



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.605/VR
du 17 novembre 2014

advies 56.605/VR
van 17 november 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'eRegistre des entreprises de
transport par route'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
eRegister van
wegvervoersondernemingen'

Le 31 juillet 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Mobilité, adjointe au Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 16 septembre 2014 ^(*) et prorogé de trois mois ^(**), sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'eRegistre des entreprises de transport par route'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 septembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur et Colette GIGOT, greffier.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 14 octobre 2014. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président et Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 novembre 2014.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

^(**) Par courriel du 9 septembre 2014.

Op 31 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 september 2014 ^(*) en verlengd met drie maanden ^(**) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen'.

Het ontwerp is door tweede vakantiekamer onderzocht op 10 september 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 14 oktober 2014. De kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter en Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 november 2014.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Bij e-mail van 9 september 2014.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DU PROJET

1. L'article 6 de la loi du 15 juillet 2013 'relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route', visé dans le préambule du projet d'arrêté royal, énonce en son paragraphe 1^{er} que « [l]'eRegistre contient les données nécessaires pour la bonne exécution des Règlements (CE) n^{os} 1071/2009, 1072/2009 et 1073/2009 ».

Tout comme cette loi à laquelle il vise à porter exécution, le projet d'arrêté royal s'inscrit donc dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil' (ci-après le règlement (CE) n° 1071/2009), du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route' (ci-après le règlement (CE) n° 1072/2009) et du règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006' (ci-après le règlement (CE) n° 1073/2009).

1.1. Selon l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1071/2009, celui-ci « régit l'accès à la profession de transporteur par route et l'exercice de cette profession ». Selon son paragraphe 2, première phrase, il « s'applique à toutes les entreprises établies dans la Communauté qui exercent la profession de transporteur par route ».

L'article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce règlement dispose :

« 1. Aux fins de la mise en œuvre du présent règlement, et notamment de ses articles 11 à 14 et 26, chaque État membre tient un registre électronique national des entreprises de transport par route qui ont été autorisées par une autorité compétente qu'il a désignée à exercer la profession de transporteur par route. Les données contenues dans ce registre sont traitées sous le contrôle de l'autorité publique désignée à cet effet. Les données pertinentes qui figurent dans le registre électronique national sont accessibles à toutes les autorités compétentes de l'État membre concerné ».

1.2. Selon l'article 3 du règlement (CE) n° 1072/2009 :

« Les transports internationaux sont exécutés sous le couvert d'une licence communautaire, combinée, si le conducteur est ressortissant d'un pays tiers, avec une attestation de conducteur ».

L'article 4, paragraphe 5, de ce règlement dispose :

« 5. La licence communautaire et les copies certifiées conformes de celle-ci portent le cachet de l'autorité qui les a délivrées, ainsi qu'une signature et un numéro de série. Les numéros de série de la licence communautaire et des copies certifiées conformes sont consignés dans le registre électronique national des entreprises de transport par route, dans la section réservée aux données du transporteur ».

Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 5, de ce règlement énonce :

« 5. L'attestation de conducteur porte le cachet de l'autorité qui l'a délivrée, ainsi qu'une signature et un numéro de série. Le numéro de série de l'attestation de conducteur est consigné dans le registre électronique national des entreprises de transport par route, dans la section réservée aux données du transporteur qui met cette attestation à la disposition du conducteur désigné dans l'attestation.

Enfin, selon l'article 14 de ce règlement :

« Les États membres font en sorte que les infractions graves à la législation communautaire dans le domaine des transports routiers qui ont été commises par des transporteurs établis sur leur territoire et ont donné lieu à l'application d'une sanction par un État membre, ainsi que les retraits temporaires ou définitifs de la licence communautaire ou de la copie certifiée conforme de celle-ci, soient inscrits dans le registre électronique national des entreprises de transport. Les inscriptions au registre qui portent sur le retrait temporaire ou définitif d'une licence communautaire sont conservées dans la base de données pendant deux ans à compter, en cas de retrait temporaire, de la date d'expiration de la période de retrait ou, en cas de retrait définitif, de la date du retrait ».

1.3. Selon l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1073/2009 :

« Les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus sont subordonnés à la possession d'une licence communautaire délivrée par les autorités compétentes de l'État membre d'établissement ».

L'article 4, paragraphe 2, alinéa 4, de ce règlement dispose :

« La licence communautaire et les copies certifiées conformes de celle-ci portent le cachet de l'autorité qui les a délivrées, une signature et un numéro de série. Les numéros de série de la licence communautaire et des copies certifiées conformes de celle-ci sont inscrits dans le registre national électronique des entreprises de transport par route prévu à l'article 16 du règlement (CE) n° 1071/2009, dans la section réservée aux données du transporteur ».

L'article 24 de ce règlement énonce par ailleurs :

« Les États membres font en sorte que les infractions graves à la législation communautaire dans le domaine des transports par route qui sont imputables à des transporteurs établis sur leur territoire et qui ont donné lieu à l'application d'une sanction par un État membre, ainsi que les retraits temporaires ou définitifs de la licence communautaire ou de la copie certifiée conforme de celle-ci soient consignés dans le registre électronique national des entreprises de transport par route. Les inscriptions au registre qui portent sur le retrait temporaire ou définitif d'une licence communautaire sont conservées dans la base de données pendant deux ans au minimum à compter de la date

d'expiration du retrait en cas de retrait temporaire, ou à compter de la date du retrait en cas de retrait définitif » ¹.

2. La question de la détermination de l'autorité compétente pour adopter, au niveau national, les mesures législatives et réglementaires d'exécution qu'appelle le règlement (CE) n° 1071/2009 doit être réexaminée à la lumière des transferts de compétences opérés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

L'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 a, en effet, complété l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' par un 6° attribuant aux régions la compétence en matière de « conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services » ².

3. Interrogé sur l'impact de la sixième réforme de l'État sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de fixation des conditions d'accès à la profession de transporteur par route, le fonctionnaire délégué a transmis la réponse suivante :

« L'accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'État du 11 octobre 2011 prévoyait, en ce qui concerne l'accès à la profession/ les conditions d'établissement, un 'transfert aux Régions, avec liste des professions dont l'accès reste fédéral' (p. 41 de l'accord institutionnel du 11.10.2011). Ce transfert de compétences a été inscrit sous le titre 'politique économique et industrielle' (p. 40 de l'accord institutionnel du 11.10.2011) et n'a pas été mentionné ou répété sous le titre 'mobilité'.

Cette régionalisation a été inscrite comme suit dans la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État (ci-après 'loi spéciale du 6 janvier 2014') :

'Art. 17. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par les lois spéciales des 13 juillet 2001 et 12 août 2003, est complété par les 6° à 9°, rédigés comme suit :

6° Les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services ;

[...]'.

Un certain nombre d'éléments indiquent toutefois que cette régionalisation de compétences s'inscrit uniquement dans le cadre des compétences des régions dans le domaine de l'économie.

En premier lieu, il convient de remarquer que cette compétence en matière d'accès à la profession 'est inscrite comme principe dans les compétences régionales en économie (VI, alinéa 1^{er})' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, 5-2232/1, p. 89).

¹ Le droit européen distingue ainsi les questions de l'accès à la profession – auquel est consacré le règlement (CE) n° 1071/2009 – et de l'accès au marché international des transports par route, lequel est régi par les règlements (CE) n° 1072/2009 et n° 1073/2009.

² L'article 18, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 2014 abroge pour sa part le point VI, alinéa 5, 6°, du même article 6, § 1^{er}, qui réservait cette compétence à l'autorité fédérale (à l'exception de l'accès aux professions dans le secteur du tourisme, qui relevait déjà de la compétence des régions).

Dans la proposition de loi spéciale du 6 janvier 2014, l'article 17 est introduit comme suit :

‘Le présent article contient diverses modifications en matière d'économie, à savoir les conditions d'établissement/conditions d'accès à la profession, en ce compris, les règles concernant les implantations commerciales (1.), le bail commercial (2.), le Fonds de participation (3.) et enfin le tourisme (4.)’. (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 88).

On souligne donc une nouvelle fois que l'article contient des modifications en ce qui concerne l'économie. En outre, le transfert des compétences relatives aux conditions d'établissement englobe l'accès à la profession, d'une part, et les règles relatives aux implantations commerciales, d'autre part. Ce dernier élément renforce l'idée selon laquelle le transfert de compétences se rapporte uniquement à l'économie et ne peut être étendu au domaine de la mobilité.

De plus, les extraits suivants de la proposition de loi spéciale du 6 janvier 2014 revêtent également de l'importance dans le cadre de la présente analyse :

‘En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est exclusivement compétente en matière de conditions d'accès à la profession, à l'exception des compétences régionales en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme.

Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988, la notion de ‘conditions d'accès à la profession’ a été définie comme recouvrant les conditions d'accès aux professions commerciales et artisanales et les conditions d'accès aux professions libérales. La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales a également été expressément mentionnée dans ce cadre comme tombant dans le champ d'application de la notion de ‘conditions d'accès à la profession’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/6, p. 135).

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la compétence réservée par cette disposition au législateur fédéral comprend ‘notamment le pouvoir de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions, de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions et de protéger des titres professionnels’ (C.C., 55/92, 62/92, 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 et 67/99). Note : des arrêts plus récents de la Cour constitutionnelle reprennent également cette définition : CC, n° 8/2011, 27 janvier 2011 (B.5.3.2.) et CC, n° 45/2012 du 15 mars 2012 (B.10.2.)

La présente proposition de loi spéciale a pour objet de transférer cette compétence aux régions. Un point 6° est inséré à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il complète les compétences des régions en ce qui concerne l'économie. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la même loi spéciale est, quant à lui, abrogé (voyez l'article 18, b)). *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, 5-2232/1, p. 89).

‘Le Conseil d'État souligne dans son avis la différence de signification entre la terminologie française ‘conditions d'accès à la profession’ et la terminologie néerlandaise ‘vestigingsvoorwaarden’. Cette divergence découle des versions actuelles des textes français et néerlandais de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En conservant cette terminologie, les auteurs entendaient souligner le fait qu'aucune modification n'était apportée à la portée de la compétence en matière de ‘conditions d'accès à la profession/vestigingsvoorwaarden’ et que cette compétence,

jusqu'alors réservée à l'autorité fédérale, était bel et bien transférée aux Régions. L'autorité fédérale demeurera néanmoins compétente s'agissant des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 2232/5, p. 273).

'La proposition de loi spéciale vise à transférer l'accès à la profession du niveau fédéral aux régions. Mis à part ce transfert de compétence aux régions, la proposition n'influence en rien les règles existantes de répartition des compétences matérielles et territoriales entre l'État fédéral, les communautés et les régions, ni l'étendue de celles-ci' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 2232/1, p. 91).

Par conséquent, on peut déduire des travaux préparatoires que c'est la compétence relative aux conditions d'accès à la profession, qui était fédérale avant la loi spéciale du 14 janvier 2014 en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 6° LSRI, qui est présentement transférée aux Régions. Autrement dit, on ne touche pas à la portée de la compétence fédérale sur la base de l'ancien article 6, § 1^{er}, VI, 6° LSRI. Cette compétence est intégralement transférée aux Régions (hormis les deux exceptions citées).

Cette ancienne compétence fédérale avait un 'caractère économique' marqué. En effet, il s'agissait de la compétence relative aux conditions d'accès aux professions commerciales et artisanales et aux conditions d'accès aux professions libérales.

La jurisprudence susmentionnée de la Cour constitutionnelle confirme également que la compétence relative aux conditions d'accès à la profession ne se rapportait pas à l'accès à l'ensemble des professions, mais uniquement à 'certaines professions'.

On souligne également le caractère économique de ces professions dans la doctrine :

'Au moment de la création de l'ancien régime de la loi spéciale (1980), il s'agissait des conditions d'accès à la profession dans le commerce et l'artisanat et des conditions d'accès aux professions libérales.

[...]

À présent, les 'conditions d'accès à la profession' sont transférées aux régions en tant qu'élément de la compétence portant sur l'économie.

[...]

Les conditions d'accès à la profession, telles que visées dans la LSRI, peuvent se rapporter à l'établissement d'entrepreneurs vendant des marchandises, mais généralement, elles concernent l'établissement de prestataires de services (H. SWENNEN, « De economische bevoegdheden: vestiging, prijsbeleid, handelshuur, toerisme en het participatiefonds » dans J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 526-527).

En ce qui concerne le contenu des conditions d'accès à la profession, H. SWENNEN renvoie par conséquent à la Directive 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, où les services sont décrits comme 'toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération' (article 1 de la Directive 2006/123).

Cette interprétation confirme également que l'ancienne compétence fédérale relative à 'l'accès à la profession' portait uniquement sur les professions commerciales, artisanales et libérales, mais pas sur l'accès aux professions en général et *a fortiori* pas sur les professions réglementées dans le domaine de la mobilité.

En outre, il y a lieu de constater que le texte final de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État ne contient plus de renvoi à la 'liste des professions dont l'accès reste fédéral', annoncée dans l'accord institutionnel. L'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 exclut uniquement le transfert aux régions des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services. Dans les travaux parlementaires, on prend comme exemples: les agents immobiliers, les notaires, les réviseurs d'entreprises, les agents de change, les avocats, les huissiers de justice et les architectes (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 90).

Au cours des négociations relatives à la Sixième Réforme de l'État, il a seulement été convenu de régionaliser la liste des professions réglementées qui peut être consultée sur le portail de l'État belge (http://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/professions_reglementees/). Seules ces professions réglementées par le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (ci-après 'SPF Économie') seraient transférées aux régions.

Cette liste du SPF Economie correspond à la liste jointe en annexe à l'avis du Conseil supérieur des indépendants et des PME du 5 juin 2012 concernant la régionalisation des professions réglementées, qui a été discutée à plusieurs reprises lors des travaux parlementaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 5-2232/5, pp. 314-316). Cette liste contenait un certain nombre de professions liées à la mobilité qui présentent toutefois un caractère économique, par exemple les concessionnaires automobiles, les vendeurs-réparateurs de tracteurs et machines agricoles, la carrosserie. Cet avis a été rédigé par le Conseil supérieur des indépendants et des PME suite à l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 annonçant la régionalisation des conditions d'accès à la profession. Le Conseil supérieur a interrogé toutes les organisations professionnelles reconnues représentant les professions commerciales et artisanales réglementées et représentatives des différentes régions ou de l'ensemble du territoire en ce qui concerne une éventuelle régionalisation de leur réglementation professionnelle. La conclusion a été que le niveau fédéral est le niveau de pouvoir le mieux placé pour définir (l'ensemble de) la réglementation professionnelle. Le législateur spécial n'a pas suivi cet avis non contraignant.

Au regard de ce qui précède, l'intention du législateur spécial est bien de transférer les compétences en matière d'accès à la profession pour les professions économiques dans le but unique d'obtenir des groupes de compétences homogènes, à savoir, regrouper la compétence en matière de politique économique avec l'accès à la profession en la matière.

Les commentaires de l'article 17 de la loi spéciale confirment ce qui précède :

'La proposition de loi spéciale vise à transférer l'accès à la profession du niveau fédéral aux régions. Mis à part ce transfert de compétence aux régions, la proposition n'influence en rien les règles existantes de répartition des compétences matérielles et territoriales entre l'État fédéral, les communautés et les régions, ni l'étendue de celles-ci'.

Par conséquent, on peut interpréter l'article 17 comme conférant aux régions la compétence de l'accès à la profession seulement dans le cadre des professions qui sont relatives à l'économie, singulièrement celles qui relevaient jusque là du 'domaine' du SPF économie.

L'intention du législateur spécial n'est donc pas d'empiéter sur les compétences fédérales, notamment dans les matières liées au transport. Le transfert complet de l'accès à la profession aurait pour effet de 'dissoudre' les groupes de compétences fédérales, ce que l'on pourrait considérer comme contraire à l'intention du législateur spécial.

En conclusion, déduire du transfert de l'accès à la profession qui fait partie du bloc VI 'économie', une habilitation en vue de régler l'accès à la profession dans le domaine du transport, lequel fait l'objet du bloc X, serait contraire à la volonté du législateur spécial et entamerait sérieusement la sécurité juridique. Si ces derniers avaient souhaité donner la compétence de régler l'accès à la profession en matière de transport aux régions dans le cadre de la loi spéciale du 6 janvier 2014, ils l'auraient explicitement rédigée de la sorte ».

4. Il ressort toutefois des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' que sous réserve de l'exception relative aux « conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services » ainsi que, le cas échéant, de la manière dont il conviendra d'interpréter les limites assortissant la régionalisation de « la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transport exceptionnel par route » opérée par cette loi³, l'intention a été de régionaliser l'ensemble de la matière de l'accès à la profession.

Ainsi, dans les développements de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième réforme de l'État', il est précisé que « les conditions d'accès à la profession/conditions d'établissement » et « les implantations commerciales » constituent « deux matières [qui] concernent une compétence actuellement réservée à l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui prévoit comme exception à la compétence régionale en matière d'économie que les conditions d'accès à la profession, à l'exception des compétences régionales pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, restent fédérales. Les deux éléments qui sont transférés recouvrent entièrement le champ d'application en matière d'accès à la profession [...] »⁴.

Par ailleurs, dans son avis 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième réforme de l'État', la section de législation du Conseil d'État a souligné « la portée, étendue sur le fond, de la compétence dont il est question [dans l'article 17 de la proposition de loi spéciale] »⁵.

Cette portée étendue transparait également des considérations mises en avant par les auteurs de la proposition de loi spéciale pour justifier qu'il ne soit pas donné suite à la suggestion faite dans l'avis 53.932/AG d'éliminer « la discordance, du point de vue de la langue,

³ À cet égard, il y a lieu de rappeler la compétence de l'autorité fédérale, visée à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, X, 10° et 13°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' en ce qui concerne la réglementation en matière de transport par voie navigable de matières animales qui présentent un danger pour la population, de transport de matières radioactives et de transport de matières explosives, ainsi qu'en ce qui concerne la réglementation en matière de transport de matières radioactives, de transport d'explosifs et de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population, par route. Bien que la compétence des régions en matière de conditions d'accès à la profession, visées à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, VI, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 vaille « également en particulier pour l'accès à la profession en matière d'accompagnement du transport dangereux et exceptionnel (voir l'article 23) » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 90), force est de constater que la réglementation relative aux matières restées fédérales, dont il a été indiqué, lors des travaux préparatoires, qu'elles demeurent « en tout cas » de la compétence de l'autorité fédérale (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 137, 138 et 149), contient certaines dispositions qui peuvent être considérées comme des règles concernant l'accès à la profession.

⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 88 et 89.

⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 28.

entre la version française ('conditions d'accès à la profession') et la version néerlandaise ('vestigingsvoorwaarden') »⁶.

Selon le rapport de la commission des affaires institutionnelles du Sénat (passage également reproduit par le fonctionnaire délégué dans sa réponse) :

« En conservant cette terminologie, les auteurs entendaient souligner le fait qu'aucune modification n'était apportée à la portée de la compétence en matière de 'conditions d'accès à la profession/vestigingsvoorwaarden' et que cette compétence, jusqu'alors réservée à l'autorité fédérale, était bel et bien transférée aux Régions. L'autorité fédérale demeurera néanmoins compétente s'agissant des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services.

À la lumière de la continuité de l'interprétation de la loi spéciale, les auteurs préfèrent garder la terminologie de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles »⁷.

5. Au vu de ces éléments et en l'absence d'indication en sens contraire susceptible d'être déduite des travaux préparatoires ou du texte-même de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', il n'y a pas lieu de considérer que dans les limites du transfert réalisé, la compétence en matière d'accès à la profession doit être définie de manière plus restrictive après son transfert aux régions qu'elle ne l'était auparavant.

À cet égard, il peut dès lors être fait référence à la description de cette compétence – alors fédérale – donnée par la section de législation du Conseil d'État, en chambres réunies, dans l'avis 42.544/VR donné le 2 octobre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2008 'betreffende de zorg- en bijstandsverlening'⁸ :

(Traduction)

« 7. Bien que la compétence fédérale en matière de conditions d'accès à la profession soit inscrite en tant qu'exception aux compétences des régions en matière de politique économique, elle s'applique à l'égard de toutes les compétences des communautés et des régions⁹, même lorsqu'il s'agit de matières qui sont exercées totalement en dehors d'une activité économique¹⁰.

Il peut se déduire de l'arrêt n° 36 de la Cour constitutionnelle¹¹ que les matières visées par la notion de 'conditions d'accès à la profession' ne sont pas limitées aux matières réglées par la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 28.

⁷ Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles du Sénat par MM. Moureaux et Claes, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/5, p. 273.

⁸ *Doc. parl.*, Vl. Parl., 2007-2008, n° 1708/1, pp. 35 et s., sp. pp. 46-48.

⁹ *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 36, 10 juin 1987, 4.B.2 ; Cour constitutionnelle, n° 2/97, 16 janvier 1997, B.7. Voir également Cour constitutionnelle, n° 74/97, 17 décembre 1997.

¹⁰ *Note de bas de page 15 de l'avis cité* : Avis 38.732/1/V du 2 août 2005 sur un avant-projet devenu notamment la loi-cadre du 24 septembre 2006 'sur le port du titre professionnel d'une profession intellectuelle prestataire de services et sur le port du titre professionnel d'une profession artisanale', *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2172/001 ; voir également Cour constitutionnelle, n° 74/97, 17 décembre 1997, B.3.1 à B.3.3.

¹¹ *Note de bas de page 16 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 36, 10 juin 1987.

professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat (actuellement le chapitre I du titre II de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante) et par la loi du 1^{er} mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services (actuellement la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services¹²), dont il a été fait mention lors des travaux préparatoires de la loi (spéciale) du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹³. Dans des arrêts ultérieurs, la notion de 'conditions d'accès à la profession' est par conséquent définie comme portant notamment sur le pouvoir de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions ou d'implantation d'établissements commerciaux, de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions et de protéger des titres professionnels¹⁴.

8. La compétence ainsi définie de l'autorité fédérale doit toutefois être délimitée par rapport aux compétences des communautés et des régions concernant les matières qui leur sont attribuées¹⁵ ».

6. Plus récemment, ce point de vue a été notamment repris dans l'avis 53.169/VR donné le 27 mai 2013 à propos de la mise en place d'un registre électronique des prestataires de service européen de télépéage¹⁶, dans les termes suivants :

« 2.1. [...] Le projet, qui règle incontestablement des aspects de la matière des routes et leurs dépendances, ne porte pas sur la police générale ou la réglementation relative aux communications et aux transports, mais ne fixe pas non plus de prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport. L'autorité fédérale ne peut par conséquent pas se prévaloir de l'exception précitée pour édicter la réglementation à l'examen.

2.2. Il y a lieu cependant d'examiner si, au regard de la répartition des compétences, le projet ne s'appuie pas sur un autre fondement.

2.2.1. L'article 1^{er} du projet désigne le directeur général de la Direction générale Transport routier et Sécurité routière pour accorder et maintenir l'enregistrement visé à l'article 3 de la décision 2009/750/CE. Cet enregistrement est accordé, conformément à l'article 3 de cette décision, si le prestataire du SET concerné satisfait aux exigences

¹² Note de bas de page 17 de l'avis cité : Voir l'annexe de l'arrêté royal du 3 août 2007 codifiant les lois-cadres relatives aux professions intellectuelles prestataires de services.

¹³ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Rapport ANTOINE-UYTTENDAELE, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 135.

¹⁴ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 55/92, 9 juillet 1992, 5.B.12 ; Cour constitutionnelle, n° 69/92, 12 novembre 1992, 5.B.6 ; Cour constitutionnelle, n° 78/92, 17 décembre 1992, B.4.2 ; Cour constitutionnelle, n° 73/98, 17 juin 1998, B.8.2 ; Cour constitutionnelle, n° 120/98, 3 décembre 1998, B.1.3 ; Cour constitutionnelle, n° 67/99, 17 juin 1999, B.7. Si certains de ces arrêts, dont les termes varient d'ailleurs, ne mentionnent pas l'implantation d'établissements commerciaux, c'est sans doute parce que la compétence à ce sujet n'était pas du tout pertinente en ce qui concerne la problématique abordée dans ces arrêts.

¹⁵ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Lorsqu'une matière a des liens avec plusieurs attributions de compétences, il convient, pour désigner l'autorité compétente, de vérifier où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée (Cour constitutionnelle, n° 76/2000, 21 juin 2000, B.4.1 ; Cour constitutionnelle, n° 184/2002, 11 décembre 2002, B.7 ; Cour constitutionnelle, n° 109/2006, 28 juin 2006, B.9.2).

¹⁶ Projet devenu l'arrêté royal du 20 janvier 2014 'relatif à l'enregistrement des prestataires de service européen de télépéage et au registre électronique national relatif au service européen de télépéage'. Il s'agit également d'un registre électronique de prestataires de services reconnus par l'autorité, dont la tenue est imposée par le droit européen.

fixées dans cet article. Dès lors que l'enregistrement ne peut être considéré indépendamment des exigences auxquelles il est lié, la qualification de celles-ci du point de vue de la répartition des compétences est déterminante pour évaluer la compétence de l'autorité fédérale.

Les exigences visées, auxquelles il faut satisfaire pour pouvoir exercer l'activité de prestataire du SET, peuvent essentiellement s'analyser comme des exigences liées aux aptitudes professionnelles, à l'équipement technique et à la capacité financière. Ainsi, des conditions à remplir sont formulées afin d'accéder à l'exercice d'une activité économique. Il y a lieu de qualifier pareilles conditions, qui portent sur l'essence de l'activité concernée, de conditions d'accès à la profession au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980¹⁷, pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente, sauf en matière de tourisme. Bien que la compétence relative aux conditions d'accès à la profession soit inscrite comme une exception aux compétences des régions en matière de politique économique, elle s'applique à l'égard de toutes les compétences des communautés et des régions¹⁸.

En conséquence, l'article 1^{er} du projet peut être réputé relever de la sphère de compétence de l'autorité fédérale¹⁹ ».

7. Il convient par conséquent de considérer dorénavant que la compétence des régions relative aux conditions d'accès à la profession, même si elle demeure inscrite parmi les compétences régionales en matière de politique économique, revêt, dans les limites du transfert opéré, une portée générale et n'est pas limitée aux seules professions réglementées par le service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie²⁰. Il peut, en outre, être relevé que le législateur spécial n'aurait pas eu besoin de prévoir une exception pour les professions des soins de santé et les professions intellectuelles prestataires de services, s'il avait entendu limiter les compétences transférées aux régions en matière d'accès à la profession aux seules professions dont la réglementation relève de ce service public fédéral.

8. En conclusion, la création d'un registre électronique unique des entreprises de transport par route, dès lors notamment qu'elle s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre, au niveau belge, du règlement (CE) n° 1071/2009, lequel a pour objet spécifique de régir l'accès à la profession de transporteur par route, ne relève plus, depuis le 1^{er} juillet 2014, de la seule compétence de l'autorité fédérale, mais incombe également aux régions, à titre principal pour ce

¹⁷ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Des conditions similaires imposées aux agences de voyages ont été qualifiées de conditions d'accès à la profession par la Cour constitutionnelle (C.C., 10 juin 1987, n° 36). Il n'en irait autrement que si l'activité concernée peut être considérée comme faisant partie d'un service public au sens fonctionnel du terme (C.C., 16 janvier 1997, n° 2/97, B.9.1 ; C.C., 17 décembre 1997, n° 81/97, B.12.1 ; C.C., 17 juin 1999, n° 67/99, B.7), ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

¹⁸ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : C.C., 10 juin 1987, n° 36, 4.B.2 ; C.C., 16 janvier 1997, n° 2/97, B.7. Voir aussi C.C., 17 décembre 1997, n° 74/97.

¹⁹ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Il y a toutefois lieu d'émettre une réserve concernant la référence à l'article 4, §§ 1^{er} et 2 (lire : alinéas 1^{er} et 2) dans le segment de phrase « en fonction des exigences visées aux articles 3 et 4, § 1^{er} et 2 de la décision », dont on n'aperçoit d'ailleurs pas tout à fait la portée.

²⁰ Le transfert de la compétence en matière d'accès à la profession peut être vu comme ayant un effet horizontal, affectant de multiples politiques sectorielles, dont celle des transports. Voir D. VAN EECKHOUTTE, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid » in A. ALLEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (457), 463, n° 9.

qui a trait à l'accès à la profession, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

À la lecture du texte en projet, la compétence de l'autorité fédérale découle en tout cas du constat que plusieurs des finalités en vue desquelles les données traitées dans l'eRegistre peuvent être utilisées en vertu de l'article 5 de la loi du 15 juillet 2013 'relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route' continuent à relever au moins partiellement de l'autorité fédérale²¹, de la circonstance que plusieurs données que l'eRegistre est appelé à contenir en vertu du projet d'arrêté royal, données censées provenir de services publics fédéraux qualifiés par le projet de « source authentique » de ces données, se rapportent à des matières restées en tout ou en partie fédérales²² et enfin du fait que l'article 16 du règlement (CE) n° 1071/2009, en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase, impose l'instauration d'un registre électronique national unique²³ susceptible d'être alimenté et géré par une ou plusieurs autorités compétentes au sein d'un État²⁴ et, en son paragraphe 2, alinéas 2 et 3, reconnaît par ailleurs aux États membres des facultés concernant les données du registre qui, dans les États comme la Belgique où une pluralité d'autorités compétentes coexistent sur un pied d'égalité, ne peuvent être mises en œuvre sans qu'un accord intervienne à ce propos entre ces autorités.

9. À la lumière de ces éléments, il apparaît que la création de l'eRegistre des entreprises de transport par route en exécution de la loi du 15 juillet 2013 'relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route' ne peut s'opérer que dans le cadre d'un exercice conjoint par l'État fédéral et les régions de leurs compétences propres, au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', et nécessite dès lors qu'un accord de coopération soit conclu à ce sujet entre ces autorités.

*

²¹ Tel est le cas des finalités de traitement des données de l'eRegistre énumérées à l'article 5, 2°, 3°, 4°, 5° et 6°, de la loi du 15 juillet 2013 'relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route'. Il faut considérer que l'autorité fédérale est demeurée compétente dans cette mesure, le commentaire de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 précisant :

« La proposition de loi spéciale vise à transférer l'accès à la profession du niveau fédéral aux régions. Mis à part ce transfert de compétence aux régions, la proposition n'influence en rien les règles existantes de répartition des compétences matérielles et territoriales entre l'État fédéral, les communautés et les régions, ni l'étendue de celles-ci » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 91).

²² Voir en particulier les données mentionnées dans l'article 2, § 2, 10°, du projet d'arrêté royal (données du répertoire matricule), 11° (données de la banque-carrefour relatives au permis de conduire), ainsi que §§ 3 à 9.

²³ Selon cette disposition :

« 1. Aux fins de la mise en œuvre du présent règlement, et notamment de ses articles 11 à 14 et 26, chaque État membre tient un registre électronique national des entreprises de transport par route qui ont été autorisées par une autorité compétente qu'il a désignée à exercer la profession de transporteur par route ».

Voir également l'article 11, § 2, de ce règlement qui dispose :

« 2. L'autorité compétente inscrit dans le registre électronique national visé à l'article 16 les données concernant les entreprises qu'elle autorise et qui sont visées à l'article 16, paragraphe 2, premier alinéa, points a) à d) ».

²⁴ En effet, selon l'article 10, paragraphe 1^{er}, du règlement 1071/2009 :

« Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités compétentes chargées de veiller à la mise en œuvre correcte du présent règlement [...] ».

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Luidens paragraaf 1 van artikel 6 van de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen’, waarnaar verwezen wordt in de aanhef van het ontwerp van koninklijk besluit, worden “[i]n het eRegister (...) de gegevens opgenomen die noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van de Verordeningen (EG) nrs. 1071/2009, 1072/2009 en 1073/2009”.

Het ontwerp van koninklijk besluit past dus, net zoals de wet waarvan het de tenuitvoerlegging beoogt, in het kader van de tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad’ (hierna verordening (EG) nr. 1071/2009 genoemd), van verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’ (hierna verordening (EG) nr. 1072/2009 genoemd) en van verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobUSDiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006’ (hierna verordening (EG) nr. 1073/2009 genoemd).

1.1. Luidens artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1071/2009 “regelt [deze verordening] de toegang tot en de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer”. Luidens lid 2, eerste zin, is ze “van toepassing op alle in de Gemeenschap gevestigde ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen”.

Artikel 16, lid 1, eerste alinea, van die verordening luidt als volgt:

“1. Met het oog op de uitvoering van de onderhavige verordening, en met name van de artikelen 11 tot en met 14 en artikel 26, houdt elke lidstaat een nationaal elektronisch register bij van de wegvervoerondernemingen die van een bevoegde instantie een vergunning hebben gekregen voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer. De verwerking van de gegevens in dat register staat onder toezicht van de daartoe aangewezen overheidsinstantie. De relevante gegevens in dit nationale elektronische register zijn toegankelijk voor alle bevoegde instanties van de betrokken lidstaat”.

1.2. Artikel 3 van verordening (EG) nr. 1072/2009 luidt als volgt:

“Het internationale vervoer wordt uitgevoerd onder dekking van een communautaire vergunning en, indien de bestuurder een onderdaan van een derde land is, in combinatie met een bestuurdersattest”.

Artikel 4, lid 5, van die verordening luidt als volgt:

“5. Op de communautaire vergunning en de gewaarmerkte afschriften daarvan worden het zegel van de instantie van afgifte, een handtekening en een serienummer aangebracht. De serienummers van de communautaire vergunning en van de gewaarmerkte afschriften worden, als onderdeel van de reeks gegevens met betrekking tot de vervoerder, opgenomen in het nationale elektronische register van wegvervoerondernemingen”.

Voorts luidt artikel 5, lid 5, van die verordening als volgt:

“5. Op het bestuurdersattest worden het zegel van de instantie van afgifte, een handtekening en een serienummer aangebracht. Het serienummer van het bestuurdersattest kan, als onderdeel van de reeks gegevens met betrekking tot de vervoerder die dat attest ter beschikking van de daarin beschreven bestuurder stelt, worden opgenomen in het nationale elektronische register van wegvervoerondernemingen”.

Tot slot bepaalt artikel 14 van die verordening het volgende:

“De lidstaten zien erop toe dat ernstige inbreuken op de communautaire wetgeving inzake vervoer over de weg, die worden gepleegd door op hun grondgebied gevestigde vervoerders en hebben geleid tot het opleggen van een sanctie door een lidstaat, alsook elke tijdelijke of definitieve intrekking van de communautaire vergunning of het voor eensluidend gewaarmerkt afschrift daarvan, worden opgenomen in het nationale elektronische register van wegvervoerondernemingen. De aantekeningen in het register die betrekking hebben op de tijdelijke of definitieve intrekking van een communautaire vergunning, blijven in de gegevensbank aanwezig gedurende twee jaar vanaf de datum van het verstrijken van de intrekkingperiode in geval van een tijdelijke intrekking, of vanaf de datum van intrekking in geval van een definitieve intrekking”.

1.3. Artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 1073/2009 luidt als volgt:

“Internationaal vervoer van personen met touringcars en autobussen wordt verricht op grond van het bezit van een communautaire vergunning die door de bevoegde instanties van de lidstaat van vestiging wordt afgegeven”.

Artikel 4, lid 2, vierde alinea, van die verordening luidt als volgt:

“Op de communautaire vergunning en de voor eensluidend gewaarmerkte afschriften daarvan moet het zegel van de instantie van afgifte worden aangebracht, alsook een handtekening en een serienummer. Het serienummer van de communautaire vergunning en van de voor eensluidend gewaarmerkte afschriften daarvan worden, als onderdeel van de gegevens met betrekking tot de vervoerder, opgenomen in het in artikel 16 van Verordening (EG) nr. 1071/2009 bedoelde nationale elektronische register van wegvervoerondernemingen”.

Voorts luidt artikel 24 van die verordening als volgt:

“De lidstaten zien erop toe dat ernstige inbreuken op de communautaire wetgeving inzake vervoer over de weg, die toe te schrijven zijn aan op hun grondgebied gevestigde vervoerders en hebben geleid tot het opleggen van een sanctie door een lidstaat, alsook het feit dat de communautaire vergunning of het voor eensluidend gewaarmerkte afschrift daarvan tijdelijk of definitief is ingetrokken, worden opgenomen in het nationale elektronische register van wegvervoerondernemingen. De aantekeningen in het register die betrekking hebben op de tijdelijke of definitieve intrekking van een communautaire vergunning, blijven in de gegevensbank aanwezig gedurende ten minste twee jaar te rekenen vanaf het verstrijken van de intrekkingstermijn, bij tijdelijke intrekking, of de datum van intrekking, bij definitieve intrekking”.¹

2. De vraag welke instantie bevoegd is om op nationaal niveau de wet- en regelgevende maatregelen van tenuitvoerlegging te nemen die verordening (EG) nr. 1071/2009 oplegt, moet opnieuw worden onderzocht in het licht van de bevoegdheidsoverdrachten die de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, die op 1 juli 2014 in werking is getreden, tot stand heeft gebracht.

Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is bij artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 immers aangevuld met een punt 6° dat de gewesten bevoegd maakt voor “[d]e vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”.²

3. Op de vraag welke gevolgen de zesde staatshervorming heeft voor de bevoegdheid van de federale overheid inzake het vaststellen van de vestigingsvoorwaarden voor het beroep van wegvervoerondernemer, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“L’accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l’État du 11 octobre 2011 prévoyait, en ce qui concerne l’accès à la profession/ les conditions d’établissement, un ‘transfert aux Régions, avec liste des professions dont l’accès reste fédéral’ (p. 41 de l’accord institutionnel du 11.10.2011). Ce transfert de compétences a été inscrit sous le titre ‘politique économique et industrielle’ (p. 40 de l’accord institutionnel du 11.10.2011) et n’a pas été mentionné ou répété sous le titre ‘mobilité’.

Cette régionalisation a été inscrite comme suit dans la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l’État (ci-après ‘loi spéciale du 6 janvier 2014’) :

‘Art. 17. L’article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par les lois spéciales des 13 juillet 2001 et 12 août 2003, est complété par les 6° à 9°, rédigés comme suit :

¹ Het Europees recht maakt aldus een onderscheid tussen de aangelegenheden die te maken hebben met de toegang tot het beroep – die geregeld wordt in verordening (EG) nr. 1071/2009 – en die welke te maken hebben met de toegang tot de internationale markt van het vervoer over de weg, die door de verordeningen (EG) nr. 1072/2009 en nr. 1073/2009 wordt geregeld.

² Artikel 18, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 heft zijnerzijds punt VI, vijfde lid, 6°, van hetzelfde artikel 6, § 1, op, waarbij die bevoegdheid aan de federale overheid was toegekend (met uitzondering van de vestigingsvoorwaarden in de toeristische sector, die reeds onder de bevoegdheid van de gewesten viel).

6° Les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services ;
(...)'.

Un certain nombre d'éléments indiquent toutefois que cette régionalisation de compétences s'inscrit uniquement dans le cadre des compétences des régions dans le domaine de l'économie.

En premier lieu, il convient de remarquer que cette compétence en matière d'accès à la profession 'est inscrite comme principe dans les compétences régionales en économie (VI, alinéa 1^{er})' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, 5-2232/1, p. 89).

Dans la proposition de loi spéciale du 6 janvier 2014, l'article 17 est introduit comme suit :

'Le présent article contient diverses modifications en matière d'économie, à savoir les conditions d'établissement/conditions d'accès à la profession, en ce compris, les règles concernant les implantations commerciales (1.), le bail commercial (2.), le Fonds de participation (3.) et enfin le tourisme (4.)'. (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 88).

On souligne donc une nouvelle fois que l'article contient des modifications en ce qui concerne l'économie. En outre, le transfert des compétences relatives aux conditions d'établissement englobe l'accès à la profession, d'une part, et les règles relatives aux implantations commerciales, d'autre part. Ce dernier élément renforce l'idée selon laquelle le transfert de compétences se rapporte uniquement à l'économie et ne peut être étendu au domaine de la mobilité.

De plus, les extraits suivants de la proposition de loi spéciale du 6 janvier 2014 revêtent également de l'importance dans le cadre de la présente analyse :

'En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est exclusivement compétente en matière de conditions d'accès à la profession, à l'exception des compétences régionales en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme.

Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988, la notion de 'conditions d'accès à la profession' a été définie comme recouvrant les conditions d'accès aux professions commerciales et artisanales et les conditions d'accès aux professions libérales. La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales a également été expressément mentionnée dans ce cadre comme tombant dans le champ d'application de la notion de 'conditions d'accès à la profession' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/6, p. 135).

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la compétence réservée par cette disposition au législateur fédéral comprend 'notamment le pouvoir de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions, de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions et de protéger des titres professionnels' (C.C., 55/92, 62/92, 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 et 67/99). Note : des arrêts plus récents de la Cour constitutionnelle reprennent également cette définition : CC, n° 8/2011, 27 janvier 2011 (B.5.3.2.) et CC, n° 45/2012 du 15 mars 2012 (B.10.2.)

La présente proposition de loi spéciale a pour objet de transférer cette compétence aux régions. Un point 6° est inséré à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il complète les compétences des régions en ce qui concerne l'économie. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la même loi spéciale est,

quant à lui, abrogé (voyez l'article 18, b)). *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, 5-2232/1, p. 89).

‘Le Conseil d’État souligne dans son avis la différence de signification entre la terminologie française ‘conditions d’accès à la profession’ et la terminologie néerlandaise ‘vestigingsvoorwaarden’. Cette divergence découle des versions actuelles des textes français et néerlandais de l’article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En conservant cette terminologie, les auteurs entendaient souligner le fait qu’aucune modification n’était apportée à la portée de la compétence en matière de ‘conditions d’accès à la profession/vestigingsvoorwaarden’ et que cette compétence, jusqu’alors réservée à l’autorité fédérale, était bel et bien transférée aux Régions. L’autorité fédérale demeurera néanmoins compétente s’agissant des conditions d’accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 2232/5, p. 273).

‘La proposition de loi spéciale vise à transférer l’accès à la profession du niveau fédéral aux régions. Mis à part ce transfert de compétence aux régions, la proposition n’influence en rien les règles existantes de répartition des compétences matérielles et territoriales entre l’État fédéral, les communautés et les régions, ni l’étendue de celles-ci’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 2232/1, p. 91).

Par conséquent, on peut déduire des travaux préparatoires que c’est la compétence relative aux conditions d’accès à la profession, qui était fédérale avant la loi spéciale du 14 janvier 2014 en vertu de l’article 6, § 1^{er}, VI, 6° LSRI, qui est présentement transférée aux Régions. Autrement dit, on ne touche pas à la portée de la compétence fédérale sur la base de l’ancien article 6, § 1^{er}, VI, 6° LSRI. Cette compétence est intégralement transférée aux Régions (hormis les deux exceptions citées).

Cette ancienne compétence fédérale avait un ‘caractère économique’ marqué. En effet, il s’agissait de la compétence relative aux conditions d’accès aux professions commerciales et artisanales et aux conditions d’accès aux professions libérales.

La jurisprudence susmentionnée de la Cour constitutionnelle confirme également que la compétence relative aux conditions d’accès à la profession ne se rapportait pas à l’accès à l’ensemble des professions, mais uniquement à ‘certaines professions’.

On souligne également le caractère économique de ces professions dans la doctrine :

‘Au moment de la création de l’ancien régime de la loi spéciale (1980), il s’agissait des conditions d’accès à la profession dans le commerce et l’artisanat et des conditions d’accès aux professions libérales.

(...)

À présent, les ‘conditions d’accès à la profession’ sont transférées aux régions en tant qu’élément de la compétence portant sur l’économie.

(...)

Les conditions d’accès à la profession, telles que visées dans la LSRI, peuvent se rapporter à l’établissement d’entrepreneurs vendant des marchandises, mais généralement, elles concernent l’établissement de prestataires de services (H. SWENNEN, « De economische bevoegdheden: vestiging, prijsbeleid, handelshuur, toerisme en het participatiefonds » dans J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 526-527).

En ce qui concerne le contenu des conditions d'accès à la profession, H. SWENNEN renvoie par conséquent à la Directive 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, où les services sont décrits comme 'toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération' (article 1 de la Directive 2006/123).

Cette interprétation confirme également que l'ancienne compétence fédérale relative à 'l'accès à la profession' portait uniquement sur les professions commerciales, artisanales et libérales, mais pas sur l'accès aux professions en général et *a fortiori* pas sur les professions réglementées dans le domaine de la mobilité.

En outre, il y a lieu de constater que le texte final de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État ne contient plus de renvoi à la 'liste des professions dont l'accès reste fédéral', annoncée dans l'accord institutionnel. L'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 exclut uniquement le transfert aux régions des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services. Dans les travaux parlementaires, on prend comme exemples: les agents immobiliers, les notaires, les réviseurs d'entreprises, les agents de change, les avocats, les huissiers de justice et les architectes (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 90).

Au cours des négociations relatives à la Sixième Réforme de l'État, il a seulement été convenu de régionaliser la liste des professions réglementées qui peut être consultée sur le portail de l'Etat belge (http://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/professions_reglementees/). Seules ces professions réglementées par le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (ci-après 'SPF Economie') seraient transférées aux régions.

Cette liste du SPF Economie correspond à la liste jointe en annexe à l'avis du Conseil supérieur des indépendants et des PME du 5 juin 2012 concernant la régionalisation des professions réglementées, qui a été discutée à plusieurs reprises lors des travaux parlementaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 5-2232/5, pp. 314-316). Cette liste contenait un certain nombre de professions liées à la mobilité qui présentent toutefois un caractère économique, par exemple les concessionnaires automobiles, les vendeurs-réparateurs de tracteurs et machines agricoles, la carrosserie. Cet avis a été rédigé par le Conseil supérieur des indépendants et des PME suite à l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 annonçant la régionalisation des conditions d'accès à la profession. Le Conseil supérieur a interrogé toutes les organisations professionnelles reconnues représentant les professions commerciales et artisanales réglementées et représentatives des différentes régions ou de l'ensemble du territoire en ce qui concerne une éventuelle régionalisation de leur réglementation professionnelle. La conclusion a été que le niveau fédéral est le niveau de pouvoir le mieux placé pour définir (l'ensemble de) la réglementation professionnelle. Le législateur spécial n'a pas suivi cet avis non contraignant.

Au regard de ce qui précède, l'intention du législateur spécial est bien de transférer les compétences en matière d'accès à la profession pour les professions économiques dans le but unique d'obtenir des groupes de compétences homogènes, à savoir, regrouper la compétence en matière de politique économique avec l'accès à la profession en la matière.

Les commentaires de l'article 17 de la loi spéciale confirment ce qui précède :

'La proposition de loi spéciale vise à transférer l'accès à la profession du niveau fédéral aux régions. Mis à part ce transfert de compétence aux régions, la proposition n'influence en rien les règles existantes de répartition des compétences matérielles et territoriales entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, ni l'étendue de celles-ci'.

Par conséquent, on peut interpréter l'article 17 comme conférant aux régions la compétence de l'accès à la profession seulement dans le cadre des professions qui sont relatives à l'économie, singulièrement celles qui relevaient jusque là du 'domaine' du SPF économie.

L'intention du législateur spécial n'est donc pas d'empiéter sur les compétences fédérales, notamment dans les matières liées au transport. Le transfert complet de l'accès à la profession aurait pour effet de 'dissoudre' les groupes de compétences fédérales, ce que l'on pourrait considérer comme contraire à l'intention du législateur spécial.

En conclusion, déduire du transfert de l'accès à la profession qui fait partie du bloc VI 'économie', une habilitation en vue de régler l'accès à la profession dans le domaine du transport, lequel fait l'objet du bloc X, serait contraire à la volonté du législateur spécial et entamerait sérieusement la sécurité juridique. Si ces derniers avaient souhaité donner la compétence de régler l'accès à la profession en matière de transport aux régions dans le cadre de la loi spéciale du 6 janvier 2014, ils l'auraient explicitement rédigée de la sorte".

4. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' blijkt evenwel dat de bedoeling voorzat heel de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden aan de gewesten over te dragen, behalve wat betreft "de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen" en onder voorbehoud, in voorkomend geval, van de wijze waarop de grenzen van de regionalisering van "de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg", die deze wet tot stand brengt, moeten worden uitgelegd.³

Zo bijvoorbeeld wordt in de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' met betrekking tot "de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep" en de "handelsvestigingen" gepreciseerd dat "[b]eide aangelegenheden (...) betrekking [hebben] op de bevoegdheid die thans nog een federaal voorbehouden bevoegdheid betreft, krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat erin voorziet dat als uitzondering op de gewestbevoegdheid economie, de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, federaal blijven. De twee elementen die worden overgedragen, dekken het volledige toepassingsgebied inzake vestigingsvoorwaarden [...]".⁴

³ In dat verband dient te worden gewezen op de bevoegdheid van de federale overheid zoals bedoeld in artikel 6, § 1, eerste lid, X, 10° en 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' wat de regelgeving inzake het vervoer over de waterweg betreft van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen, evenals wat de regelgeving betreft van het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, over de weg. Hoewel de bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden zoals bedoeld in artikel 6, § 1, eerste lid, VI, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt "inzonderheid ook voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (zie ook artikel 23)" (*Parl.St.* Senaat 2012-13, 5-2232/1, 90), dient te worden vastgesteld dat de regelgeving met betrekking tot die federaal gebleven aangelegenheden waarvan tijdens de parlementaire voorbereiding werd vooropgesteld dat ze "in ieder geval" tot de federale bevoegdheid blijft behoren (*Parl.St.* Senaat 2012-13, 5-2232/1, 137, 138 en 149), zekere bepalingen bevat die kunnen worden beschouwd als regels die de toegang tot het beroep betreffen.

⁴ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 88 en 89.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 53.932/AV, op 27 augustus 2013 gegeven over het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, overigens gewezen op “de ruime inhoudelijke draagwijdte van de in [artikel 17 van het voorstel van bijzondere wet] vervatte bevoegdheid”.⁵

Die ruime draagwijdte blijkt ook uit de overwegingen die de stellers van het voorstel van bijzondere wet naar voren hebben gebracht teneinde te rechtvaardigen dat geen gevolg is gegeven aan de suggestie die in advies 53.932/AV is geformuleerd om de “discordantie tussen de Nederlandse versie (‘vestigingsvoorwaarden’) en de Franse versie (‘conditions d’accès à la profession’)” weg te werken.⁶

Het verslag van de commissie Institutionele Aangelegenheden van de Senaat luidt als volgt (passage die de gemachtigde ambtenaar ook in zijn antwoord heeft overgenomen):

“De indieners wensen met het behouden van deze terminologie te benadrukken dat er geen wijziging wordt aangebracht aan de draagwijdte van de bevoegdheid inzake ‘vestigingsvoorwaarden/conditions d’accès à la profession’ en dat het deze bevoegdheid is, die thans voorbehouden is aan de federale Overheid, die wordt overgedragen naar de gewesten. De federale overheid zal evenwel bevoegd blijven inzake de voorwaarden voor de toegang tot gezondheidsberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen.

In het licht van de continuïteit van de interpretatie van de bijzondere wet, verkiezen de indieners de oorspronkelijk gebruikte terminologie van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te behouden”.⁷

5. Op grond van die gegevens en aangezien noch de parlementaire voorbereiding noch de tekst zelf van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ vermeldingen bevatten die op het tegendeel wijzen, is er geen grond om aan te nemen dat de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden, binnen de grenzen van de tot stand gebrachte overdracht, restrictiever moet worden gedefinieerd nadat ze aan de gewesten is overgedragen dan voordien.

In dat opzicht kan derhalve worden verwezen naar de omschrijving van die – toen nog federale – bevoegdheid die de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verenigde kamers heeft geformuleerd in advies 42.544/VR, op 2 oktober 2007 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende de zorg- en bijstandsverzekering’.⁸

“7. Alhoewel de federale bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden is ingeschreven als een uitzondering op de bevoegdheden van de gewesten inzake het economisch beleid, geldt zij ten aanzien van alle bevoegdheden van de gemeenschappen

⁵ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 28.

⁶ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 28.

⁷ Verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat uitgebracht door de heren Moureaux en Claes, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/5, 273.

⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1708/1, 35 e.v., inzonderheid 46-48.

en de gewesten⁹, zelfs wanneer het aangelegenheden betreft die geheel buiten een economische sfeer worden uitgeoefend¹⁰.

Uit arrest nr. 36 van het Grondwettelijk Hof¹¹ kan worden afgeleid dat de aangelegenheden die onder het begrip 'vestigingsvoorwaarden' ressorteren, niet beperkt zijn tot de aangelegenheden die worden geregeld bij de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen (thans hoofdstuk I van titel II van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap) en bij de wet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen (thans de kaderwet betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen¹²), waarvan tijdens de parlementaire voorbereiding van de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gewag werd gemaakt¹³. In latere arresten wordt het begrip 'vestigingsvoorwaarden' dan ook omschreven als onder meer betrekking hebbend op de bevoegdheid om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen of het oprichten van handelsvestigingen, om algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen en om beroepstitels te beschermen¹⁴.

8. De aldus omschreven bevoegdheid van de federale overheid dient evenwel te worden afgelijnd ten aanzien van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de hen toegewezen aangelegenheden¹⁵.

⁹ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 36, 10 juni 1987, 4.B.2. Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.7. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997.

¹⁰ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Advies 38.732/1/V van 2 augustus 2005 over een voorontwerp dat onder andere heeft geleid tot de kaderwet van 24 september 2006 betreffende het voeren van de beroepstitel van een dienstverlenend intellectueel beroep en het voeren van de beroepstitel van een ambachtelijk beroep, *Parl.St.*, Kamer, DOC 51 2172/001; zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997, B.3.1 tot B.3.3.

¹¹ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 36, 10 juni 1987.

¹² Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Zie de bijlage bij het koninklijk besluit van 3 augustus 2007 tot codificatie van de kaderwetten betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen.

¹³ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Verslag ANTOINE-UYTTENDAELE, *Parl.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 135.

¹⁴ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 55/92, 9 juli 1992, 5.B.12; Grondwettelijk Hof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.6; Grondwettelijk Hof, nr. 78/92, 17 december 1992, B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 73/98, 17 juni 1998, B.8.2; Grondwettelijk Hof, nr. 120/98, 3 december 1998, B.1.3; Grondwettelijk Hof, nr. 67/99, 17 juni 1999, B.7. In sommige van deze arresten, waarvan de bewoordingen overigens variëren, wordt geen gewag gemaakt van de oprichting van handelsvestigingen, maar zulks heeft ongetwijfeld te maken met het gegeven dat de bevoegdheid hieromtrent in het geheel niet relevant was met betrekking tot de in die arresten aan bod komende problematiek.

¹⁵ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Wanneer een aangelegenheid aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient ter aanwijzing van de bevoegde overheid te worden nagegaan waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt (Grondwettelijk Hof, nr. 76/2000, 21 juni 2000, B.4.1; Grondwettelijk Hof, nr. 184/2002, 11 december 2002, B.7; Grondwettelijk Hof, nr. 109/2006, 28 juni 2006, B.9.2).

6. Die zienswijze is recentelijk nog bevestigd in advies 53.169/VR, op 27 mei 2013 gegeven over de invoering van een elektronisch register van aanbieders van een Europese elektronische tolheffingsdienst,¹⁶ waarin het volgende wordt gesteld:

“2.1. (...) Het ontwerp, dat onmiskenbaar aspecten van de aangelegenheid van de wegen en hun aanhorigheden regelt, heeft geen betrekking op de algemene politie of de reglementering van het verkeer en het vervoer, terwijl erin ook geen technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen worden bepaald. De federale overheid kan zich derhalve niet op de genoemde uitzondering beroepen om de voorliggende regeling uit te vaardigen.

2.2. Er dient evenwel te worden onderzocht of geen andere bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor het ontwerp voorhanden is.

2.2.1. In artikel 1 van het ontwerp wordt de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid aangewezen om de registratie bedoeld in artikel 3 van beschikking 2009/750/EG te verrichten en te bewaren. Die registratie wordt volgens artikel 3 van die beschikking toegekend als de betrokken EETS-aanbieder aan de in dat artikel bepaalde eisen voldoet. Aangezien de registratie niet kan worden gezien los van de vereisten waaraan ze is gekoppeld, is voor de beoordeling van de bevoegdheid van de federale overheid de kwalificatie van die vereisten vanuit een bevoegdheidsrechtelijk oogpunt van determinerend belang.

De genoemde vereisten, waaraan dient te zijn voldaan om de activiteit van EETS-aanbieder te kunnen uitoefenen, kunnen hoofdzakelijk worden herleid tot vereisten inzake beroepsbekwaamheid, technische uitrusting en financiële draagkracht. Aldus worden voorwaarden geformuleerd waaraan moet zijn voldaan om toegang te krijgen tot het verrichten van een economische activiteit. Zulke voorwaarden, die slaan op de essentie van de betrokken activiteit, dienen te worden gekwalificeerd als vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,¹⁷ waarvoor, behoudens inzake toerisme, de federale overheid bevoegd is. Alhoewel de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden is ingeschreven als een uitzondering op de bevoegdheden van de gewesten inzake het economische beleid, geldt zij ten aanzien van alle bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.¹⁸

Artikel 1 van het ontwerp kan derhalve worden geacht te behoren tot de bevoegdheidssfeer van de federale overheid.¹⁹”.

¹⁶ Ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 20 januari 2014 ‘betreffende de registratie van aanbieders van de Europese elektronische tolheffingsdienst en het nationaal elektronisch register betreffende de Europese elektronische tolheffingsdienst’. Het gaat ook om een elektronisch register van aanbieders van diensten die door de overheid zijn erkend, dat volgens het Europees recht moet worden bijgehouden.

¹⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Gelijkaardige voorwaarden die werden opgelegd aan de reisbureaus werden door het Grondwettelijk Hof gekwalificeerd als vestigingsvoorwaarden (GwH 10 juni 1987, nr. 36). Anders zou het slechts zijn mocht de betrokken activiteit kunnen worden beschouwd als deel uitmakende van een openbare dienst in functionele zin (GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.9.1; GwH 17 december 1997, nr. 81/97, B.12.1; GwH 17 juni 1999, nr. 67/99, B.7) wat *in casu* niet het geval is.

¹⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: GwH 10 juni 1987, nr. 36, 4.B.2; GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.7. Zie ook GwH 17 december 1997, nr. 74/97.

¹⁹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Een voorbehoud dient evenwel te worden gemaakt wat betreft de verwijzing naar artikel 4, § 1 en 2 (lees: lid 1 en 2) in de zinsnede “in functie van de eisen bedoeld in de artikelen 3 en 4, § 1 en 2 van de beschikking”, waarvan de draagwijdte overigens niet geheel duidelijk is.

7. Bijgevolg moet er voortaan, ook al maakt de bevoegdheid van de gewesten inzake de vestigingsvoorwaarden deel uit van de gewestbevoegdheden inzake het economisch beleid, van worden uitgegaan dat die bevoegdheid, binnen de grenzen van de tot stand gebrachte overdracht, een algemene strekking heeft en niet louter betrekking heeft op de beroepen die door de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie worden gereguleerd.²⁰ Bovendien kan worden opgemerkt dat de bijzondere wetgever geen uitzondering zou hebben moeten maken voor de gezondheidszorgberoepen en de dienstverlenende intellectuele beroepen indien hij de bevoegdheden inzake de vestigingsvoorwaarden die naar de gewesten zijn overgedragen, had willen beperken tot louter die beroepen waarvan de reglementering onder de bevoegdheid van die federale overheidsdienst valt.

8. Er kan worden geconcludeerd dat sinds 1 juli 2014 niet alleen de federale overheid maar ook de gewesten bevoegd zijn om een enig elektronisch register van wegvervoersondernemingen aan te leggen, met name daar dit past in het kader van de tenuitvoerlegging op Belgisch niveau van verordening (EG) nr. 1071/2009, die er specifiek toe strekt de toegang tot het beroep van wegvervoersondernemer te regelen; wat de vestigingsvoorwaarden betreft, ligt die bevoegdheid in hoofdzaak bij de gewesten, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

Uit de ontworpen tekst blijkt dat de bevoegdheid van de federale overheid in ieder geval voortvloeit uit verscheidene gegevens. Ten eerste volgt ze uit de vaststelling dat meerdere doeleinden waarvoor de gegevens die in het eRegister worden verwerkt, krachtens artikel 5 van de wet van 15 juli 2013 'betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen' kunnen worden aangewend, nog steeds ten minste gedeeltelijk onder de federale bevoegdheid blijven vallen.²¹ Ten tweede blijkt de bevoegdheid van de federale overheid uit de omstandigheid dat meerdere gegevens die het eRegister luidens het ontwerp van koninklijk besluit moet bevatten en die afkomstig moeten zijn van de federale overheidsdiensten die het ontwerp beschouwt als "authentieke bron", te maken hebben met aangelegenheden die geheel of gedeeltelijk federaal zijn gebleven.²² Ten slotte blijkt de bevoegdheid van de federale overheid uit het feit dat artikel 16, lid 1, eerste alinea, eerste zin, van verordening (EG) nr. 1071/2009 voorschrijft dat een

²⁰ De overdracht van de bevoegdheid betreffende de vestigingsvoorwaarden kan worden beschouwd als een overdracht met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren, waaronder het beleid inzake vervoer. Zie D. VAN EECKHOUTTE, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid" in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (p. 457), p. 463, nr. 9.

²¹ Zulks is het geval met de doeleinden van de verwerking van gegevens van het eRegister die worden opgesomd in artikel 5, 2°, 3°, 4°, 5° en 6°, van de wet van 15 juli 2013 'betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen'. Er moet van uitgegaan worden dat de federale overheid wat dat betreft bevoegd is gebleven, aangezien de bespreking van artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 het volgende stelt: "Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de toegang tot het beroep over te dragen van het federale niveau naar de gewesten. Behoudens deze bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten, beïnvloedt het voorstel noch de bestaande regels ter verdeling van de materiële en territoriale bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, noch de draagwijdte ervan" (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 91).

²² Zie inzonderheid de gegevens die vermeld worden in artikel 2, § 2, 10°, van het ontwerp van koninklijk besluit (gegevens van het repertorium van de voertuigen), 11° (gegevens van de kruispuntbank van de rijbewijzen), alsook §§ 3 tot 9.

enig nationaal elektronisch register wordt ingevoerd²³ dat binnen één staat door een of meerdere bevoegde instanties kan worden aangevuld en beheerd,²⁴ alsook uit het feit dat lid 2, tweede en derde alinea, van dat artikel de lidstaten voorts mogelijkheden biedt inzake de gegevens van het register, die in staten zoals België waar meerdere bevoegde overheden op gelijke voet co-existeren, alleen kunnen worden uitgeoefend wanneer die overheden daarover een overeenkomst hebben gesloten.

9. Afgaande op het bovenstaande blijkt dat de invoering van het eRegister van de wegvervoersondernemingen ter uitvoering van de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen’ alleen mogelijk is wanneer de federale Staat en de gewesten hun eigen bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen in de zin van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, en dat die overheden daarover derhalve een samenwerkingsovereenkomst moeten sluiten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

²³ Die bepaling luidt als volgt:

“1. Met het oog op de uitvoering van de onderhavige verordening, en met name van de artikelen 11 tot en met 14 en artikel 26, houdt elke lidstaat een nationaal elektronisch register bij van de wegvervoerondernemingen die van een bevoegde instantie een vergunning hebben gekregen voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer”.

Zie tevens artikel 11, § 2, van die verordening, dat luidt als volgt:

“2. De bevoegde instantie vermeldt in het in artikel 16 bedoelde nationale elektronische register de in artikel 16, lid 2, eerste alinea, onder a) tot en met d), bedoelde gegevens betreffende de ondernemingen waaraan zij een vergunning verstrekt”.

²⁴ Artikel 10, lid 1, van verordening 1071/2009 luidt immers als volgt:

“Elke lidstaat wijst één of meer bevoegde instanties aan om te zorgen voor de juiste uitvoering van deze verordening (...)”.