit, du transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles. L'arrêté-loi du 30 décembre 1946, bien qu'il ait été modifié par la loi du 27 décembre 1977 en ce qui concerne les services spéciaux d'autobus et les services d'autocars, n'est, lui-même, plus adapté à la situation, notamment en ce qui concerne les services publics d'autobus dont, par exemple, l'autorisation n'est plus jamais subordonnée à une adjudication publique (article 9).

L'ensemble de la législation et de la réglementation en la matière devrait être revu.

II. L'article 17 de l'arrêté du Régent du 15 mars 1947, qui forme le chapitre IV, intitulé "Des services d'autocars", règle la matière des autorisations des services d'autocars. Les dispositions de cet article et certaines de celles de l'arrêté en projet se chevauchent. Il est dès lors proposé, soit que l'article 17 soit abrogé et que l'arrêté en projet soit éventuellement complété, notamment en reprenant certaines dispositions de l'article 18 relatives à la notification des autorisations, soit que le projet soit incorporé dans l'arrêté du Régent du 15 mars 1947, sous le chapitre IV.

\+

\+ \+

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

Sous réserve des observations générales ci-dessus, le texte suivant est proposé pour le paragraphe 2 :

"§ 2. A toute première demande doivent être joints les documents suivants :

1° s'il s'agit d'une personne physique : un certificat de domicile, un certificat de nationalité et un certificat de bonnes vie et moeurs délivré depuis un mois au plus au nom du demandeur;

2° s'il s'agit d'une personne morale :

.../...

a) les annexes au Moniteur belge publiant en entier ou par extrait l'acte constitutif de la société, ainsi que ses modifications;

b) un certificat de bonnes vie et moeurs délivré depuis un mois au plus au nom de la ou des personnes chargées de diriger effectivement et en permanence l'activité de transport de la personne morale requérante".

+

L'obligation de fournir les documents mentionnés au paragraphe 2 résulte de ce même paragraphe. Le paragraphe 3 devrait dès lors être rédigé comme suit :

"§ 3. A la demande du Ministre des Communications ou de son délégué, le requérant doit fournir, en plus, un extrait du registre de commerce portant son immatriculation en qualité de transporteur".

Article 2.

L'article 6, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 5 septembre 1978 fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux dispose que le demandeur d'une autorisation de transport doit être titulaire du certificat de capacité professionnelle et que (§ 3) "A la requête de l'autorité compétente tout demandeur d'une autorisation de transport national ou international ainsi que tout solliciteur d'une cession d'exploitation doit fournir la preuve qu'il satisfait à la condition de capacité professionnelle exigée par le présent arrêté".

.../...

Tel qu'il est rédigé, l'article 2 du projet se confond avec l'article 6, § 3, précité. Il est donc inutile.

Si, toutefois, l'intention du Gouvernement était, pour l'octroi des autorisations de services d'autocars, de rendre obligatoire de façon permanente la production du certificat de capacité professionnelle que l'article 6, § 3, précité n'impose qu'"à la requête de l'autorité compétente", l'article 2 du projet devrait être rédigé comme suit :

"Article 2.-

Le requérant doit justifier de sa capacité professionnelle conformément à l'arrêté royal du 5 septembre 1978 ...".

Article 3.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, le "tarif de référence" dont il est question dans cet article est une indication de prix moyens publiée dans les Avis officiels du Moniteur par le Ministre des Communications. Cette publication n'a pas force obligatoire.

Il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de rendre ce tarif de référence obligatoire par le biais de l'article 3.

Il apparaît ainsi que l'article 3 est dénué de portée normative. Il doit donc être omis.

Article 4.

Il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 27 décembre 1977, que la notion de "qualité du matériel" doit s'entendre comme visant l'"âge" du matériel (Sénat, 1977-1978, doc. 198, n° 1).

La rédaction suivante est proposée pour l'article 4 :

"Article 4.-

En ce qui concerne les conditions relatives à la qualité du matériel, les véhicules affectés aux services d'autocars doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1. a) le premier véhicule ...;

   b) ... (comme au projet);

2. les véhicules supplémentaires ...;

3. après les trois premières années d'exploitation, un véhicule ne peut être remplacé que par un véhicule n'ayant pas plus de cinq ans d'âge comptés à partir de l'année de fabrication".

Article 5.

Cet article concerne les conditions d'octroi d'une première autorisation et les conditions auxquelles une entreprise peut s'agrandir.

1. L'expression "accès au marché" ne se trouve pas dans l'arrêté-loi du 30 décembre 1946. Elle est, de plus, de nature à créer une certaine confusion avec "l'accès à la profession" dont les conditions sont fixées par l'arrêté royal du 5 septembre 1978.

2. Il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 27 décembre 1977, que le pouvoir donné au Roi de déterminer les "critères d'opportunité" en vertu desquels l'extension d'entreprises pourra être autorisée, doit permettre de fixer "les recettes minimales dont devront justifier les exploitants à l'appui de toute demande d'extension de leur parc".

Pour fixer le chiffre de ces recettes minimales, l'article 5, 2, a, du projet recourt à la notion de recette nette. Selon les explications du fonctionnaire délégué, il faut entendre par "recette nette", la recette hors T.V.A. et déduction faite de la gratification du chauffeur qui est parfois comprise dans le prix. Le projet devrait préciser cette notion.

Au 2, b, du même article, il est fait référence au "système tarifaire des autocars". Comme il a été dit à propos de l'article 3 du projet, aucun tarif obligatoire n'existe. Les prix de base sur lesquels l'indexation serait éventuellement appliquée sont donc incertains.

Compte tenu de ces observations, le texte suivant est proposé pour l'article 5 :

"Article 5.-

§ 1er. Un nouveau service d'autocars ne peut être autorisé que pour un seul véhicule.

L'autorisation peut être refusée au demandeur ressortissant d'un Etat autre qu'un Etat membre de la Communauté économique européenne qui n'accorde pas une réciprocité équivalente.

Au cours des trois premières années d'exploitation, les véhicules de 21 places et moins (chauffeur non compris) ne peuvent pas être remplacés par des véhicules d'une capacité supérieure.

§ 2. Après trois années consécutives d'exploitation, l'exploitant peut être autorisé à mettre un second véhicule en service. Il peut ensuite, chaque année, être autorisé à augmenter le nombre de ses véhicules, sans, toutefois, que cette augmentation soit supérieure au tiers du nombre, arrondi à l'unité supérieure, des véhicules en service.

.../...

Dans chaque cas, l'autorisation est subordonnée à la preuve d'une recette nette d'au moins 12.000 francs par place, réalisée en service d'autocars au cours des douze derniers mois précédant la date d'introduction de la demande".

Article 6.

En matière de cession d'autorisation ou d'exploitation, l'article 21 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 ne donne au ministre qu'un pouvoir d'approbation.

Il n'apparaît pas, dès lors, que le projet puisse, en ce qui concerne la cession des autorisations des services d'autocars, attribuer au ministre un pouvoir réglementaire.

Artikel 15 van de besluitwet van 30 december 1946 houdende herziening en coördinatie van de wetgeving betreffende het bezoldigd vervoer van personen door middel van automobielen, gewijzigd bij de wet van 27 december 1977, bepaalt :

"De machtigingen tot het exploiteren van autocardiensten worden door de Minister van Verkeerswezen afgegeven aan de aanvragers die aan de door de Koning gestelde eisen voldoen.

Die eisen hebben betrekking op het zedelijk gedrag, de beroepsbekwaamheid en de solvabiliteit van de aanvrager, de kwaliteit van het materieel, de veiligheid en de tarieven.

De Koning kan opportuniteitsmaatstaven vaststellen volgens welke machtiging kan worden verleend voor nieuwe diensten of voor uitbreiding van bestaande ondernemingen.

...".

Het ontwerp is vastgesteld ter uitvoering van die bepaling.

\+

\+ +

I. Voor de machtigingen inzake bezoldigd vervoer van personen door middel van automobielen gelden de volgende verordeningsteksten :

1. besluit van de Regent van 15 maart 1947 aangaande het reglement betreffende de machtigingen tot het bezoldigd vervoer van personen door middel van automobielen;

.../...

2. besluit van de Regent van 20 september 1947 aangaande de algemene voorwaarden betreffende de openbare autobusdiensten, de tijdelijke autobusdiensten, de bijzondere autobusdiensten en de autocardiensten;

3. ministerieel besluit van 25 september 1947 aangaande de bijzondere voorwaarden betreffende de openbare autobusdiensten, de tijdelijke autobusdiensten, de bijzondere autobusdiensten en de autocardiensten (Belgisch Staatsblad van 5 november 1947).

Ook moet melding worden gemaakt van het koninklijk besluit van 5 september 1978 tot vaststelling van de voorwaarden inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg. Ofschoon dat besluit niet rechtstreeks op de machtigingen betrekking heeft, houdt het er toch nauw verband mee.

Het ontworpen besluit doet zich als een autonome tekst voor. Het voorziet niet in wijziging of opheffing van enige bepaling uit de drie hiervoren vermelde besluiten; het komt boven op teksten die, althans gedeeltelijk, een zelfde aangelegenheid regelen.

Die methode is niet zonder bezwaar. De aangehaalde besluiten van 1947 zijn oud. In het algemeen, en ondanks enkele wijzigingen die zijn aangebracht in 1951, 1953, 1970 en 1974, is de reglementering niet meer op gelijke hoogte met de toestand van het bezoldigd personenvervoer door middel van automobielen zoals die zich in feite en in rechte heeft ontwikkeld. De besluitwet van 30 december 1946, al is zij door de wet van 27 december 1977 gewijzigd wat de bijzondere autobusdiensten en de autocardiensten betreft, is zelf niet meer berekend op de toestand, met name inzake openbare autobusdiensten, voor de machtiging waarvan bijvoorbeeld nooit meer een openbare aanbesteding wordt geëist (artikel 9).

.../...

De ter zake geldende wetgeving en reglementering zouden geheel moeten worden herzien.

II. Artikel 17 van het besluit van de Regent van 15 maart 1947, dat hoofdstuk IV "Autocardiensten" vormt, treft een regeling inzake de machtigingen tot het exploiteren van autocardiensten. De bepalingen van dat artikel en sommige bepalingen van het ontworpen besluit overlappen elkaar. Derhalve wordt voorgesteld, ofwel artikel 17 op te heffen en het ontworpen besluit eventueel aan te vullen, onder meer door daarin sommige bepalingen van artikel 18 betreffende de "mededeling" van de machtigingen over te nemen, ofwel het ontwerp te verwerken in het besluit van de Regent van 15 maart 1947, onder hoofdstuk IV.

\+

\+ +

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte algemene opmerkingen wordt de volgende tekst voorgesteld voor paragraaf 2 :

"§ 2. Bij iedere eerste aanvraag moeten de volgende stukken worden gevoegd :

1° voor een natuurlijke persoon : een getuigschrift van woonplaats, een getuigschrift van nationaliteit en een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, sedert ten hoogste een maand afgegeven op naam van de aanvrager;

2° voor een rechtspersoon :

.../...

a) de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad waarin de akte tot opriching van de vennootschap en de wijzigingen daarvan geheel of bij uittreksel zijn bekendgemaakt;

b) een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, sedert ten hoogste een maand afgegeven op naam van de persoon of personen belast met de permanente en daadwerkelijke leiding van de vervoeractiviteit van de verzoekende rechtspersoon".

+

Dat de in paragraaf 2 vermelde documenten moeten worden overgelegd volgt uit diezelfde paragraaf. Paragraaf 3 zou derhalve als volgt moeten worden geredigeerd :

"§ 3. Op verzoek van de Minister van Verkeerswezen of van zijn gemachtigde moet de aanvrager bovendien een uittreksel uit het handelsregister overleggen waaruit zijn inschrijving als vervoerder blijkt".

Artikel 2.

Artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 september 1978 tot vaststelling van de voorwaarden inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg bepaalt in § 2 dat hij die een vergunning voor vervoer vraagt, in het bezit moet zijn van het getuigschrift van vakbekwaamheid, en in § 3 : "Op verzoek van de bevoegde overheid moet al wie een vergunning voor nationaal of internationaal vervoer vraagt, alsmede al wie een overlating van exploitatie wenst te verkrijgen, het bewijs leveren dat hij voldoet aan de voorwaarde inzake vakbekwaamheid vereist bij dit besluit".

.../...

Zoals artikel 2 van het ontwerp is geredigeerd, valt het samen met dat artikel 6, § 3. Het is dus overbodig.

Zou de bedoeling van de Regering echter zijn dat de overlegging van het getuigschrift van vakbekwaamheid, die krachtens artikel 6, § 3, alleen "op verzoek van de bevoegde overheid" moet plaatshebben, een permanente verplichting wordt als het gaat om het verlenen van machtiging tot het exploiteren van een autocardienst, dan zou artikel 2 van het ontwerp moeten luiden :

"Artikel 2.-

De aanvrager moet van zijn vakbekwaamheid doen blijken overeenkomstig het koninklijk besluit van 5 september 1978 ...".

Artikel 3.

Naar aan de Raad van State is verklaard, is het in dit artikel bedoelde "referentietarief" een opgave van gemiddelde prijzen die door de Minister van Verkeerswezen wordt bekendgemaakt in de Officiële Berichten van het Belgisch Staatsblad. Die bekendmaking heeft geen bindende kracht.

Het ligt niet in de bedoeling van de Regering dat referentietarief via artikel 3 verbindend te maken.

Artikel 3 blijkt dus geen normatieve strekking te hebben. Het moet dan ook vervallen.

Artikel 4.

Uit de memorie van toelichting van de wet van 27 december 1977 blijkt dat het begrip "kwaliteit van het materieel" moet worden geacht te slaan op de "ouderdom"

.../...

van het materieel (Senaat 1977-1978, gedr. st. 198, nr 1).

Voor artikel 4 wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 4.-

Wat de voorwaarden inzake de kwaliteit van het materieel betreft moeten de voor autocardiensten ingezette voertuigen aan de volgende voorwaarden voldoen :

1. a) het eerste ...;
   b) ... (zoals in het ontwerp);

2. de na de eerste drie jaar ...;

3. na de eerste drie jaar exploitatie mag een voertuig slechts worden vervangen door een voertuig dat niet ouder is dan vijf jaar te rekenen vanaf het bouwjaar".

Artikel 5.

Dit artikel heeft betrekking op de voorwaarden voor de toekenning van een eerste machtiging en op de voorwaarden waaraan een onderneming moet voldoen met het oog op haar uitbreiding.

1. De term "toegang tot de vervoermarkt" komt niet voor in de besluitwet van 30 december 1946. Er is bovendien enig gevaar voor verwarring met de "toegang tot het beroep", waarvan de voorwaarden zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 5 september 1978.

2. Uit de memorie van toelichting bij de wet van 27 december 1977 blijkt dat de aan de Koning verleende bevoegdheid tot het vaststellen van "opportuniteitsmaatstaven", volgens welke machtiging kan worden verleend tot uitbreiding van ondernemingen, gelegenheid

moet bieden tot het bepalen van "de minimale ontvangsten waarvan de ondernemers het bewijs zullen moeten leveren tot staving van elke aanvraag om uitbreiding van hun voertuigenpark".

Voor het bepalen van het bedrag van die "minimale ontvangsten" werkt artikel 5, 2, a, van het ontwerp met het begrip "netto-ontvangst". Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, moet daaronder worden verstaan de ontvangst zonder B.T.W. en na aftrek van de vergoeding voor de bestuurder, die soms in de prijs begrepen is. Het ontwerp zou dat begrip nauwkeuriger moeten omschrijven.

In 2, b, van hetzelfde artikel wordt verwezen naar "het tarifair systeem van de autocars". Zoals reeds gezegd is in verband met artikel 3 van het ontwerp bestaat er geen verplicht tarief. Er zijn dus geen vaste basisprijzen voor het eventueel toepassen van de indexering.

Met inachtneming van deze opmerkingen wordt de volgende tekst voorgesteld voor artikel 5 :

"Artikel 5.-

§ 1. De machtiging voor een nieuwe autocardienst kan slechts voor één voertuig worden verleend.

De machtiging kan worden geweigerd aan de aanvrager die onderdaan is van een Staat die geen Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap is en geen gelijkwaardige wederkerigheid toestaat.

In de loop van de eerste drie jaar exploitatie mogen de voertuigen met 21 plaatsen en minder (bestuurder niet inbegrepen) niet worden vervangen door voertuigen met meer plaatsen.

.../...

§ 2. Na drie achtereenvolgende jaren exploitatie kan de exploitant worden gemachtigd om een tweede voertuig in dienst te stellen. Vervolgens kan hij elk jaar worden gemachtigd om meer voertuigen in dienst te stellen, zonder dat die vermeerdering echter hoger mag gaan dan een derde van het naar de hogere eenheid afgeronde aantal voertuigen in dienst.

Voor elk geval wordt de machtiging slechts verleend nadat het bewijs is geleverd van een netto-ontvangst van ten minste 12.000 frank per plaats, welke ontvangst in de autocardienst verwezenlijkt moet zijn tijdens de twaalf laatste maanden vóór de dag waarop de aanvraag wordt ingediend".

Artikel 6.

Inzake overdracht van machtiging of exploitatie geeft artikel 21 van de besluitwet van 30 december 1946 de Minister slechts goedkeuringsbevoegdheid.

Het blijkt dan ook niet dat het ontwerp, ter zake van overdracht van machtigingen tot het exploiteren van autocardiensten, aan de Minister verordeningsbevoegdheid kan opdragen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.