



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.567/4
du 19 juin 2017

advies 61.567/4
van 19 juni 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
16 janvier 2007 relatif à la
licence d'entreprise ferroviaire'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
16 januari 2007 betreffende de
vergunning van de
spoorwegonderneming'

Le 22 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2007 relatif à la licence d'entreprise ferroviaire'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2017.

*

Op 22 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 betreffende de vergunning van de spoorwegonderneming'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES RELATIVES À LA COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

1.1. L'arrêté royal du 16 janvier 2007 'relatif à la licence d'entreprise ferroviaire' que le projet examiné vise à modifier sur différents points, dans le cadre de la transposition de la directive 2012/34/UE ¹, fixe la procédure et les conditions de délivrance de la licence d'entreprise ferroviaire, et règle également son réexamen, sa suspension et son retrait, en exécution des articles 13, §§ 1^{er} et 3, 14, alinéa 3 et 17, du Code ferroviaire.

1.2. L'article 3, 27° et 35°, du Code ferroviaire définit les notions d'entreprise ferroviaire et de licence dans les termes suivants :

« 27° 'Entreprise ferroviaire' : toute entreprise à statut privé ou public et titulaire d'une licence conformément à la législation européenne applicable, dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs par chemin de fer, la traction devant obligatoirement être assurée par cette entreprise; ce terme recouvre aussi les entreprises qui assurent uniquement la traction » ;

« 35° 'Licence' : une autorisation accordée par l'autorité responsable des licences à une entreprise à laquelle la qualité de fournisseur de services de transport ferroviaire en tant qu'entreprise ferroviaire est reconnue. Cette qualité peut être limitée à l'exploitation de certains types de services ».

1.3. L'article 13, § 1^{er}, du Code ferroviaire détermine les conditions auxquelles doit satisfaire une entreprise ferroviaire pour obtenir une licence :

« Art.13. § 1^{er}. Pour obtenir une licence, le demandeur démontre à l'autorité responsable des licences, dès avant le début de ses activités, qu'il pourra à tout moment satisfaire aux conditions, déterminées par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, en matière de capacité financière, de capacité professionnelle, de couverture de sa responsabilité civile ainsi qu'en matière d'honorabilité.

Toute entreprise qui satisfait aux exigences mentionnées à l'alinéa 1^{er} est autorisée à recevoir une licence ».

¹ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)' (ci-après la directive 2012/34/UE).

1.4. Pour pouvoir effectuer les services de transport ferroviaire et avoir accès à l'infrastructure ferroviaire une entreprise ferroviaire doit être en possession d'une licence ².

2.1. Dans le cadre de la procédure d'association des gouvernements de région, le Gouvernement flamand a exprimé son désaccord avec le projet examiné, estimant que ce dernier empiète sur les compétences transférées aux régions en matière d'accès à la profession (*vestigingsvoorwaarden*), au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : la L.S.R.I.), inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

2.2. Dans l'avis 61.347/VR/4 donné ce jour sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire', les chambres réunies de la section de législation se sont prononcées comme suit :

« 6.1. Dans les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014, le transfert aux régions de la compétence de régler l'accès à la profession a fait notamment l'objet des commentaires suivants :

'Ces deux matières [à savoir 'les conditions d'accès à la profession/conditions d'établissement' et les 'implantations commerciales'] 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, excepté les professions dont l'accès demeurera réglé au niveau fédéral (voir infra). C'est pourquoi cette compétence n'est plus formulée comme une compétence fédérale réservée, en tant qu'exception à la compétence régionale (VI, alinéa 5), mais est inscrite comme principe dans les compétences régionales en économie (VI, alinéa 1^{er}).

[...]

a. Conditions d'établissement/Conditions d'accès à la profession

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).

² Elle doit également être titulaire d'un certificat de sécurité ferroviaire et de capacités disponibles de l'infrastructure ferroviaire octroyées par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire (article 7 du Code ferroviaire).

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 (lire 69/92), 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 et 67/99).

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)).

Cette nouvelle disposition prévoit que les régions sont compétentes pour ce qui concerne les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions intellectuelles prestataires de services et aux professions des soins de santé, comme développé ci-dessous.

Le transfert de compétence vaut également en particulier pour l'accès à la profession en matière d'accompagnement du transport dangereux et exceptionnel (voir l'article 23)³.

6.2. À l'occasion de l'examen par la Chambre des représentants du projet devenu la loi spéciale du 6 janvier 2014, il a été précisé ce qui suit devant la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions :

'6. Accès à la profession

En ce qui concerne la répartition des compétences, les régions deviennent compétentes pour ce qui concerne l'accès à la profession, à l'exception de l'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services. Les professions intellectuelles prestataires de services sont les professions qui répondent aux conditions fixées par la loi-cadre du 3 août 2007 relative aux professions intellectuelles prestataires de services, notamment les avocats, les notaires, les vétérinaires, etc. L'accès à ces professions relève encore du niveau fédéral.

Il peut encore être ajouté, comme indiqué dans les développements de la proposition, que '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'.

De même qu'aujourd'hui la réserve de compétence en faveur de l'autorité fédérale en matière d'accès à la profession ne porte pas préjudice au système de reconnaissance et au régime d'autorisation des communautés ou des régions dans l'exercice de leurs propres compétences, l'attribution aux régions de la compétence en matière d'accès à la profession ne portera pas préjudice à la compétence des communautés ou de l'autorité fédérale de continuer à prévoir un système de reconnaissance et un régime d'autorisation dans le cadre de leurs compétences.

³ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 88 à 90.

En ce qui concerne l'autorité fédérale compétente en matière de sécurité, les systèmes d'agrément et d'autorisation en la matière (loi du 10 avril 1990) restent donc une compétence fédérale' ⁴.

7. Il résulte des éléments qui précèdent que la compétence attribuée aux Régions de régler 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, ne porte pas préjudice à la compétence de l'autorité fédérale de prévoir des exigences de formation, des systèmes de reconnaissance ou des régimes d'autorisation ou de certification dans le cadre de l'exercice de ses compétences propres ⁵, comme c'était d'ailleurs auparavant le cas pour les communautés et les régions ⁶. Pareilles règles ne s'analysent pas comme des 'conditions d'accès à la profession' au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la LSRI, mais constituent des exigences posées par l'autorité fédérale dans le cadre de ses compétences, en l'occurrence la compétence qui lui appartient, en vertu de l'article 6, §§ 1^{er}, X, 2°bis, et 4, 3°, alinéa 1^{er}, de la LSRI, de déterminer le régime juridique des voies ferrées gérées par la SNCB et d'établir les règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports. Les dispositifs qui entendent faire en sorte qu'une entreprise ferroviaire ayant accès à l'infrastructure ferroviaire offre suffisamment de garanties sur le plan de sa couverture en matière de responsabilité civile et veiller à ce que les conducteurs et les accompagnateurs de train disposent des formations et partant, respectivement, des licences et brevets préalables à la délivrance des certificats requis par le code, relèvent de la gestion des voies ferrées dépendant de la SNCB ⁷ et de la police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports, ces dispositifs ayant pour objet d'assurer la sécurité et la fluidité de la circulation ferroviaire, indépendamment de la question de savoir si l'entreprise ferroviaire se livre à du transport de personnes ou de marchandises. Une telle matière relève de la seule compétence de l'autorité fédérale.

Dans l'exercice de cette compétence, l'autorité fédérale doit respecter le principe de proportionnalité en veillant à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice par les entités fédérées de leurs propres compétences, telle que la compétence des régions de régler l'accès à la profession. À cet égard, le dispositif en projet ne soulève pas de difficulté.

⁴ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Doc. parl., Chambre, 2013-2014, n° 53-3201/4, pp. 52-53. Voir l'avis 59.018/AG donné le 19 avril 2016 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2006 relatif aux conditions en matière de formation et d'expérience professionnelles, aux conditions en matière d'examen psychotechnique pour l'exercice d'une fonction dirigeante ou d'exécution dans une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage et relatif à l'agrément des formations'.

⁵ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 57.300/1 donné le 21 avril 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 juin 2015 'modifiant l'arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasiner, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs', l'avis 57.371/VR/3 donné le 15 juin 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2015 'tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming' et l'avis 59.018/AG cité à la note précédente.

⁶ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Voir C.C., 9 juillet 1992, n° 55/92, 5.B.12.

⁷ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : En tant que le champ d'application de la législation en projet est limité aux voies ferrées gérées par la SNCB, ce qui, vu l'article 2 du code qui n'est pas modifié par l'avant-projet, semble être le cas.

Il s'ensuit que l'autorité fédérale est compétente pour adopter les dispositions de l'avant-projet mentionnées aux points 3.2 à 3.4, notamment celles relatives à la couverture de la responsabilité civile des entreprises ferroviaires, ainsi qu'à la formation et à la certification des conducteurs et accompagnateurs de train ».

2.3. Ces considérations valent pour le projet examiné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet examiné trouvant un fondement juridique spécifique et suffisant dans les articles 13, 14 et 17 du Code ferroviaire visés à l'alinéa 1^{er} du préambule, il n'est pas nécessaire de viser également, à ce titre, la loi du 5 mai 2014 'garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier'.

L'alinéa 2 peut dès lors être omis du préambule.

2. Les alinéas 7 et 8 doivent être intervertis.

DISPOSITIF

Article 2

Dans la phrase introductive, les mots « modifié par l'arrêté du 11 septembre 2015 » doivent être omis, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 n'ayant pas été modifié.

Article 13

À l'article 13, l'article 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 doit être omis de l'énumération des dispositions affectées par la modification en projet, s'agissant d'une disposition remplacée par l'article 10 du projet examiné.

Article 15 (nouveau)

L'exécutoire manque⁸.

*

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 167 et formule F 4-7-1. Voir notamment l'avis 55.887/4 donné le 28 avril 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 'modifiant, dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, les dispositions relatives aux associations de santé intégrée' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55887.pdf>).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN BETREFFENDE DE BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1.1. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe om, in het kader van de omzetting van richtlijn 2012/34/EU,¹ op verschillende punten wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 16 januari 2007 ‘betreffende de vergunning van spoorwegonderneming’, waarbij bepaald wordt volgens welke procedure en onder welke voorwaarden de vergunning van spoorwegonderneming afgegeven wordt en waarbij eveneens voorzien wordt in een regeling voor het nieuwe onderzoek, de schorsing en de intrekking van die vergunning met toepassing van de artikelen 13, §§ 1 en 3, 14, derde lid, en 17, van de Spoorcodex.

1.2. In artikel 3, 27° en 35°, van de Spoorcodex worden de begrippen spoorwegonderneming en vergunning als volgt gedefinieerd:

“27° ‘Spoorwegonderneming’: iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig de toepasselijke Europese regelgeving en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoerdiensten voor goederen en/of voor reizigers, waarbij die onderneming voor de tractie moet zorgen; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend tractie leveren”;

“35° ‘Vergunning’: een door een vergunningverlenende autoriteit aan een onderneming verleende vergunning waarbij wordt erkend dat zij in staat is als spoorwegonderneming spoorvervoersdiensten te verrichten. De vergunning kan worden beperkt tot het verrichten van bepaalde categorieën vervoersdiensten”.

1.3. In artikel 13, § 1, van de Spoorcodex wordt bepaald aan welke voorwaarden een spoorwegonderneming dient te voldoen om een vergunning te kunnen verkrijgen:

“Art.13. § 1. Om een vergunning te verkrijgen, levert de vergunningaanvrager vóór het begin van zijn activiteiten het bewijs ten aanzien van de vergunningverlenende instantie dat hij te allen tijde kan voldoen aan de door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad vastgestelde voorwaarden inzake de financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid, dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid en eerbaarheid.

Een onderneming die aan de voorwaarden van het eerste lid voldoet, is gerechtigd een vergunning te ontvangen.”

¹ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 ‘tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking)’ (hierna: richtlijn 2012/34/EU).

1.4. Om spoorwegvervoerdiensten te mogen verrichten en toegang te hebben tot de spoorweginfrastructuur dient een spoorwegonderneming in het bezit te zijn van een vergunning.²

2.1. In het kader van de procedure waarbij de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het ontwerp heeft de Vlaamse Regering te kennen gegeven dat ze niet instemt met het voorliggende ontwerp, aangezien ze van oordeel is dat de federale overheid zich daarmee een bevoegdheid aanmatigt die aan de gewesten overgedragen is inzake vestigingsvoorwaarden (in het Frans: *en matière d'accès à la profession*), in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna : de BWHI), ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014.

2.2. In advies 61.347/VR/4, dat vandaag gegeven is over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex', hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

“6.1. In de toelichting bij het voorstel dat tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 heeft geleid, heeft de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid om de toegang tot het beroep te regelen onder meer aanleiding gegeven tot de volgende opmerkingen:

‘Beide aangelegenheden (namelijk 'de voorwaarden toegang tot het beroep/vestigingsvoorwaarden' en de 'handelsvestigingen') hebben betrekking 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, met uitzondering van de beroepen waarvan de toegang federaal geregeld zal blijven (zie *infra*). Daarom wordt deze bevoegdheid niet langer geformuleerd als een federaal voorbehouden bevoegdheid als uitzondering op de gewestbevoegdheid (VI, vijfde lid), maar wordt deze principieel ingeschreven in de gewestbevoegdheden voor economie (VI, eerste lid).

(...)

a. Vestigingsvoorwaarden/Voorwaarden toegang tot het beroep

Overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid exclusief bevoegd ten aanzien van de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme.

In het kader van de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd de notie 'vestigingsvoorwaarden' gedefinieerd als de vestigingsvoorwaarden voor de commerciële en ambachtelijke beroepen, alsook de vestigingsvoorwaarden voor vrije beroepen. De wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen werd ook expliciet vermeld in dit kader als vallend onder het toepassingsgebied van de notie 'vestigingsvoorwaarden' (*Parl.St.*, Kamer, 1988, nr. 516/6, p. 135).

² Ze dient eveneens houder te zijn van een spoorwegveiligheidscertificaat en beschikbare spoorweginfrastructuurcapaciteiten toegekend door de spoorweginfrastructuurbeheerder. (artikel 7 van de Spoorcodex).

Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omvat de door die bepaling aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid 'onder meer de bevoegdheid om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, om algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen, beroepstitels te beschermen, enzovoort' (GWH, 55/92, 69/92, 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 en 67/99).

Dit voorstel van bijzondere wet heeft als doel die bevoegdheid aan de gewesten over te dragen. Een punt 6° wordt ingevoegd in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het vult de bevoegdheden van de gewesten aan met betrekking tot de economie. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van dezelfde bijzondere wet wordt opgeheven (zie artikel 18, b)).

Deze nieuwe bepaling voorziet erin dat de gewesten bevoegd zijn voor de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor de toegang tot dienstverlenende intellectuele beroepen en tot gezondheidszorgberoepen, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

De bevoegdheidsoverdracht geldt inzonderheid ook voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (zie ook artikel 23).³

6.2. Naar aanleiding van het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 is voor de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen het volgende gepreciseerd:

‘6. Toegang tot het beroep

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling inzake de toegang tot het beroep, wordt het principe dat, behalve inzake de gezondheidsberoepen en de intellectuele dienstverlenende beroepen, de toegang tot het beroep wordt overgedragen naar de gewesten. De dienstverlenende intellectuele beroepen[, dat] zijn de beroepen die voldoen aan de voorwaarden van de kaderwet van 3 augustus 2007 betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen[,] blijven op het federale niveau. Dit betreft onder meer de advocaten, de notarissen, de dierenartsen, enz.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat, zoals de toelichting van het voorstel aangeeft, '(...) het voorstel van bijzondere wet ertoe [strekt] 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.'

Zoals vandaag het bevoegdheidsvoorbehoud inzake de toegang tot het beroep ten voordele van de Federale Staat op geen enkele wijze afbreuk doet aan een erkennings- en vergunningsstelsel van de gemeenschappen of de gewesten binnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, zal de toekenning van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van hun bevoegdheden.

Wat betreft de federale overheid die bevoegd is voor de veiligheid, zullen de erkennings- en vergunningsstelsels [ter zake] (wet van 10 april 1990) dus een federale bevoegdheid blijven.⁴

³ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 88-90.

7. Uit het bovenstaande vloeit voort dat de bevoegdheid die aan de gewesten is toegewezen om de vestigingsvoorwaarden te regelen met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid om te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden,⁵ zoals dit overigens voordien al het geval was voor de gemeenschappen en de gewesten.⁶ Dergelijke regels zijn geen ‘vestigingsvoorwaarden’ in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, maar vereisten die opgelegd worden door de federale overheid in het kader van haar bevoegdheden, in casu de bevoegdheid die ze krachtens artikel 6, §§ 1, X, 2°bis, en 4, 3°, eerste lid, van de BWHI heeft om het juridisch stelsel vast te stellen van de spoorwegen beheerd door de NMBS en de regels van de algemene politie te bepalen en de reglementering op het verkeer en vervoer. De maatregelen die ervoor moeten zorgen dat een spoorwegonderneming die toegang heeft tot de spoorweginfrastructuur voldoende garanties biedt inzake de dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid en dat de treinbestuurders en -begeleiders de opleiding gekregen hebben en derhalve respectievelijk over de vergunningen en de brevetten beschikken die nodig zijn voor de afgifte van de attesten die door de Spoorcodex opgelegd worden, vallen onder het beheer van de spoorwegen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de NMBS⁷ en onder de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer. Die maatregelen strekken er immers toe de veiligheid en het vlotte verloop van het treinverkeer te waarborgen los van de vraag of de spoorwegonderneming zich bezighoudt met personenvervoer dan wel met goederenvervoer. Zulk een aangelegenheid valt onder de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid.

Bij de uitoefening van die bevoegdheid dient de federale overheid rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel waarbij zij erop moet toezien dat zij het voor de deelentiteiten niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen, zoals de bevoegdheid van de gewesten om de vestigingsvoorwaarden te regelen. Wat dat betreft levert het ontworpen dispositief geen moeilijkheden op.

De federale overheid is bijgevolg bevoegd om de bepalingen van het voorontwerp die in de punten 3.2. tot 3.4 vermeld worden aan te nemen, inzonderheid die inzake de dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid van de spoorwegondernemingen en die inzake de opleiding en de certificering van treinbestuurders en -begeleiders.”

⁴ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Parl.St. Kamer 2013/14, nr. 53-3201/4, 52-53. Zie advies 59.018/AV, gegeven op 19 april 2016 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen’.

⁵ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie onder andere advies 57.300/1, op 21 april 2015 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 juni 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’, advies 57.371/VR/3, op 15 juni 2015 gegeven over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ en advies 59.018/AV waarnaar in de vorige voetnoot verwezen wordt.

⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Zie GwH 9 juli 1992, nr. 55/92, 5.B.12.

⁷ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: In zoverre het toepassingsgebied van de ontworpen wetgeving beperkt is tot de spoorwegen die beheerd worden door de NMBS, hetgeen, gelet op artikel 2 van de codex, dat niet gewijzigd wordt bij het voorontwerp, het geval lijkt te zijn.

- 2.3. Die overwegingen gelden eveneens voor het voorliggende ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Aangezien voor het voorliggend ontwerp een specifieke en toereikende rechtsgrond te vinden is in de artikelen 13, 14 en 17 van de Spoorcodex waarnaar verwezen wordt in het eerste lid van de aanhef, is het niet nodig om bij wijze van rechtsgrond eveneens te verwijzen naar de wet van 5 mei 2014 'houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren'.

Het tweede lid van de aanhef mag dan ook weggelaten worden.

2. Het zevende en het achtste lid dienen onderling van plaats verwisseld te worden.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In de inleidende zin dienen de woorden “, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 11 september 2015,” te vervallen, aangezien artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 niet gewijzigd is.

Artikel 13

In artikel 13 van het ontwerp dient artikel 16 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 weggelaten te worden uit de opsomming van de bepalingen waarin de ontworpen wijziging aangebracht wordt, aangezien dat artikel 16 vervangen wordt bij artikel 10 van het voorliggend ontwerp.

Artikel 15 (nieuw)

Het ontwerp bevat geen uitvoeringsbepaling.⁸

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIENARDY

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 167 en formule F 4-7-1. Zie inzonderheid advies 55.887/4, dat op 28 april 2014 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 15 mei 2014 ‘tot wijziging van de bepalingen van het Waals Regelgevend Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid betreffende de verenigingen voor geïntegreerde gezondheid’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/55887.pdf>).