ADV.

- 3. AOUT 1962
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 7990/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 15 juin 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "complétant l'arrêté royal du 22 septembre 1960, portant le règlement général relatif au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles", a donné le 25 juin 1962 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 15e juni 1962 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanvulling van het koninklijk besluit van 22 september 1960 houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding", heeft de 25e juni 1962 het volgend advies gegeven :

Le projet introduit dans l'arrêté royal du 22 septembre 1960 portant le règlement général relatif au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles une disposition qui déroge à l'article 21, § 1er, en permettant d'octroyer des autorisations générales de transport national aux personnes physiques qui prouveront avoir exercé la profession de transporteur rémunéré de choses par véhicules automobiles au Congo, au Ruanda ou au Burundi avant l'indépendance de ces pays.

L'autorisation pourra être accordée pour un ou plusieurs véhicules, mais elle sera limitée à une charge utile totale de 20 tonnes, quel que soit le nombre de véhicules.

Le projet déroge également à l'arrêté royal du 22 septembre 1960 en disposant que la composition du matériel ne pourra être modifiée que dans les limites et conditions fixées à l'article 21, §§ 2, 3 et 4.

\+

\+ +

Le projet se fonde sur les articles 6, 2°, et 9 de la loi du 1er août 1960.

L'article 9 prévoit que le Roi arrêtera les dispositions transitoires à l'application de la loi et aux arrêtés d'exécution.

.../...

La disposition nouvelle ne constitue pas une disposition transitoire, mais une disposition provisoire.

En effet, les dispositions provisoires sont celles dont la force obligatoire est limitée dans le temps, indépendamment de toute législation parallèle, alors que les dispositions transitoires ne font qu'aménager le passage d'un régime antérieur à un régime nouveau.

Le projet ne trouve donc pas son fondement dans l'article 9 précité.

L'article 6, 2°, prévoit que le Roi arrête un règlement général, délibéré en conseil des Ministres , et que ce règlement déterminera, notamment :

"2° les prescriptions et modalités relatives à la portée, à la délivrance, au refus, à la recevabilité, au transfert , au retrait, à la restitution des certificats et autorisations de transport, à la publicité de leur délivrance, de leur transfert, de leur retrait ou de leur restitution".

Par application de cette disposition, l'article 21, § 1er, de l'arrêté royal du 22 septembre 1960 prévoit qu'une autorisation générale de transport national ne peut être délivrée qu'au transporteur qui a effectué, annuellement et pendant trois années consécutives, dans le rayon autorisé, au moins cent vingt prestations journalières de transport rémunéré de choses au moyen d'un véhicule pour lequel a été délivré un certificat de transport.

.../...

Il importe d'examiner si la règle édictée par cet article , règle à laquelle le projet déroge, n'est pas déjà contenue dans la loi du 1er août 1960.

L'article 3 de cette loi dispose : "sans préjudice des dispositions de l'article 5, les conditions de la délivrance des autorisations de transport national devront prévoir la possibilité pour le transporteur d'étendre graduellement ses activité et d'obtenir :

1° une autorisation de transport national valable pour le transport de toutes choses sur tout le territoire du Royaume, pour chaque certificat de transport au moyen duquel il a exercé, pendant trois ans au moins, une activité professionnelle continue et régulière;

2° des autorisations de transport national ... ".

Selon le fonctionnaire délégué, cette disposition aurait pour seul objet d'établir les garanties minimales dont le législateur a voulu assurer les transporteurs, mais n'empêcherait pas le Roi d'établir un régime plus favorable.

Cette interprétation se heurte à l'économie générale de la loi telle qu'elle ressort des travaux parlementaires.

.../...

Aux termes de l'exposé des motifs :

"En matière d'accès à la profession de transporteur routier, celui-ci serait soumis à une sorte de stage comprenant deux phases. Au cours de la première, le nouveau transporteur devrait limiter son activité à des transports à effectuer dans un cadre régional. Quant à la seconde phase, elle permettrait au transporteur d'étendre son champ d'activité à l'entièreté du territoire du Royaume, mais sous un régime limitatif pour ce qui concerne le nombre et le tonnage des véhicules à utiliser. Après accomplissement de ce stage, et moyennant le respect des conditions qui seraient fixées par le Roi, le transporteur deviendrait seul juge du nombre et de la capacité des véhicules nécessaires à la bonne marche de son entreprise" (Doc. Sénat, 1959-1960, n°61, p.2).

D'autre part, suivant le rapport de la commission des communications de la Chambre :

"Le Ministre rappelle que le Parlement a voté récemment la loi concernant l'accès à la profession. Bien que le présent projet tende à accorder la liberté complète pour l'exercice de la profession de transporteur pour compte de tiers, le Ministre entend néanmoins instaurer un système visant à imposer aux transporteurs professionnels une certaine formation, grâce à l'instauration d'un stage" (Doc. Ch. , 1959-1960, 571, n°2, p.2).

.../...

Que la délivrance des autorisations de transport soit subordonnée à une certaine spécialisation ou à une certaine expérience dans la profession de transporteur, résulte encore du commentaire des articles 2 et 3, dans l'exposé des motifs :

"L'article 2 établit, en effet, le principe de la liberté de l'accès à la profession, en précisant que les certificats de transport seront délivrés à quiconque les sollicite, et sans limitation quant au nombre et au tonnage des véhicules.

L'article 3 organise la progression dans la profession de transporteur, en permettant à celui-ci d'obtenir une autorisation de transport national pour chaque certificat de transport qu'il aura utilisé de manière continue et régulière durant cinq ans au moins".

Si l'on définit la portée de l'article 3 de la loi en se fondant sur les travaux préparatoires, il paraît certain que cette disposition ne permet de délivrer des autorisations de transport national qu'aux titulaires d'un certificat de transport au moyen duquel ils ont exercé leur activité professionnelle durant le délai fixé par la loi. L'article 21 du règlement général, qui définit les conditions de la délivrance des autorisations, confirme cette interprétation.

.../...

Dès lors, le projet d'arrêté royal, qui prévoit la faculté d'octroyer une autorisation de transport à des personnes qui ne sont pas titulaires d'un certificat de transport national, non seulement déroge à l'article 21, § 1er, du règlement général , mais est contraire à la loi.

Pour réaliser son intention, le Gouvernement devrait par conséquent recourir à la voie législative.

Het ontwerp voegt in het koninklijk besluit van 22 september 1960 houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding een bepaling in die van artikel 21, § 1, van dat besluit afwijkt door machtiging te verlenen tot het afgeven van algemene vergunningen voor nationaal vervoer aan natuurlijke personen die bewijzen dat zij in Congo, in Ruanda of in Burundi, vóór die landen onafhankelijk werden, vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding verricht hebben.

De vergunning zal kunnen worden verleend voor een of meer voertuigen, maar zal beperkt zijn tot een laadvermogen van 20 ton, ongeacht het aantal voertuigen.

Het ontwerp wijkt van het koninklijk besluit van 22 september 1960 ook af waar het bepaalt, dat de samenstelling van het materieel slechts mag worden gewijzigd binnen de perken en onder de voorwaarden bepaald in artikel 21, §§ 2, 3 en 4.

\+

\+ \+

Het ontwerp steunt op de artikelen 6, 2°, en 9 van de wet van 1 augustus 1960.

Dit artikel 9 bepaalt, dat de Koning de overgangsbepalingen voor de toepassing van de wet en van de uitvoeringsbesluiten vaststelt.

De nieuwe bepaling is geen overgangsbepaling, maar een voorlopige bepaling.

Voorlopige bepalingen zijn immers die, waarvan de bindende kracht in de tijd beperkt is, los van iedere gelijklopende wetgeving, terwijl overgangsbepalingen dienen om het overschakelen van een oude op een nieuwe regeling mogelijk te maken.

Genoemd artikel 9 is dus geen rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 6, 2°, zegt dat de Koning een in Ministerraad overlegd algemeen reglement vaststelt, dat inzonderheid bepaalt :

"2° de voorschriften en modaliteiten betreffende de draagwijdte, de afgifte, de weigering, de geldigheid, de overdracht, de intrekking, de teruggave van vervoerbewijzen en -vergunningen; de openbaarmaking van hun afgifte, overdracht, intrekking of teruggave ".

Op grond van deze bepaling zegt artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 22 september 1960, dat een algemene vergunning voor nationaal vervoer alleen mag worden afgegeven aan de vervoerder die, jaarlijks en gedurende drie opeenvolgende jaren, in de toegelaten kring ten minste honderdtwintig dagprestaties van vervoer van zaken tegen vergoeding heeft verricht met een voertuig waarvoor een vervoerbewijs afgegeven werd.

.../...

Het is zaak na te gaan of de in dit artikel gestelde regel, waarvan het ontwerp afwijkt, niet reeds in de wet van 1 augustus 1960 is neergelegd.

Artikel 3 van die wet bepaalt : "onverminderd de bepalingen van artikel 5, moeten de voorwaarden van de afgifte van de vergunningen voor nationaal vervoer de mogelijkheid voorzien voor de vervoerder om geleidelijk zijn activiteit uit te breiden en in het bezit te komen van :

1° een vergunning voor nationaal vervoer geldig voor het vervoer van alle zaken over gans het grondgebied van het Rijk, voor ieder vervoerbewijs waarmede hij, gedurende ten minste drie jaar, een doorlopende en regelmatige beroepsactiviteit heeft uitgeoefend;

2° vergunningen voor nationaal vervoer ...".

Volgens de gemachtigde ambtenaar bedoelt deze bepaling alleen, de minimumwaarborgen vast te stellen welke de wetgever aan de vervoerders heeft willen verschaffen, maar verhindert zij niet dat de Koning een gunstiger regeling treft.

Deze interpretatie is strijdig met de algemene economie van de wet, zoals deze uit de parlementaire voorbereiding blijkt.

.../...

De memorie van toelichting zegt :

"Wat de toegang tot het beroep van wegvervoerder betreft, zou deze laatste een soort van stage moeten doen, bestaande uit twee phasen. In de loop van de eerste zou de nieuwe vervoerder zijn bedrijvigheid moeten beperken tot in gewestelijk kader te verrichten vervoer, daar waar de tweede phase het de vervoerder zou mogelijk maken zijn werkterrein tot het ganse grondgebied van het Rijk uit te breiden, maar onder een beperkend regime wat het aantal en de tonnemaat van de te bezigen voertuigen betreft. Na die stage en mits de door de Koning vastgestelde voorwaarden nageleefd worden, zou de vervoerder zelf oordelen over het aantal en de capaciteit van de voor de goede gang van zijn onderneming vereiste voertuigen" (Gedr. st., Senaat, 1959-1960, nr 61, blz. 2).

Van zijn kant zegt het verslag van de Kamercommissie voor het verkeerswezen :

"De Minister herinnert eraan dat het Parlement enkele tijd geleden de wet betreffende de toegang tot het beroep heeft goedgekeurd. Alhoewel de uitoefening van het beroep van vervoerder voor rekening van derden door het huidig ontwerp naar de algehele vrijheid leidt, wil de Minister toch een systeem invoeren dat ertoe strekt de beroepsvervoerders een zekere opleiding te doen ondergaan door het invoeren van een stageperiode" (Gedr. st., Kamer, 1959-1960, 571, nr 2, blz. 2).

.../...

Dat de afgifte van vervoervergunningen afhankelijk wordt gesteld van een zekere specialisatie of van een zekere ervaring in het beroep van vervoerder, blijkt nog uit de commentaar van de memorie van toelichting bij de artikelen 2 en 3 :

"Artikel 2 vestigt inderdaad het principe van de vrije toegang tot het beroep en bepaalt nader dat de vervoerbewijzen worden afgegeven aan wie ze aanvraagt en zonder beperking wat het aantal en de tonnemaat van de voertuigen betreft.

Artikel 3 organiseert de vordering in het beroep van vervoerder en stelt hem in staat om een vergunning voor nationaal vervoer te bekomen voor ieder vervoerbewijs dat hij regelmatig en doorlopend gedurende ten minste vijf jaar gebezigd heeft".

Indien men de draagwijdte van artikel 3 van de wet bepaalt aan de hand van de parlementaire voorbereiding, dan lijkt het vast te staan, dat krachtens deze bepaling vergunningen voor nationaal vervoer alleen mogen worden afgegeven aan houders van een vervoerbewijs waarmede zij hun beroepsactiviteit gedurende de in de wet bepaalde tijd hebben uitgeoefend. Artikel 21 van het algemeen reglement, dat de voorwaarden van afgifte van vergunningen bepaalt, bevestigt deze interpretatie.

.../...

Het ontwerp-koninklijk besluit, krachtens hetwelk een vervoervergunning kan worden afgegeven aan personen die geen bewijs voor nationaal vervoer hebben, wijkt dus niet alleen af van artikel 21, § 1, van het algemeen reglement, maar is bovendien in strijd met de wet.

Om haar voornemen uit te voeren, zou de Regering dus een beroep op de wetgever moeten doen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

lessieurs : J. SUETENS, premier président,
e Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, adjunct-griffier, greffier griffier.

La concordance entre la ver-
on française et la version néer-
ndaise a été vérifiée sous le
ntrôle de M.J.SUETENS.
Le rapport a été présenté par
J. COOLEN, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H.J. COOLEN, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.