ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 2 février 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux", a donné le 10 avril 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 2e februari 1978 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de weg" heeft de 10e april 1978 het volgend advies gegeven :

Le projet se fonde sur la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, dont l'article 1er dispose :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

La directive 74/561 dont le projet veut assurer la mise en oeuvre, impose l'introduction dans les législations de chaque Etat membre de la Communauté, " de règles communes pour l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux en vue d'assurer une amélioration de la qualification du transporteur", ces règles concernant l'honorabilité, la capacité financière et la capacité professionnelle du transporteur.

Les transports de marchandises par route sont régis par la loi du 1er août 1960 relative au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles. Sauf en ce qui concerne le transport international (article 6, alinéa 2, 3°), la loi ne prévoit pas que le titulaire d'un certificat de transport ou d'une autorisation de transport doive satisfaire à des conditions de capacité financière et de compétence professionnelle.

.../...

Le fondement légal du projet se trouve donc uniquement dans la loi précitée du 18 février 1969, les pouvoirs du Roi en la matière étant, toutefois, limités à l'exécution des obligations qui résultent, pour la Belgique, de la directive 74/561.

Dans la mesure où le projet irait au-delà des obligations de la Belgique, il conviendra de rechercher ailleurs le fondement légal de ces dispositions.

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

Cet article donne de la notion de la profession de transporteur de marchandises par route et de la notion d'entreprise, des définitions qui sont reprises mot pour mot du texte de la directive mais qui s'écartent du sens courant de ces notions en droit interne.

L'article 1er établit le champ d'application de l'arrêté. Eu égard à la réglementation belge en matière de transports, la délimitation de ce champ d'application soulève des difficultés.

En droit interne, en effet, la notion de transporteur de marchandises par route n'est pas définie. La réglementation belge se borne, en effet, à prévoir l'octroi de certificats et d'autorisations pour chacun des véhicules affectés au transport.

.../...

Deux exemples montreront la difficulté.

1. Le règlement général relatif au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles dispose, à l'article 3, § 2, que tout véhicule faisant partie d'un véhicule articulé ou d'un train de véhicules est considéré comme un véhicule distinct pour lequel un certificat ou une autorisation de transport doit être délivré.

Donc, lorsque le transport est effectué au moyen d'une semi-remorque, il faut un certificat ou une autorisation, et pour la semi-remorque, et pour le véhicule tracteur.

Des transporteurs ne possèdent que des semi-remorques qu'ils font tirer par des véhicules appartenant à des tiers.

Selon l'article 2, 7, 2°, du règlement général, le terme transport rémunéré de choses désigne tout transport de choses effectué au moyen d'un véhicule loué, étant considéré comme effectuant un transport rémunéré de choses celui qui donne et celui qui prend un véhicule en location. Un même véhicule doit donc être muni de deux certificats ou autorisations, l'un établi au nom du bailleur, l'autre au nom de celui qui loue.

2. L'article 1er, 1°, de la loi du 26 juin 1976 relative au statut des auxiliaires de transport de marchandises répute commissionnaire de transport toute personne physique ou morale qui, moyennant rémunération, s'engage à effectuer un transport de marchandises et fait exécuter ce transport en son propre nom par des tiers.

.../...

3. Dans le premier exemple, le bailleur, qui ne fait aucun transport mais qui doit être en possession de certificats ou d'autorisation pour ses véhicules, semble tomber sous l'application de l'arrêté en projet, puisque, selon l'article 5, les certificats et autorisations sont refusés ou retirés dès lors qu'il n'est pas -ou plus- satisfait aux conditions prévues par l'article 2.

Dans le second exemple, le commissionnaire de transport qui, selon la définition légale, effectue le transport mais qui ne doit pas être en possession de certificats ou d'autorisations car il n'a pas de véhicules, semble tomber sous l'application de l'arrêté, puisqu'il fait exécuter en son nom le transport par un tiers.

Il résulte de ces deux exemples -il y en a sans doute d'autres- que l'arrêté en projet qui introduit la directive en droit interne ne s'imbrique pas parfaitement dans la réglementation belge en vigueur.

Il convient, dès lors, pour éviter toute difficulté et toute erreur d'interprétation que le projet soit complété par des dispositions mettant expressément la législation et la réglementation internes en concordance avec la directive.

Article 2.

Cet article subordonne l'accès à la profession à des conditions d'honorabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle.

.../...

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant pour le § 1er :

"§ 1er. Toutefois, la personne physique qui ne répond pas à la condition de capacité professionnelle peut désigner une personne qui dirige effectivement et en permanence l'activité de transport de l'entreprise et qui satisfasse aux conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle exigées".

§ 4. Comme conditions de capacité financière, le projet impose l'obligation d'une inscription au registre de commerce et la possession d'un compte chèque postal ou d'un compte bancaire.

La commission des Communautés européennes constate qu'il résulte de la directive que les entreprises doivent posséder la capacité financière appropriée et que cette obligation ne résulte pas du projet.

Le Gouvernement n'a pas modifié son texte. Il est évident que l'inscription au registre de commerce et la possession d'un compte chèque postal ou d'un compte bancaire ne sont pas de nature, à elles seules, à justifier de la capacité financière "appropriée" qui, selon l'article 3, 3, de la directive, "consiste à disposer des ressources financières nécessaires pour assurer la mise en marche et la bonne gestion de l'entreprise".

Au surplus, l'obligation d'une inscription au registre de commerce qui ne s'adresse qu'aux seuls commerçants ne se concilie pas avec la définition de l'article 1er

.../...

du projet qui ne se limite pas aux commerçants puisqu'elle vise également des associations et des groupements de personnes sans but lucratif ainsi que tout organisme avec ou sans personnalité juridique relevant de l'autorité publique.

Article 3.

Cet article qui est conforme à l'article 2, 2 de la directive, devrait logiquement figurer après l'article 1er. Au surplus, il est incorrectement rédigé : ce ne sont pas certains transports qui sont dispensés de l'application de l'arrêté, mais les personnes ou les entreprises qui effectuent ces transports.

La rédaction suivante est proposée pour l'article 3 :

"Article....-

L'article 2 du présent arrêté n'est pas applicable aux personnes physiques et aux entreprises qui effectuent les transports visés à l'article 3, § 3, ... (la suite comme au projet)".

Article 4.

La Commission estime que cet article n'est pas conforme à l'article 5, 2, de la directive, qui dispose :

.../...

"Toutefois, les personnes physiques qui, après le 31 décembre 1974 et avant le 1er janvier 1978, auront été

- soit autorisées à exercer la profession de transporteur de marchandises par route sans avoir, en vertu d'une réglementation nationale, fourni la preuve de leur capacité professionnelle,

- soit désignées pour diriger effectivement et en permanence l'activité de transport d'une entreprise,

doivent remplir avant le 1er janvier 1980 la condition de capacité professionnelle visée à l'article 3, § 4.

...".

La Commission s'est manifestement méprise sur la portée de la législation belge qui n'impose de satisfaire à des conditions de compétence professionnelle que pour la délivrance d'une autorisation générale de transport international.

L'article 4 est, toutefois, rédigé de manière incorrecte en ce que :

.../...

1° il se réfère à une autorisation d'exercice de la profession qui n'existe pas, à proprement parler, dans notre législation;

2° il n'excepte pas les titulaires d'une autorisation générale de transport international qui, ayant dû prouver leur compétence professionnelle en vertu de la réglementation belge, sont dispensés d'en fournir une nouvelle preuve (article 5, 1, de la directive).

Il est, en conséquence, proposé de rédiger l'article 4 comme suit :

"Article ...-

Les personnes physiques et les entreprises à qui un certificat de transport ou une autorisation de transport national ont été délivrés, conformément à la loi du 1er août 1960 précitée, après le 31 décembre 1974 et avant le 1er janvier 1978, doivent, avant le 1er janvier 1980, remplir la condition de capacité professionnelle exigée par le présent arrêté".

Au surplus, cet article doit être groupé avec les autres dispositions transitoires.

Article 5.

L'article 6, 2, de la directive prévoit que, dans le cas de manquement aux conditions, l'autorisation sera retirée "sous réserve de prévoir, le cas échéant, un délai adéquat pour le recrutement d'un remplaçant".

.../...

On peut comprendre cette disposition soit comme obligeant les Etats membres à fixer par voie réglementaire le délai de remplacement, soit comme laissant aux autorités compétentes pour retirer l'autorisation la faculté de fixer un délai dans chaque cas particulier.

La seconde interprétation est plus proche du texte de l'article 6, 2, mais laisse une large place à l'arbitraire.

La première interprétation est plus conforme à nos traditions.

Le projet, quoi qu'il en soit, ne prévoit rien à cet égard.

*

L'article 6, 3, de la directive dispose qu'en cas de refus ou de retrait, les intéressés doivent avoir "la possibilité de faire valoir leurs intérêts par des moyens appropriés".

Aucun autre recours n'étant prévu, c'est par le recours en annulation que les intéressés pourront défendre leurs intérêts.

*

L'article 5 du projet soulève des observations eu égard à l'article 5 de la loi du 1er août 1960 et à l'article 66 de l'arrêté royal du 9 septembre 1967.

.../...

L'article 5, § 1er, prévoit deux cas où le certificat ou l'autorisation de transport national peuvent être refusés ou retirés : l'absence ou la perte du principal établissement en Belgique; la condamnation du requérant ou du titulaire pour les infractions mentionnées dans cet article.

L'article 5, § 2, prévoit qu'en plus, les autorisations de transport international pourront être refusées ou retirées si le requérant ou le titulaire ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de compétence professionnelle.

Le projet ajoute un troisième motif de refus ou de retrait. L'article 5 de la loi s'en trouve ainsi implicitement modifié. Comme il a été exposé ci-dessus, il convient que cette modification fût expressément apportée au texte légal.

Par ailleurs, aux termes de l'article 66 de l'arrêté royal du 9 septembre 1967, la Commission des transports routiers est chargée de donner un avis avant tout refus ou retrait d'un certificat ou d'une autorisation de transport, motivé par une des causes légales de refus ou de retrait. Il est indispensable que la compétence de la commission, limitée par des références précises, soit étendue aux refus et aux retraits fondés sur l'article 5 du projet.

Article 6.

La rédaction suivante est proposée pour les §§ 1er et 2 :

"§ 1er. La capacité professionnelle est attestée par un certificat de capacité professionnelle délivré par le Ministre des Communications ou son délégué.

§ 2. Tout demandeur d'un certificat de transport ou d'une autorisation générale de transport national ainsi que tout demandeur d'une autorisation générale de transport international doivent être titulaires du certificat de capacité professionnelle requis ou désigner une personne déjà titulaire d'un tel certificat et chargée de diriger effectivement et en permanence l'activité de transport de l'entreprise.

Article 7.

Au § 2, 1er alinéa, le mot "compétence" doit, par souci de concordance, être remplacé par "capacité" et les mots "physiquement ou légalement" doivent être intercalés entre les mots "incapables" et "d'exercer".

A l'alinéa 2, le mot "prorogeable" doit être remplacé par "qui peut être prorogée".

Article 8.

L'article 3, 4, de la directive dispose :

"La condition de capacité professionnelle consiste à posséder les compétences constatées par l'autorité ou l'instance désignée à cet effet par chaque Etat membre dans les matières visées dans la liste en annexe. Les connaissances nécessaires sont acquises soit par la fréquentation

.../...

de cours, soit par une expérience pratique dans une entreprise de transport, soit par la combinaison des deux systèmes ...".

Selon l'article 8, § 1er, du projet, les compétences nécessaires sont acquises par la fréquentation des cours organisés dans un institut ou un établissement agréé et contrôlé par le Ministre des Communications et constatées par la réussite d'un examen organisé par l'I.T.R.

Des trois possibilités prévues par la directive, le projet n'en retient donc qu'une. La Commission n'a pas fait d'observation sur ce point précis.

La directive ne liant les Etats que quant au résultat à atteindre, on pourrait estimer que le projet est conforme à la directive puisqu'il retient une des possibilités prévues par celle-ci.

Autre est le problème posé par l'obligation de suivre les cours dans un institut ou un établissement agréé.

L'obligation de suivre des cours résulte de l'une des options de la directive. Il convient, toutefois, d'examiner si le Roi trouve, dans la loi du 18 février 1969, le pouvoir d'imposer que les cours soient organisés dans des établissements ou instituts "agréés et contrôlés".

L'article 1er de la loi du 18 février 1969 dispose :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre en matière de transport par route, ... toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes

.../...

internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

Les obligations qu'impose l'article 3, 4, de la directive sont relatives à la constatation, par l'autorité compétente, de l'acquisition des compétences nécessaires, et au moyen d'acquérir ces compétences, notamment par la fréquentation de cours.

Le projet satisfait à la première obligation en imposant la réussite d'un examen.

Quant à la seconde obligation, il faut et il suffit que les cours aient été suivis. Sans doute convient-il que ces cours portent sur les matières qui font l'objet de l'examen, mais en imposant, à cette fin, l'agrément et le contrôle des établissements qui organisent des cours, le projet va au-delà des mesures qui sont nécessaires pour l'exécution de l'obligation résultant de la directive et ne trouve, dès lors, de fondement ni dans la loi du 18 février 1969 ni dans aucune autre disposition législative.

Article 10.

Le § 4 devrait être rédigé comme suit :

"§ 4. Avant chaque session d'examen, le président du jury décide si les examens seront oraux et/ou écrits. Il peut décider que l'examen oral ... (la suite comme au projet)".

.../...

§ 5. Comme, en vertu du § 4, le président décide librement si l'examen sera oral ou écrit, l'exemption de l'examen écrit prévue au § 5 n'a d'objet que si, lors de la seconde session, l'examen est écrit.

Ce système heurte le principe de l'égalité des candidats puisque, éventuellement, tel candidat ne pourra bénéficier de l'exemption dont tel autre candidat pourra bénéficier.

La seconde phrase du § 5 doit être rédigée comme suit :

"Le candidat est tenu de fournir une attestation établissant qu'au moment de l'épreuve à laquelle il n'a pu participer, il se trouvait dans le cas de force majeure invoqué par lui".

Article 14.

Le début du § 3 devrait être rédigé comme suit :

"Ne peuvent-être membres du jury :

1) les membres du personnel enseignant,

2) ...

3) les membres du personnel de l'Institut du transport routier".

Au 1) du même paragraphe, voir l'observation faite à propos de l'article 8.

.../...

Au 2) du même paragraphe, les mots "telle que" doivent être omis.

Article 15.

A l'alinéa 2, le mot "Ils" doit être remplacé par "Les membres et le secrétaire du jury".

Article 19.

La disposition selon laquelle le président du jury ou son délégué "tranche sur place les cas non prévus par le présent arrêté"est équivoque car elle pourrait être interprétée comme attribuant au président ou à son délégué des pouvoirs dépassant la police des séances. Il y a lieu d'omettre cette disposition. Le texte suivant est proposé : "Article ... La police des séances d'examen est exercée par le président du jury ou son délégué".

Articles 31 à 35.

Ces articles établissent certaines dispenses des obligations prévues par l'arrêté.

1. L'article 31 dispense de justifier de la capacité professionnelle conformément aux articles 4 et 8, § 1er, les titulaires d'un certificat de compétence professionnelle au transport international délivré avant le 1er janvier 1978, à l'exception des titulaires d'un tel certificat valable exclusivement pour les transports entre la Belgique et les Pays-Bas, sauf pour ces transports.

.../...

2. L'article 32 dispense des conditions de capacité professionnelle, pour les transports dont il s'agit, les transporteurs autorisés à effectuer des transports européens "libérés" en vertu de la directive du 23 juillet 1962.

3. L'article 33 accorde la même dispense pour les transporteurs autorisés à effectuer des transports entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, en ce qui concerne ces transports.

4. Les titulaires d'un certificat de compétence professionnelle au transport international valable exclusivement entre la Belgique et les Pays-Bas, délivré en application de l'article 26bis de l'arrêté ministériel du 7 mars 1967, sont dispensés des obligations imposées par l'article 8, § 1er.

5. L'article 35 dispense de l'examen les titulaires d'un certificat de transport national ou d'une autorisation générale de transport national délivré avant le 1er janvier 1975.

La Commission n'a pas admis ces dispositions dans la mesure où elles comportaient "certaines restrictions en fonction des relations de trafic ou des catégories de marchandises pour lesquelles ont été délivrées des autorisations de transport". En d'autres termes, la Commission estime que les transporteurs internationaux autorisés exclusivement à effectuer des transports entre la Belgique et les Pays-Bas et entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les transports "libérés" en vertu de la directive du 23 juillet 1962 doivent être autorisés à effectuer tous transports internationaux sans remplir la condition de capacité professionnelle.

.../...

Il résulte de l'article 5, 1, de la directive :

1. que les titulaires d'un certificat ou d'une autorisation de transport national ou international délivré avant le 1er janvier 1978 sont, en principe, dispensés de fournir la preuve qu'ils satisfont aux conditions d'honorabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle;

2. que, toutefois, s'il s'agit d'autorisations délivrées entre le 1er janvier 1975 et le 1er janvier 1978 sans que les intéressés aient fourni la preuve de leur capacité professionnelle, ceux-ci doivent fournir cette preuve avant le 1er janvier 1980.

La directive n'autorise aucune autre mesure transitoire ni aucune autre dispense. Elle ne permet pas aux Etats de restreindre, de quelque manière que ce soit, l'assimilation des autorisations nationales à l'autorisation d'exercer la profession de transporteur, dès lors que sont respectées les limites qui résultent des dates qu'elle fixe, notamment en matière de preuve de la capacité professionnelle.

En Belgique, les transporteurs effectuant des transports entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg ou les Pays-Bas ont obtenu un certificat de compétence professionnelle valable pour ces transports sans devoir passer l'examen de compétence professionnelle (articles 26 et 26bis de l'arrêté ministériel du 7 mars 1967).

.../...

Il apparaît, dès lors, au regard de l'article 5 de la directive, que si une autorisation de transport international a été délivrée à ces transporteurs avant le 1er janvier 1978, il ne peut être imposé aucune restriction dans l'assimilation de cette autorisation à l'autorisation générale d'exercer la profession que la directive prévoit; que, toutefois, s'ils ont obtenu cette autorisation après le 31 décembre 1974 et avant le 1er janvier 1978 sans avoir prouvé leur capacité professionnelle, ils devront fournir cette preuve avant le 1er janvier 1980.

Par ailleurs, il convient de relever que la Commission considère que les transporteurs qui effectuent les transports "libérés" en vertu de la directive du 23 juillet 1962 tombent sous l'application de la directive du 12 novembre 1974.

Dans la mesure où les articles 31 à 35 du projet contiennent des dispositions qui ne sont pas conformes à la directive, ils manquent de fondement légal.

Article 36.

Le texte suivant est proposé pour cet article :

"Article ....-

L'arrêté ministériel du 7 mars 1967 fixant les conditions de compétence professionnelle exigées pour la délivrance d'une autorisation générale de transport international et modifiant l'arrêté ministériel du 23 septembre 1960 pris en exécution de l'arrêté royal du 22 septembre 1960, portant le règlement général relatif au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles, modifié par ... (la suite comme au projet) ...".

.../...

Article 37.

En tant qu'il impose une obligation de capacité, le projet ne saurait rétroagir. La date du 1er janvier 1978 devrait donc être modifiée.

Het ontwerp steunt op de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg. Die wet bepaalt in artikel 1 :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden".

De richtlijn 74/561, waaraan het ontwerp uitvoering bedoelt te geven, verplicht iedere Lidstaat van de Gemeenschap in zijn wetgeving "gemeenschappelijke regels in te voeren inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de weg, ten einde een verbetering van de vakbekwaamheid van vervoerondernemers te bewerkstelligen". Die regels hebben betrekking op de betrouwbaarheid, de financiële draagkracht en de vakbekwaamheid van de vervoerder.

Goederenvervoer over de weg is hier ten lande onderworpen aan de wet van 1 augustus 1960 betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding. Die wet schrijft, behoudens voor het internationale vervoer (artikel 6, tweede lid, 3°), niet voor dat de houder van een vervoerbewijs of van een vervoervergunning moet voldoen aan bepaalde voorwaarden terzake van financiële draagkracht en vakbekwaamheid.

.../...

Rechtsgrond voor het ontwerp is dus alleen de hiervoren aangehaalde wet van 18 februari 1969, met dien verstande dat 's Konings bevoegdheid terzake beperkt is tot het uitvoeren van de verplichtingen die voor België uit de richtlijn 74/561 volgen.

Mocht het ontwerp verder gaan dan België's verplichtingen meebrengen, dan zou voor die bepalingen elders rechtsgrond moeten worden gezocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

De omschrijving die in dit artikel van het begrip "ondernemer van goederenvervoer over de weg" en van het begrip "onderneming" is gegeven, komt woordelijk uit de richtlijn maar wijkt af van de gangbare betekenis van die begrippen in ons intern recht.

Artikel 1 geeft daarmee meteen de werkingssfeer van het besluit aan. De aflijning van die werkingssfeer levert, gelet op de Belgische vervoerreglementering, wel wat moeilijkheden op.

Het begrip vervoerder van goederen over de weg is in ons intern recht immers niet omschreven : de Belgische reglementering werkt met een bewijs en een vergunning voor ieder van de tot vervoer dienende voertuigen.

.../...

Waar de moeilijkheid ligt moge hier aan twee voorbeelden worden gedemonstreerd.

1. Het algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen bepaalt in artikel 3, § 2, dat elk voertuig dat deel uitmaakt van een geleed voertuig of van een sleep geacht wordt een afzonderlijk voertuig te zijn, waarvoor een vervoerbewijs of -vergunning afgegeven dient te worden.

Geschiedt het vervoer met een oplegger, dan is dus én voor de oplegger én voor de trekker een vervoerbewijs of -vergunning vereist.

Er zijn vervoerders die alleen opleggers bezitten en deze door andermans voertuigen laten trekken.

De term "vervoer van zaken tegen vergoeding" doelt volgens artikel 2, 7, 2°, van het algemeen reglement op ieder vervoer van zaken met een verhuurd voertuig, waarbij én de verhuurder én de huurder van het voertuig, geacht worden zaken tegen vergoeding te vervoeren. Eenzelfde voertuig moet dus voorzien zijn van twee bewijzen of vergunningen, één op naam van de verhuurder, één op naam van de huurder.

2. Artikel 1, 1°, van de wet van 26 juni 1976 betreffende het statuut van de tussenpersonen op het gebied van het goederenvervoer beschouwt als vervoercommissionair elke natuurlijke persoon die tegen vergoeding de verbintenis aangaat een transport van goederen te verrichten en dit transport in eigen naam door derden doet uitvoeren.

.../...

3. In het eerste voorbeeld lijkt de verhuurder die geen vervoer verricht maar voor zijn voertuigen toch vervoerbewijzen of -vergunningen moet bezitten, onder de toepassing van het ontwerp-besluit te vallen aangezien de bewijzen en vergunningen volgens artikel 5 van het ontwerp geweigerd of ingetrokken worden wanneer aan de in artikel 2 bepaalde eisen niet of niet meer is voldaan.

In het tweede voorbeeld, valt de vervoercommissionair, die volgens de wettelijke definitie vervoer verricht maar omdat hij geen voertuigen heeft niet in het bezit van vervoerbewijzen of vergunningen moet zijn, blijkbaar onder het ontwerp-besluit : hij laat het vervoer immers in eigen naam door een derde verrichten.

Uit die twee voorbeelden - er zijn er wellicht nog andere - moge blijken dat het ontwerp-besluit, dat de richtlijn in ons intern recht bedoelt op te nemen, zich niet goed laat inpassen in de vigerende Belgische reglementering.

Om moeilijkheden uit de weg te gaan en verkeerde interpretatie uit te sluiten, zou het ontwerp dan ook moeten worden aangevuld met bepalingen die de interne wetgeving en reglementering uitdrukkelijk in overeenstemming brengen met de richtlijn.

Artikel 2.

Dat artikel verbindt aan vestiging in het hier bedoelde beroep een aantal voorwaarden terzake van betrouwbaarheid, financiële draagkracht en vakbekwaamheid.

.../...

De Raad van State geeft voor paragraaf 1 van dat artikel de volgende lezing in overweging :

"De natuurlijke persoon die niet voldoet aan de voorwaarde inzake vakbekwaamheid kan iemand aanwijzen die de vervoerwerkzaamheden van de onderneming permanent en daadwerkelijk leidt en de voorwaarden inzake betrouwbaarheid en vakbekwaamheid vervult".

§ 4. Als voorwaarden terzake van financiële draagkracht schrijft het ontwerp inschrijving in het handelsregister en het bezit van een post- of van een bankrekening voor.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen merkt op dat de ondernemingen blijkens de richtlijn de passende financiële draagkracht moeten bezitten en dat die verplichting uit het ontwerp niet is af te lezen.

De Regering heeft haar tekst niet gewijzigd. Het is duidelijk dat inschrijving in het handelsregister en het bezit van een post- of een bankrekening op zichzelf geen bewijs kunnen zijn van de "passende" financiële draagkracht, die volgens artikel 3, 3, van de richtlijn bestaat "in het beschikken over de financiële middelen die nodig zijn voor het op gang brengen en het goede beheer van de onderneming".

Bovendien is de, alleen voor handelaars geldende, verplichting tot inschrijving in het handelsregister onbestaanbaar met de in artikel 1 van het ontwerp gegeven omschrijving die niet tot handelaars is beperkt aangezien ze mede doelt op verenigingen en groeperingen van personen zonder winstoogmerk alsook op enig orgaan met of zonder rechtspersoonlijkheid dat onder de overheid ressorteert.

.../...

Artikel 3.

Dit artikel, dat in overeenstemming is met artikel 2, 2, van de richtlijn, zou logischerwijs na artikel 1 moeten komen. Het is bovendien niet juist geformuleerd : niet het vervoer valt buiten de toepassing van het besluit, wel de personen of ondernemingen die het verrichten.

Voorgesteld wordt dan ook artikel 3 als volgt te redigeren :

"Artikel ... .

Artikel 2 van dit besluit is niet van toepassing op natuurlijke personen en ondernemingen die vervoer verrichten als bedoeld in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit .... (voorts zoals in het ontwerp).

Artikel 4.

De Commissie acht dit artikel niet conform artikel 5, 2, van de richtlijn, dat zegt :

"Natuurlijke personen die na 31 december 1974 en vóór 1 januari 1978

- hetzij zijn gemachtigd het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg uit te oefenen, zonder dat zij krachtens een nationale regeling hebben bewezen dat zij vakbekwaam zijn;

.../...

- hetzij zijn aangewezen om de vervoerwerkzaamheden van een onderneming daadwerkelijk en permanent te leiden

moeten evenwel vóór 1 januari 1980 aan de in artikel 3, lid 4, bedoelde voorwaarde van vakbekwaamheid voldoen.

...."

De Commissie heeft zich hier kennelijk misvat omtrent de strekking van de Belgische wetgeving, die alleen voor de afgifte van een algemene vergunning voor internationaal vervoer eisen terzake van vakbekwaamheid stelt.

Artikel 4 is echter niet juist geformuleerd want :

1° het verwijst naar een machtiging tot uitoefening van het beroep die in onze wetgeving eigenlijk niet bestaat;

2° het maakt geen uitzondering voor de houders van een algemene vergunning voor internationaal vervoer die hun vakbekwaamheid krachtens de Belgische reglementering hebben moeten bewijzen en dus vrijgesteld zijn van de verplichting dat nog eens aan te tonen (artikel 5, 1, van de richtlijn).

Voorgesteld wordt dan ook, artikel 4 als volgt te lezen :

"Artikel ...

Natuurlijke personen en ondernemingen aan wie overeenkomstig de voornoemde wet van 1 augustus 1960 na

.../...

31 december 1974 en vóór 1 januari 1978 een vervoerbewijs of een vergunning voor nationaal vervoer is afgegeven moeten vóór 1 januari 1980 voldoen aan de in dit besluit gestelde voorwaarde inzake vakbekwaamheid".

Dat artikel moet bovendien met de andere overgangsbepalingen worden gegroepeerd.

Artikel 5.

Artikel 6, 2, van de richtlijn bepaalt dat ingeval aan de voorwaarden niet meer wordt voldaan, de machtiging wordt ingetrokken "waarbij in voorkomend geval een passende termijn wordt bepaald voor de aanwerving van een plaatsvervanger".

Die bepaling kan zo worden verstaan dat de lidstaten de vervangingstermijn bij wege van verordening moeten bepalen maar ook zo dat ze de terzake van intrekking bevoegde overheid de mogelijkheid laat in ieder afzonderlijk geval een termijn te stellen.

De tweede interpretatie blijft dichter bij de tekst van artikel 6, 2, maar laat heel wat ruimte voor willekeur.

De eerste interpretatie ligt meer in de lijn van onze tradities.

Hoe het ook zij, in het ontwerp is daarover niets bepaald.

*

.../...

Artikel 6, 3, van de richtlijn stelt dat de belanghebbenden in geval van weigering of intrekking over de mogelijkheid moeten beschikken om "met passende middelen hun belangen te verdedigen".

Nu geen ander beroep is opengesteld, zullen de belanghebbenden voor hun belangen kunnen opkomen via een beroep tot nietigverklaring.

*

Artikel 5 van het ontwerp doet bezwaren rijzen ten aanzien van artikel 5 van de wet van 1 augustus 1960 en artikel 66 van het koninklijk besluit van 9 september 1967.

Artikel 5, § 1, van genoemde wet, kent twee gevallen waarin het bewijs of de vergunning voor nationaal vervoer kunnen worden geweigerd of ingetrokken : er is geen hoofdvestiging of geen hoofdvestiging meer in België; de aanvrager of de houder is veroordeeld wegens de in dat artikel genoemde misdrijven.

Artikel 5, § 2, bepaalt bovendien dat de vergunningen voor internationaal vervoer ook kunnen geweigerd of ingetrokken worden indien de aanvrager of de houder niet of niet meer voldoet aan de eisen inzake vakbekwaamheid.

.../...

Het ontwerp voegt daar een derde grond voor weigering of intrekking aan toe. Artikel 5 van de wet wordt hiermee stilzwijgend gewijzigd. Die wijziging behoort, zoals hiervoren is uiteengezet, met zoveel woorden in de wetstekst te worden aangebracht.

Volgens artikel 66 van het koninklijk besluit van 9 september 1967 moet de Commissie voor Wegtransport overigens vóór enige intrekking of weigering van een vervoerbewijs of vervoervergunning een advies uitbrengen dat met een van de wettelijke weigerings- of intrekkingsgronden moet zijn gemotiveerd. Het is volstrekt noodzakelijk dat de door wel bepaalde verwijzingen beperkte bevoegdheid van de commissie verruimd wordt tot weigering en intrekking gegrond op artikel 5 van het ontwerp.

Artikel 6.

Voor de paragrafen 1 en 2 wordt de volgende lezing in overweging gegeven :

"§ 1. De vakbekwaamheid blijkt uit een getuigschrift van vakbekwaamheid afgegeven door de Minister van Verkeerswezen of diens gemachtigde.

§ 2. Al wie een vervoerbewijs, een algemene vergunning voor nationaal vervoer of een algemene vergunning voor internationaal vervoer vraagt, moet in het bezit zijn van het voorgeschreven getuigschrift van vakbekwaamheid of een persoon aanwijzen, die reeds houder van zulk een getuigschrift is en met de daadwerkelijke en permanente leiding van de vervoerwerkzaamheden der onderneming is belast.

.../...

Artikel 7.

In § 2, eerste lid, voege men vóór het woord "onbekwaam" de woorden "lichamelijk of wettelijk" in; in de Franse tekst vervange men bovendien, ter wille van de overeenstemming "compétence" door "capacité".

In het tweede lid van dezelfde paragraaf schrijve men in de Franse tekst "qui peut être prorogée" in plaats van "prorogeable".

Artikel 8.

Artikel 3, 4, van de richtlijn bepaalt :

"Aan de voorwaarde van vakbekwaamheid wordt voldaan door het bezit van kennis omtrent de in de lijst van de bijlage aangegeven onderwerpen, welke kennis wordt vastgesteld door de hiertoe door elke Lid-Staat aangewezen autoriteit of instantie. De nodige kennis wordt verworven door het volgen van cursussen, door praktische ervaring in een vervoeronderneming of door een combinatie van beide ...".

Volgens artikel 8, § 1, van het ontwerp wordt de vereiste bekwaamheid verkregen door het volgen van cursussen georganiseerd in een instelling of een instituut degelijk erkend en gecontroleerd door de Minister van Verkeerswezen; ze wordt vastgesteld door het slagen voor een examen georganiseerd door het Instituut voor Wegtransport.

.../...

Van de drie, in de richtlijn aangegeven mogelijkheden is er in het ontwerp dus maar één onthouden. De commissie heeft op dat bepaalde punt geen opmerkingen gemaakt.

Nu de richtlijn voor de Staten alleen ten aanzien van het te bereiken resultaat verbindend is, mag worden aangenomen dat het ontwerp in overeenstemming is met de richtlijn. Het houdt immers één van de daarin bepaalde mogelijkheden aan.

Anders staat het met de verplichting om cursussen in een erkend instituut of een erkende instelling te volgen.

De verplichting cursussen te volgen is één van de in de richtlijn aangehouden keuzemogelijkheden. Nagegaan moet echter worden of de Koning aan de wet van 18 februari 1969 wel bevoegdheid ontleent om voor te schrijven dat de cursussen in "erkende of gecontroleerde" instellingen of instituten moeten worden georganiseerd.

Artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 bepaalt :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden".

De verplichtingen die artikel 3, 4, van de richtlijn oplegt hebben betrekking op de vaststelling door

.../...

de bevoegde overheid dat de vereiste vakbekwaamheid is verkregen en op de middelen om die bekwaamheid te verwerven, met name het volgen van cursussen.

Aan de eerste verplichting voldoet het ontwerp met het voorschrift dat met goed gevolg een examen moet zijn afgelegd.

Ten aanzien van de tweede verplichting is het nodig en voldoende dat cursussen werden gevolgd. Het is stellig aangewezen dat die cursussen over de examenvakken lopen. Waar het ontwerp daartoe erkenning en controle voorschrijft van de instellingen die cursussen organiseren, doet het meer dan alleen maar maatregelen vaststellen die nodig zijn om de uit de richtlijn volgende verplichting na te komen en vindt het derhalve geen rechtsgrond in de wet van 18 februari 1969 noch in enige andere wetsbepaling.

Artikel 10.

Paragraaf 4 leze men als volgt :

"§ 4. De voorzitter van de examencommissie beslist, vóór iedere examenzitting, of de examens mondeling of schriftelijk zijn. Hij kan beslissen dat het mondeling examen ... (voorts zoals in het ontwerp).

§ 5. Nu de voorzitter ingevolge paragraaf 4 vrij beslist of het examen mondeling dan wel schriftelijk wordt afgenomen, heeft de in paragraaf 5 bedoelde vrijstelling van het schriftelijk examen alleen gevolg als het examen bij de tweede zitting schriftelijk is.

.../...

Zulk een regeling komt in strijd met het beginsel van de gelijkheid der kandidaten want het kan gebeuren dat een bepaalde kandidaat wel, een andere geen vrijstelling geniet.

De tweede volzin van § 5 moet als volgt worden gelezen :

"De kandidaat moet een getuigschrift overleggen waaruit blijkt dat hij zich ten tijde van het examen waaraan hij niet heeft kunnen deelnemen, in het door hem aangevoerde geval van overmacht bevond".

Artikel 14.

Het begin van paragraaf 3 leze men als volgt :

"Van de examencommissie kunnen geen lid zijn :

1) leden van het onderwijzend personeel ...

2) al wie het in artikel 8, § 1, van dit besluit omschreven beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg uitoefent;

3) leden van het personeel van het Instituut voor wegtransport".

Voor 1) van dezelfde paragraaf geldt de opmerking die bij artikel 8 is gemaakt.

.../...

Onder 2) van de meergenoemde paragraaf, Franse tekst, schrappe men de woorden "telle que".

Artikel 15.

In het tweede lid vervange men het woord "zij" door "de leden en de secretaris van de examencommissie".

Artikel 19.

De bepaling volgens welke de voorzitter van de examencommissie of zijn gemachtigde "ter plaatse de gevallen beslecht waarin niet is voorzien bij dit besluit" is dubbelzinnig. Ze kan worden uitgelegd alsof de voorzitter of zijn gemachtigde hier een bevoegdheid krijgen die verder reikt dan het toezicht op de examenzittingen. Die bepaling moet dan ook vervallen. Voorgesteld wordt :"Artikel ... Het toezicht tijdens de examenzittingen wordt uitgeoefend door de voorzitter van de examencommissie of diens gemachtigde".

De artikelen 31 tot 35.

Die artikelen verlenen in bepaalde gevallen vrijstelling van de door het besluit opgelegde verplichtingen.

1. Artikel 31 ontslaat van de verplichting hun vakbekwaamheid overeenkomstig de artikelen 4 en 8, § 1, te bewijzen, de houders van een vóór 1 januari 1978

.../...

afgegeven getuigschrift van vakbekwaamheid voor internationaal vervoer, met uitzondering van de houders van een dergelijk getuigschrift dat enkel geldig is voor het vervoer tussen België en Nederland, behalve wat dat vervoer betreft.

2. Artikel 32 stelt, ten aanzien van het bewuste vervoer, van de vereisten inzake vakbekwaamheid vrij : de vervoerders die gemachtigd zijn om Europees vervoer te verrichten dat "vrijgemaakt" is krachtens de richtlijn van 23 juli 1962.

3. Artikel 33 verleent voor het betreffende vervoer eenzelfde vrijstelling aan de vervoerders die gemachtigd zijn om vervoer tussen België en het Groothertogdom Luxemburg te verrichten.

4. Houders van een met toepassing van artikel 26bis van het ministerieel besluit van 7 maart 1967 afgegeven getuigschrift van vakbekwaamheid voor internationaal vervoer dat enkel geldig is voor vervoer tussen België en Nederland krijgen vrijstelling van de in artikel 8, § 1, opgelegde verplichtingen.

5. Artikel 35 stelt van het examen vrij, de houders van een vóór 1 januari 1975 afgegeven bewijs voor nationaal vervoer of algemene vergunning voor nationaal vervoer.

De Commissie heeft met die bepalingen niet ingestemd in zover zij "bepaalde beperkingen inhielden in verband met de verkeersbetrekkingen of de categorieën

.../.

van goederen Waarvoor de vervoervergunningen werden verleend". Met andere woorden : de Commissie vindt dat internationale vervoerders die uitsluitend gemachtigd zijn om vervoer tussen België en Nederland, tussen België en het Groothertogdom alsook het krachtens de richtlijn van 23 juli 1962 "vrijgemaakte" vervoer te verrichten, alle internationaal vervoer moeten kunnen doen zonder dat zij de voorwaarden inzake vakbekwaamheid hoeven te vervullen.

Uit artikel 5, 1, van de richtlijn volgt :

1. houders van een vóór 1 januari 1978 afgegeven getuigschrift of vergunning voor nationaal of internationaal vervoer zijn in beginsel vrijgesteld van de verplichting aan te tonen dat zij voldoen aan de voorwaarden inzake betrouwbaarheid, financiële draagdracht en vakbekwaamheid;

2. gaat het echter om vergunningen die afgegeven zijn tussen 1 januari 1975 en 1 januari 1978 zonder dat de belanghebbenden van hun vakbekwaamheid hebben doen blijken, dan moeten zij dat bewijs leveren vóór 1 januari 1980.

Enige andere overgangsmaatregel of vrijstelling staat de richtlijn niet toe. Ze maakt het de Lidstaten niet mogelijk de gelijkstelling van de nationale vergunningen met de machtiging om het beroep van vervoerder uit te oefenen op enigerlei wijze te beperken, van het ogenblik af dat de tijdgrenzen in acht worden genomen die volgen uit de data welke de richtlijn onder meer stelt

.../...

inzake het bewijs van vakbekwaamheid.

Vervoerders die vervoer verrichten tussen België en het Groothertogdom Luxemburg of Nederland, hebben in België voor dat vervoer een getuigschrift van vakbekwaamheid gekregen zonder dat zij het examen van vakbekwaamheid (artikelen 26 en 26bis van het ministerieel besluit van 7 maart 1967) hoefden af te leggen.

Ten aanzien van artikel 5 van de richtlijn blijkt dus, ingeval aan die vervoerders vóór 1 januari 1978 een vergunning voor internationaal vervoer is afgegeven, generlei beperking te kunnen worden gesteld op de in de richtlijn bepaalde gelijkstelling van die vergunning met de algemene machtiging tot uitoefening van het beroep; hebben zij die vergunning verkregen na 31 december 1974 maar vóór 1 januari 1978 zonder hun vakbekwaamheid te hebben bewezen, dan moeten zij dat bewijs leveren vóór 1 januari 1980.

Overigens zij opgemerkt dat vervoerders die vervoer verrichten dat "vrijgemaakt" is krachtens de richtlijn van 23 juli 1962 volgens de Commissie onder de toepassing van de richtlijn van 12 november 1974 vallen.

De artikelen 31 tot 35 van het ontwerp missen dan ook rechtsgrond inzover zij bepalingen bevatten die niet in overeenstemming zijn met de richtlijn.

.../...

Artikel 36.

Voor dat artikel wordt de volgende lezing in overweging gegeven :

"Artikel ...

Het ministerieel besluit van 7 maart 1967 houdende bepaling van de eisen gesteld voor de afgifte van een algemene vergunning voor internationaal vervoer en tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 september 1960 genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 22 september 1960 houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding, gewijzigd bij ... (voorts zoals in het ontwerp).

Artikel 37.

Aan het ontwerp kan, in zover het een verplichting inzake vakbekwaamheid oplegt, geen terugwerking worden gegeven. De datum 1 januari 1978 moet dus worden veranderd.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

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

R. PIRSON, 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. J. MASQUELIN.

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. J. MASQUELIN.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.