RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 178.885 van 24 januari 2008
in de zaak A. 89.173/XII-2417.

In zake : de BVBA MECHELSE TAXIMAATSCHAPPIJ,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. Van De Velde,
kantoor houdende te Mechelen,
Paardenstraatje 35

tegen :

de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN.

tussenkomende partij :

de STAD MECHELEN.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de BVBA Mechelse Taximaatschappij op 24 januari 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van "het besluit van de Gouverneur van de Provincie Antwerpen dd. 22.11.1999 waarbij aan verzoekster geweigerd wordt openbare standplaatsen voor 4 vergunde taxiwagens toe te kennen in de Stad Mechelen".

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 30 maart 2000;

Gelet op de beschikking van 25 april 2000 die de tussenkomst van de stad Mechelen toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur B. Thys;

Gelet op de beschikking van 9 maart 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 maart 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 mei 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. Flamend, die loco advocaat A. Van De Velde verschijnt voor de verzoekster, van adjunct van de directeur H. Cools, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat A. Huysmans, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur B. Thys;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De feiten

1. Vanwege het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen heeft verzoekster, die een taxibedrijf uitbaat, een vergunning verkregen voor het exploiteren van een taxidienst met zeven voertuigen. Voor drie van deze voertuigen is haar tevens het bewijs verleend om de exploitatie te verzekeren vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen.

Met een aangetekende brief van 8 juni 1999 vraagt verzoekster aan het college van burgemeester en schepenen “openbare standplaatsen voor [haar] 4 privé vergunde wagens”.

Omdat het college van burgemeester en schepenen niet binnen drie maanden na de indiening van deze aanvraag een beslissing neemt, dient verzoekster overeenkomstig artikel 8, § 2, van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten bij de gouverneur van de provincie Antwerpen beroep in met een aangetekende brief van 14 september 1999.

Met een brief van 23 september 1999 vraagt de gouverneur aan het gemeentebestuur van Mechelen hem het dossier met betrekking tot de zaak te bezorgen en het standpunt van het bestuur mee te delen. De stad geeft aan het verzoek gevolg met een brief van 9 november 1999.

Op 22 november 1999 neemt de gouverneur de thans bestreden beslissing om het beroep van verzoekster niet in te willigen en "geen bijkomende bewijzen" te verlenen. De beslissing steunt op de volgende motieven :

> "Gelet op het beroep van de b.v.b.a. Mechelse Taximaatschappij, ingediend bij aangetekende brief van 14 september 1999;
> Overwegende dat dit beroep gericht is tegen de stilzwijgende weigering van het schepencollege van Mechelen om 4 bewijzen voor een taxistandplaats op de openbare weg af te leveren;
> Overwegende dat de aanvraag bij brief van 8 juni 1999 werd ingediend; dat ingevolge artikel 8, §2 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten bij gebrek aan beslissing binnen de 3 maand de aanvrager bij de gouverneur in beroep kan gaan; dat het beroep ontvankelijk is;
> Overwegende dat de stad Mechelen bij brief van 9 november 1999 de aandacht vestigt op artikel 14.1 van de stedelijke verordening betreffende de exploitatie van taxidiensten van 17 september 1998; dat dit artikel van de door ons op 21 oktober 1998 goedgekeurde verordening bepaalt dat het aantal standplaatsen, waarop de exploitatie van een taxidienst vanaf de openbare weg gebeurt bepaald wordt op 27;
> Overwegende dat volgens het gemeentebestuur op 19 oktober 1999 alle bewijzen voor standplaatsen op de openbare weg toegekend waren (verdeeld onder 8 maatschappijen, waaronder de aanvrager);
> Overwegende dat er derhalve het door de aanvrager aangevraagde bewijs niet kan afgeleverd worden;
> Gelet op artikel 8, §2 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten".

De ontvankelijkheid

2. De verwerende en de tussenkomende partij werpen op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat verzoekster geen afschrift bijbrengt van haar statuten en van de beslissing van het bevoegde orgaan tot het instellen van de vordering.

In zijn verslag stelt de auditeur vast dat de stukken die verzoekster met een brief van 21 februari 2000 aan de Raad van State heeft toegestuurd, voldoende uitwijzen dat verzoekster regelmatig in rechte is getreden. De Raad valt deze zienswijze, die overigens door de verwerende en de tussenkomende partij niet betwist wordt, bij.

De exceptie wordt verworpen.

De grond van de zaak

Stelling van de partijen

3. Verzoekster voert in een eerste middel aan dat het argument van de provinciegouverneur en van het college van burgemeester en schepenen van Mechelen om niet in te gaan op haar vraag om voor nog eens vier voertuigen een bewijs te verkrijgen voor het exploiteren van de taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen, te weten dat op 19 oktober 1999 alle 27 openbare standplaatsen reeds waren toegekend, niet strookt met de artikelen 8 en 12 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten (hierna: de wet van 27 december 1974) en met de bedoeling van de wetgever.

Zij betoogt dat uit de voormelde wetsartikelen kan worden afgeleid dat de overheid ten gevolge van de afschaffing van het stelsel van openbare aanbesteding het bewijs voor de exploitatie van de taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen moet verlenen aan al degenen die over een vergunning beschikken en een dergelijk bewijs aanvragen. Zij laat gelden dat elk voertuig dat een bewijs heeft verkregen zich op gelijk welke openbare standplaats mag plaatsen en dat er dus meer bewijzen kunnen worden verleend dan er openbare standplaatsen zijn.

Verzoekster zet uiteen dat “dit alles” ook kan worden afgeleid uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 december 1974.

Zij stelt dat de overheid voor het verlenen van een bewijs wel een bijkomende taks kan vragen en aan het verlenen van een bewijs zelfs voorwaarden kan verbinden, maar dat deze overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 maart 1975 betreffende de vergunningen en de bewijzen voor taxidiensten

(hierna: het koninklijk besluit van 21 maart 1975) enkel betrekking kunnen hebben op de organisatie en de intensiteit van de dienst.

4. De verwerende partij reageert in de memorie van antwoord dat de stelling van verzoekster dat er meer bewijzen voor het exploiteren van een taxidienst vanaf een op de openbare weg gelegen standplaats kunnen en moeten worden verleend dan er openbare standplaatsen zijn, geen steun vindt in de wet. Zij wijst erop dat het loutere feit dat wie beschikt over een bewijs, vrij is om gelijk welke openbare standplaats in te nemen, nog niet betekent dat elke houder van een vergunning voor de exploitatie van een taxidienst automatisch ook een bewijs kan krijgen om die taxidienst vanaf een op de openbare weg gelegen standplaats uit te baten.

De verwerende partij doet voorts gelden dat artikel 8 van de wet van 27 december 1974 uitdrukkelijk bepaalt dat de bewijzen voor de exploitatie van de taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen worden afgegeven "aan de door de bevoegde overheid vastgestelde voorwaarden" en dat artikel 18 van dezelfde wet aan de bevoegde raden toelaat aanvullende verordeningen vast te stellen, dat de gemeenteraad van Mechelen op 17 september 1998 zijn verordening met betrekking tot de exploitatie van taxidiensten in die zin heeft gewijzigd dat op het grondgebied van de stad Mechelen het totaal aantal openbare standplaatsen wordt bepaald op 27, dat die wijziging op 21 oktober 1998 de goedkeuring van de gouverneur heeft verkregen, dat ten gevolge van die wijziging "[e]nkel die standplaatsen mogen ingenomen worden, die door de stad Mechelen expliciet werden aangeduid en waarvoor het afgeleverde bewijs geldt", en dat de bestreden beslissing met geen enkele bepaling van de wet of de stedelijke verordening strijdig is, maar deze slechts toepast.

5. De tussenkomende partij van haar kant merkt in het verzoekschrift tot tussenkomst op dat artikel 12 van de wet van 27 december 1974 niet van toepassing is aangezien de stad Mechelen geen deel uitmaakt van een agglomeratie, noch van een zone bepaald door de minister die het vervoer onder zijn bevoegdheid heeft.

Voorts argumenteert zij dat artikel 8 van de wet van 27 december 1974 niet inhoudt dat verzoekster voor elke wagen waarover zij beschikt om de exploitatie van een taxidienst te verzekeren vanaf privé-domein, "automatisch zou

gerechtigd zijn deze private vergunning om te zetten in een bewijs voor een openbare standplaats". De tussenkomende partij meent integendeel uit de voormelde wetsbepaling, alsook uit het voorschrift van artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 maart 1975, de bevoegdheid te putten om het verlenen van een bewijs voor de exploitatie van een taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen te mogen onderwerpen aan bepaalde voorwaarden.

Zij betoogt dat zij, gebruik makend van die bevoegdheid, het aantal toe te kennen bewijzen heeft beperkt tot 27 teneinde de rendabiliteit van de ondernemingen, de goede organisatie en de intensiteit van de dienstverlening te verzekeren, nu het aantal beschikbare taxi's voor de Mechelse regio voldoende blijkt te zijn. Deze beperking is niet willekeurig, maar is gesteund op een studie van de toestand in vergelijkbare steden, uitgevoerd in 1993.

6. Verzoekster repliceert in de memorie van wederantwoord dat de toekenning van een bewijs voor de exploitatie van een taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen weliswaar geen automatisme is, maar alleszins niet kan worden geweigerd op grond van het motief dat er slechts 27 openbare standplaatsen zijn, vermits er meer bewijzen kunnen en moeten worden toegekend dan er openbare standplaatsen zijn en met andere woorden een openbare standplaats niet aan één bewijs verbonden is.

Zij zet uiteen dat haar standpunt bevestiging vindt in het arrest nr. 21.994 van 10 februari 1982 van de Raad van State, inzake de stad Namen.

Voorts stelt zij dat uit de stukken die door de tussenkomende partij worden overgelegd blijkt dat het college van burgemeester en schepenen in 1993 is tegemoet gekomen aan de vraag van vijf taximaatschappijen om geen uitbreiding van het taxibestand toe te staan, wat betekent dat het college "de bestaande taximaatschappijen concurrentieel bevoordeelt wat in strijd is met de wet".

Ten slotte voert zij aan dat uit de brief van 9 november 1999 van de tussenkomende partij aan de verwerende partij blijkt dat eerstgenoemde ermee akkoord gaat dat er meer bewijzen voor de exploitatie van een taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen kunnen worden verleend dan er standplaatsen zijn. De toekenning van die bewijzen gebeurt echter willekeurig en niet wettelijk.

7. In de laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat uit de tekst van de stedelijke taxiverordening wordt afgeleid dat het wel degelijk de bedoeling van de gemeenteraad was het aantal "bewijzen" te beperken tot het aantal standplaatsen, dat de tussenkomende partij dat "eerder" bevestigt, dat de verwerende partij ertoe gehouden was de verordening toe te passen, en dat tenminste de tussenkomende partij tot de kosten van het geding moet worden veroordeeld aangezien zij aan de basis van het onderhavige beroep ligt.

Beoordeling

8. Artikel 8 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten luidt :

> "§1.De houder van de in artikel 3 bedoelde vergunning [voor het exploiteren van een taxidienst] ontvangt op zijn aanvraag van de overheid die de vergunning heeft afgegeven, het bewijs om zijn exploitatie te verzekeren vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen, aan de door de bevoegde overheid vastgestelde voorwaarden, binnen de perken van de door de Koning vastgestelde algemene voorschriften.
>
> §2. Tegen de beslissing tot weigering van het agglomeratiecollege, van het federatiecollege of van het college van burgemeester en schepenen, of bij gebrek aan een beslissing van een dezer overheden binnen drie maanden na de indiening van de aanvraag kan beroep aangetekend worden respectievelijk bij de Koning, bij de bestendige deputatie of bij de gouverneur.
>
> Naargelang het geval moet dit beroep bij ter post aangetekend schrijven, worden ingediend binnen vijftien dagen na de betekening van de beslissing tot weigering of binnen vijftien dagen na de datum waarop de termijn van drie maanden verstrijkt die op de indiening van de aanvraag volgt.
>
> De met toezicht belaste overheid doet bij een met redenen omklede beslissing uitspraak binnen drie maanden na het ontvangen van het beroep".

9. De Raad van State heeft zich reeds eerder over de precieze draagwijdte en uitlegging van het aangehaalde artikel moeten uitspreken.

Aldus concludeerde hij in het arrest stad Namen, nr. 21.994 van 10 februari 1982, "dat uit de hele parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever het zo bedoelt dat aan de houders van een exploitatievergunning die erom verzoeken, een recht wordt verleend om het bewijs te verkrijgen, hetwelk een aanvulling is van de vergunning". In het arrest p.v.b.a. Metropole Taxi, nr. 25.488 van 18 juni 1985, heette het "dat de tekst en de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 december 1974 de conclusie wettigen dat al wie de vergunning heeft verkregen, zonder veel moeilijkheden ook het bewijs moet kunnen verkrijgen, mits hij bereid is de bijkomende taks te betalen".

De Raad van State blijft ook te dezen bij dat standpunt.

Aan wat voorafgaat, doet geen afbreuk het feit dat volgens artikel 8, § 1, *in fine*, van de wet van 27 december 1974 een bewijs voor het exploiteren van een taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen slechts kan worden verleend "aan de door de bevoegde overheid vastgestelde voorwaarden, binnen de perken van de door de Koning vastgestelde algemene voorschriften". Integendeel moeten zowel die bevoegde overheid als de Koning zich bij de uitoefening van de hun toegekende bevoegdheid juist door de voormelde opvatting van de wetgever laten leiden.

10. In de onderhavige zaak verwerpt de bestreden beslissing het beroep van verzoekster om reden dat artikel 14.1 van de stedelijke verordening betreffende de exploitatie van taxidiensten het totaal aantal standplaatsen op de openbare weg vanaf waar de exploitatie van taxidiensten kan gebeuren, bepaalt op 27, terwijl volgens het gemeentebestuur op 19 oktober 1999 alle bewijzen voor standplaatsen op de openbare weg toegekend waren.

Dit artikel 14.1 van de stedelijke verordening betreffende de exploitatie van taxidiensten luidt :

> "De standplaatsen en het aantal toegelaten plaatsen worden door het College van Burgemeester en Schepenen aangeduid.
> Op het grondgebied van de stad Mechelen wordt het totaal aantal standplaatsen van waarop de exploitatie van een taxidienst vanaf op de openbare weg gelegen standplaatsen voor de vergunning- en bewijshouders dient te geschieden, bepaald op zevenentwintig.
> De openbare standplaatsen bevinden zich op het Koning Albertplein, de Grote Markt, de Korenmarkt, de Veemarkt en de Vijfhoek in de voor taxi's afgebakende zones".

Als zodanig houdt die bepaling niet in dat het bewijs bedoeld in artikel 8, § 1, van de wet van 27 december 1974 wordt verleend voor een welbepaalde openbare standplaats, wat de tussenkomende partij in een brief van 9 november 1999 aan de verwerende partij uitdrukkelijk bevestigt. De loutere omstandigheid dat het aantal openbare standplaatsen beperkt is tot 27 brengt dus niet met zich dat het aantal te verlenen bewijzen tot hetzelfde getal moet worden beperkt.

Er anders over oordelen, en in het artikel 14.1 wél een beperking lezen van het aantal bewijzen tot het aantal vastgestelde standplaatsen, zou overigens niet stroken met de hiervoor vermelde opvatting van de wetgever over de toekenning van het bewijs bedoeld in artikel 8, § 1, van de wet van 27 december 1974. In de veronderstelling dus dat, zoals de verwerende partij beweert, artikel 14.1 ook in die laatst vermelde zin kan worden uitgelegd, moet hoe dan ook de voorkeur worden gegeven aan de eerste interpretatie, die het voorschrift binnen de grenzen van de wettelijkheid houdt, boven de tweede interpretatie, die het voorschrift onwettig zou maken en tot gevolg heeft dat het op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten beschouwing moet worden gelaten.

11. De beslissing van de gouverneur berust op een onjuiste interpretatie van artikel 14.1 van de Mechelse verordening met betrekking tot de exploitatie van taxidiensten. Het eerste middel is in die mate gegrond. Het dient de vernietiging mee te brengen van de bestreden beslissing; de kosten van het beroep moeten ten laste komen van de auteur van de beslissing.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 22 november 1999 van de gouverneur van de provincie Antwerpen waarbij het beroep van de BVBA Mechelse Taximaatschappij met betrekking tot het ontbreken van een besluit van het college van burgemeester en schepen van de stad Mechelen inzake de afgifte van vier bewijzen voor een taxistandplaats op de openbare weg niet wordt ingewilligd en waarbij “geen bijkomende bewijzen worden afgeleverd”.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vierentwintig januari 2008, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**