



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.465/4
du 6 mars 2024

advies 75.465/4
van 6 maart 2024

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
15 juillet 2013 relative au
transport de voyageurs par
route, afin de rendre possible
l’utilisation des bus
communaux par les
associations parcommunales’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 15 juli 2013
betreffende het
reizigersvervoer over de weg,
teneinde het gebruik van de
gemeentelijke bussen door
paragemeentelijke
verenigingen mogelijk te
maken’

Le 26 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 15 juillet 2013 relative au transport de voyageurs par route, afin de rendre possible l'utilisation des bus communaux par les associations paracommunales', déposée par M. Olivier VAJDA et Mme Kim BUYST (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3794/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 6 mars 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2024.

*

Op 26 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 15 juli 2013 betreffende het reizigersvervoer over de weg, teneinde het gebruik van de gemeentelijke bussen door paragemeentelijke verenigingen mogelijk te maken', ingediend door de heer Olivier VAJDA en mevrouw Kim BUYST (*Parl.St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-3794/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 6 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Géraldine ROSOUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

La proposition de loi relève de la compétence de l'Autorité fédérale en matière de réglementation relative au transport, au sens de l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

Elle doit par conséquent être soumise à la procédure d'association des Gouvernements de région prévue par cette disposition¹.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

L'article 2 de la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de voyageurs par route et portant exécution 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, et portant exécution 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' fait une distinction entre trois types de transport, à savoir :

« 1^o les services occasionnels, effectués à titre d'activité principale ou non ;

2^o les services réguliers et réguliers spécialisés internationaux, effectués à titre d'activité principale ou non, à l'exclusion du transport visé à l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles ;

3^o les transports pour compte propre, à l'exclusion du transport visé à l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles ».

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir également l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ainsi que l'article 97, § 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants.

En application de l'article 4 de la loi du 15 juillet 2013, les entreprises établies en Belgique doivent disposer d'une licence communautaire pour effectuer les services visés à l'article 2, 1° et 2°. Pour effectuer les transports pour compte propre, visés à l'article 2, 3°, une telle licence n'est pas requise ².

L'article 3, § 3, de la loi du 15 juillet 2013 rend la définition des « transports pour compte propre », prévue par l'article 2, point 5, 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' applicable pour les transports de voyageurs limités au territoire national. Cette disposition énonce ce qui suit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

5. 'transports pour compte propre', les transports effectués, à des fins non lucratives et non commerciales, par une personne physique ou morale, lorsque :

– l'activité de transport ne constitue qu'une activité accessoire pour cette personne physique ou morale, et

– les véhicules utilisés sont la propriété de cette personne physique ou morale, ou ont été achetés à tempérament par elle, ou ont fait l'objet d'un contrat de location à long terme, et sont conduits par un membre du personnel de cette personne physique ou morale ou par la personne physique elle-même, ou encore par du personnel employé par l'entreprise ou mis à la disposition de celle-ci en vertu d'une obligation contractuelle ; ».

L'article 5 de la loi du 15 juillet 2013 énonce ce qui suit :

« Tout transport national pour compte propre n'est autorisé que lorsqu'il consiste principalement au transport de personnes ayant un lien réel et permanent avec l'entreprise ».

Dans son avis 50.422/4 donné le 26 octobre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 juillet 2013 ³, la section de législation avait observé, à propos de l'article 5 de l'avant-projet, ce qui suit :

« L'article 5 de l'avant-projet dispose :

'Art. 5. Les transports pour compte propre visés à l'article 2, 3°, ne peuvent être effectués sur le territoire national que s'ils ne concurrencent pas les services occasionnels visés à l'article 2, 1°'.

² Les documents de contrôle et d'autorisation, visés par l'article 6 de la loi du 15 juillet 2013, diffèrent également pour les services de transports pour compte propre (voir l'article 7 de l'arrêté royal du 22 mai 2014 'relatif au transport de voyageurs par route').

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2613/001, pp. 67-81.

Cette disposition est trop imprécise. Les transports pour compte propre ont, en effet, nécessairement pour conséquence de priver les entreprises de transport de la possibilité de prêter ces mêmes services pour compte d'autrui. Quant au commentaire de cette disposition il se réfère à une pratique qui ne correspond pas à la notion de 'transports pour compte propre', au sens de l'article 2.5 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', rendu expressément applicable aux transports nationaux par l'article 3, § 3, de l'avant-projet.

Il convient, dès lors, soit d'omettre la disposition examinée, soit de la revoir afin d'en préciser la portée ».

L'article 2 de la proposition à l'examen vise à compléter l'article 5 de la loi du 15 juillet 2013 par un alinéa 2 libellé comme suit :

« Dans le respect du principe énoncé à l'alinéa [1^{er}], sont assimilées à des personnes ayant un lien réel et permanent avec l'entreprise les personnes transportées dans le cadre des activités des asbl et des autres structures communales et para-communales des communes qui y disposent d'une représentation permanente ».

Il y a, tout d'abord, lieu d'observer que cette disposition vise toute « entreprise », alors qu'il ressort de l'intitulé et des développements de la proposition que celle-ci vise uniquement les bus appartenant aux communes.

Plus fondamentalement, en prévoyant que le transport de personnes est effectué « dans le cadre des activités » de personnes morales qui ne sont pas propriétaires des véhicules, la disposition proposée prévoit en réalité une hypothèse de transport pour le compte d'autrui, et s'écarte de la définition de « transports pour compte propre » énoncée à l'article 2, point 5, du règlement (CE) n° 1073/2009 rendu applicable aux transports nationaux par l'article 3, § 3, de la loi du 15 juillet 2013. L'article 5, alinéa 2, proposé de la loi du 15 juillet 2013 est, en conséquence, en contradiction avec les articles 5, alinéa 1^{er}, et 3, § 3, de la même loi.

L'article 2 de la proposition sera dès lors revu.

*

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 voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Het wetsvoorstel valt onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake reglementering op het vervoer, in de zin van artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Bijgevolg moeten overeenkomstig die bepaling de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het wetsvoorstel.¹

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

In artikel 2 van de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het reizigersvervoer over de weg en houdende uitvoering van de 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 en houdende uitvoering van de 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’ wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten vervoer, namelijk:

“1° de ongeregelde vervoerdiensten, ongeacht of zij worden verricht in hoofdberoep of in bijberoep;

2° de internationale geregelde en de internationale bijzonder geregelde vervoerdiensten, ongeacht of zij worden verricht in hoofdberoep of in bijberoep, met uitzondering van het vervoer bedoeld in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

3° het vervoer voor eigen rekening, met uitzondering van het vervoer bedoeld in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie eveneens artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 alsook artikel 97, § 1, van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Krachtens artikel 4 van de wet van 15 juli 2013 moeten de in België gevestigde ondernemingen over een communautaire vergunning beschikken om de in artikel 2, 1° en 2°, bedoelde diensten te verrichten. Om het in artikel 2, 3°, bedoelde vervoer voor eigen rekening te verrichten is een dergelijke vergunning niet vereist.²

Bij artikel 3, § 3, van de wet van 15 juli 2013 wordt de definitie van “vervoer voor eigen rekening”, vastgelegd in artikel 2, punt 5, 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’, toepasselijk gemaakt op het reizigersvervoer beperkt tot het nationale grondgebied. Die bepaling luidt als volgt:

“Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

(...)

5. ‘vervoer voor eigen rekening’: vervoer dat voor niet-lucratieve en niet-commerciële doeleinden door een natuurlijke of rechtspersoon wordt verricht, met dien verstande:

– dat de vervoersactiviteit voor die natuurlijke of rechtspersoon slechts een bijkomstige activiteit vormt, en

– dat de gebruikte voertuigen eigendom van die natuurlijke of rechtspersoon zijn of door die persoon op afbetaling zijn aangekocht dan wel dat daarvoor een leasingovereenkomst op lange termijn is afgesloten en dat zij door een personeelslid van de natuurlijke of rechtspersoon of door de natuurlijke persoon zelf of door personeel dat in dienst is van de onderneming of krachtens een contractuele verbintenis ter beschikking van de onderneming is gesteld, worden bestuurd;”.

Artikel 5 van de wet van 15 juli 2013 luidt als volgt:

“Elk nationaal vervoer voor eigen rekening is slechts toegestaan wanneer het in hoofdzaak bestaat uit het vervoer van personen die een reële en vaste band hebben met de onderneming.”

In advies 50.422/4 van 26 oktober 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 juli 2013,³ had de afdeling Wetgeving in verband met artikel 5 van het voorontwerp het volgende opgemerkt:

“Artikel 5 van het voorontwerp luidt als volgt:

‘Art. 5. Het vervoer voor eigen rekening, zoals bedoeld in artikel 2, 3°, mag slechts worden verricht op het nationale grondgebied, voor zover dit geen concurrentie aandoet aan het ongeregeld vervoer bedoeld in artikel 2, 1°.’

² Voor de vervoerdiensten voor eigen rekening zijn ook andere controle- en vergunningsdocumenten vereist dan die bedoeld in artikel 6 van de wet van 15 juli 2013 (zie artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 ‘betreffende het reizigersvervoer over de weg’).

³ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2613/001, 67-81.

Die bepaling is te onnauwkeurig. Het vervoer voor eigen rekening heeft immers uit de aard der zaak tot gevolg dat de vervoersondernemingen de mogelijkheid ontnomen wordt diezelfde diensten te verlenen voor rekening van derden. In de bespreking van deze bepaling wordt verwezen naar een praktijk die niet overeenstemt met het begrip ‘vervoer voor eigen rekening’ in de zin van artikel 2.5 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’, welke bepaling bij artikel 3, § 3, van het voorontwerp uitdrukkelijk van toepassing wordt verklaard voor het nationale vervoer.

De voorliggende bepaling dient bijgevolg hetzij te worden geschrapt, hetzij aldus te worden herzien dat de reikwijdte ervan verduidelijkt wordt.”

Artikel 2 van het voorliggende voorstel strekt ertoe artikel 5 van de wet van 15 juli 2013 aan te vullen met een tweede lid dat luidt als volgt:

“Met inachtneming van het beginsel bedoeld in het eerste lid worden personen die worden vervoerd in het kader van de activiteiten van vzw’s en andere gemeentelijke en paragegemeentelijke structuren van de gemeenten die er een vaste vertegenwoordiging in hebben, gelijkgesteld met personen die een reële en vaste band hebben met de onderneming.”

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat die bepaling het heeft over iedere “onderneming”, terwijl uit het opschrift van en uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het voorstel uitsluitend bedoeld is voor de bussen die toebehoren aan de gemeenten.

Fundamenteler nog, door te bepalen dat het personenvervoer verricht wordt “in het kader van de activiteiten” van rechtspersonen die geen eigenaar zijn van de voertuigen, voorziet de voorgestelde bepaling in feite in een mogelijkheid van vervoer voor andermans rekening en wijkt ze af van de definitie van “vervoer voor eigen rekening” die vermeld wordt in artikel 2, punt 5, van verordening (EG) nr. 1073/2009, dat bij artikel 3, § 3, van de wet van 15 juli 2013 toepasselijk gemaakt is op het nationaal vervoer. Het voorgestelde artikel 5, tweede lid, van de wet van 15 juli 2013 is bijgevolg in strijd met de artikelen 5, eerste lid, en 3, § 3, van dezelfde wet.

Artikel 2 van het voorstel moet dan ook herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO