

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Politique de l'eau, le 5 mai 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant les prescriptions complémentaires auxquelles doivent répondre les taxis bruxellois et leurs équipements", a donné le 10 mai 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 5 mei 1993 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve, belast met Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van besluit van de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "tot vaststelling van de bijkomende voorschriften waaraan de Brusselse taxi's en de uitrusting ervan moeten voldoen", heeft op 10 mei 1993 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants : "... les exploitants bruxellois doivent être informés dans les plus brefs délais des obligations qui leur incombent en matière de modèle de taximètre. En effet, la plupart d'entre eux seront tenus de remplacer pour le 31 décembre 1993 au plus tard (...) les appareils utilisés actuellement car ils ne répondent plus aux prescriptions imposées en matière de tarification par le Ministre national des Affaires économiques compétent en la matière".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

*

La question se pose si l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale est compétent pour arrêter, au titre

.../...

d'une matière visée par l'article 107quater de la Constitution, certaines des mesures prévues par l'arrêté en projet.

Ladite région exerce, en matière de taxis, les compétences que lui reconnaissent les dispositions suivantes :

1. En matière de transport, les Régions sont compétentes, notamment, pour les "services de taxis", en vertu de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Elles disposent ainsi, en principe, de la compétence d'édicter les règles spécifiques aux "services de taxis".

Toutefois :

- a) d'une part, l'article 6, § 4, de ladite loi spéciale reconnaît à l'Etat la compétence d'élaborer les "règles de police générale et (...) la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport";
- b) d'autre part, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 9°, de la même loi spéciale attribue à l'Etat la compétence exclusive pour "la métrologie et la normalisation".

2. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, ses organes exercent les compétences de l'Agglomé-

.../...

ration (1) et peuvent, par voie de règlement et au titre d'attribution communale transférée, régler le transport rémunéré de personnes, ainsi que le prévoit, en exécution de l'article 108bis de la Constitution, l'article 4, § 2, 2°, de la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

En ce qui concerne les compétences que la région peut exercer au titre des matières régionales, les travaux préparatoires de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 fournissent les précisions suivantes :

1. "Comme dans toutes les branches des transports, la réglementation sur l'accès à la profession et au marché d'entrepreneur de transports nationaux et internationaux de personnes par la route (comprenant les conditions de compétence professionnelle, fiabilité, cautionnement et exigences de qualité quant aux véhicules) reste de la compétence du Gouvernement national" (2).

2. "L'article 6, § 4, 4° (devenu l'article 6, § 4, 3°) dispose que la police générale, la réglementation et la standardisation en matière de circulation et de transports ainsi que les prescriptions techniques sur les moyens de communication sont de compétence nationale, mais que le pouvoir national y associera les Régions.

La police générale concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports tels que :

(1) Article 108ter de la Constitution et loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, articles 48 et suivants.

(2) Doc. Chambre, n° 516/1-1988, p. 17.

- la police de la circulation routière;
- ...;
- la police sur le transport de personnes par tram, prémétro, autobus et autocar;
- ..." (1).

3. En ce qui concerne la métrologie :

"Cette rubrique englobe :

- les arrêtés d'exécution toujours en vigueur de la loi du 1er octobre 1855 sur les poids et mesures, abrogée entre-temps;
- la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et les arrêtés d'exécution pris en vertu de ladite loi" (2).

4. "La régionalisation du secteur des transports est fondée sur une nette distinction entre la politique générale, la réglementation normative et les prescriptions techniques en matière de moyens de transport -matière demeurant nationale-, d'une part, et la politique économique sectorielle, qui devient de compétence régionale, d'autre part" (3).

5. "... Les matières suivantes demeurent nationales :

- la réglementation technique, l'agrément, le contrôle technique et la sécurité des véhicules routiers, le contrôle des organismes privés d'inspection automobile, l'immatriculation des véhicules et de leurs remorques;

(1) Doc. Chambre, n°516/1-1988, p. 21.

(2) Doc. Chambre, n°516/6-1988, p. 137.

(3) Doc. Sénat, n°405-2 (S.E. 1988), p. 116.

- le règlement général sur la circulation, la réglementation et le contrôle des permis de conduire, des centres d'examen et des auto-écoles;
- la réglementation et le contrôle sur le transport des marchandises, la délivrance des permis de transport nationaux et internationaux et des certificats de compétence professionnelle en matière de transports urbains et régionaux, de transports réguliers spécialisés et des taxis, la compétence nationale reste limitée à la standardisation générale, à la définition et à la police du transport rémunéré des personnes par la route, dont on retrouve les éléments dans l'arrêté-loi de 1946, qui doit être adapté à la régionalisation, ainsi que dans la loi de 1974 sur les taxis" (1).

On peut déduire des extraits de ces travaux préparatoires que, si la loi spéciale confère à la région la compétence d'arrêter les mesures spécifiques aux services de taxis, en revanche les normes de réglementation technique et de sécurité des véhicules, ainsi que la circulation routière et la métrologie demeurent de la compétence nationale.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat croit devoir relever qu'au regard de ces

(1) Doc. Sénat, n° 405-2 (S.E. 1988), p. 117.

principes, plusieurs dispositions de l'arrêté en projet (1) prêtent à discussion en cela qu'elles portent davantage des mesures relatives aux aspects de réglementation technique et de sécurité des véhicules ou à la métrologie que des règles spécifiques aux services de taxis.

Ainsi, l'article 5, qui concerne les vérifications régulières auxquelles les taxis doivent être soumis ainsi que l'âge au-delà duquel un taxi ne peut plus être mis en circulation, porte une réglementation relative aux exigences de qualité des véhicules, aux prescriptions techniques relatives à ceux-ci et à la sécurité. Or, les mesures à prendre en cette matière relèvent essentiellement de l'autorité nationale, même s'il s'agit d'assurer la sécurité des usagers des services de taxis.

De même, l'article 7 qui concerne les taximètres, a trait à une matière relevant, au titre de la métrologie, de la compétence exclusive de l'autorité nationale, même si plusieurs des prescriptions prévues par la disposition en projet tendent aussi à assurer la commodité des usagers des

(1) Plusieurs autres dispositions, au sujet desquelles le Conseil d'Etat n'a pas disposé du temps nécessaire à un examen approfondi du problème, pourraient aussi prêter à discussion. Ainsi, au sujet de la peinture extérieure des taxis que prévoit l'article 4 du projet, il semble s'agir d'une exigence qui est davantage en rapport avec les services de taxis, c'est-à-dire la commodité des usagers, même si l'article 72 de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, donne compétence au ministre des Communications pour imposer la couleur de la peinture extérieure des taxis.

services de taxis. Elle est, du reste, déjà réglée par des dispositions nationales (1).

Par ailleurs, il est douteux que toutes les mesures prévues par l'article 9 du projet, qui tendent à assurer la sécurité des conducteurs de taxis, mais aussi la sécurité publique en général, aient trait exclusivement à la matière des services de taxis.

Compte tenu des observations qui précèdent, le projet doit être fondamentalement revu pour en extraire les dispositions qui relèvent exclusivement de l'autorité nationale.

Par ailleurs, il appartiendra à l'Exécutif d'apprécier si certaines des mesures envisagées ne doivent pas, dans le respect des législations et réglementations nationales et régionales, être prises dans un règlement adopté en application de l'article 108ter de la Constitution.

-
- (1) - arrêté royal du 12 décembre 1960 relatif aux taximètres;
- arrêté ministériel du 21 mars 1961 relatif à l'approbation de modèle et à l'installation des taximètres;
 - arrêté ministériel du 21 mai 1962 relatif à la vérification première des taximètres;
 - arrêté ministériel du 22 mai 1981 relatif à l'approbation C.E.E. de modèle, à la vérification primitive et à l'installation des taximètres concernés, et règlement annexé.

Ces divers arrêtés ont été pris en exécution de la loi du 1er octobre 1855 sur les poids et mesures.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"... les exploitants bruxellois doivent être informés dans les plus brefs délais des obligations qui leur incombent en matière de modèle de taximètre. En effet, la plupart d'entre eux seront tenus de remplacer pour le 31 décembre 1993 au plus tard (...) les appareils utilisés actuellement car ils ne répondent plus aux prescriptions imposées en matière de tarification par le Ministre national des Affaires économiques compétent en la matière".

*

Gelet op de korte termijn die hem is toebedeeld, moet de Raad van State zich bepalen tot de volgende opmerkingen.

*

De vraag rijst of de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om, op grond van een aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, bepaalde in het ontworpen besluit vermelde maatregelen uit te vaardigen.

.../...

Wat taxi's betreft, oefent voormeld gewest de bevoegdheden uit die door de volgende bepalingen aan het gewest worden toegekend :

1. Inzake vervoer zijn de Gewesten inzonderheid bevoegd voor de "taxidiensten", krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Derhalve zijn zij in principe bevoegd om de specifieke voorschriften voor de "taxidiensten" te bepalen.

Evenwel :

- a) kent artikel 6, § 4, van voormelde bijzondere wet aan de Staat enerzijds de bevoegdheid toe om "de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen" te bepalen;
- b) kent artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 9°, van dezelfde bijzondere wet aan de Staat anderzijds de exclusieve bevoegdheid toe inzake "de metrologie en de normalisatie".

2. De organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest oefenen de bevoegdheden van de Agglomeratie (1) uit

(1) Artikel 108ter van de Grondwet en artikelen 48 en volgende van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

en kunnen, bij verordening daar het om een toegewezen gemeentelijke bevoegdheid gaat, in uitvoering van artikel 108bis van de Grondwet het bezoldigd vervoer van personen regelen, zoals bepaald in artikel 4, § 2, 2°, van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

Wat de bevoegdheden betreft die het gewest mag uitoefenen als zijnde gewestelijke aangelegenheden, worden in de parlementaire voorbereiding van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 de volgende verduidelijkingen gegeven :

1. "Zoals dit bij alle vervoertakken het geval is, blijft de reglementering inzake toegang tot het beroep en tot de markt van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg (inhoudende de vereisten inzake vakbekwaamheid, betrouwbaarheid, borgtocht en andere kwaliteitseisen inzake de voertuigen) tot de bevoegdheid behoren van de nationale Regering" (1).

2. "Artikel 6, § 4, 4° (dat artikel 6, § 4, 3°, is geworden) bepaalt dat de algemene politie, de reglementering en de normering inzake verkeer en vervoer, alsook de technische voorschriften inzake de verkeersmiddelen tot de nationale bevoegdheid blijven behoren maar dat de nationale overheid de Gewesten hierbij zal betrekken.

De algemene politie betreft de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :

- de politie over het wegverkeer;

(1) Gedr. St., Kamer, nr. 516/1-1988, blz. 17.

- ...;
- de politie van het personenvervoer per tram, pré-metro, metro, autobus en autocar;
- ..." (1).

3. Wat de metrologie betreft :

"Onder deze noemer dient te worden verstaan :

- de van kracht gebleven uitvoeringsbesluiten van de inmiddels opgeheven wet van 1 oktober 1855 op de maten en gewichten;
- de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen en de op grond van deze wet uitgevaardigde uitvoeringsbesluiten" (2).

4. "Voor de regionalisering van het vervoer is duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds het algemeen beleid, de normen en de technische voorschriften inzake vervoermiddelen - aangelegenheden die nationaal blijven - en anderzijds het sectorieel economisch beleid, dat aan de Gewesten wordt toegevoerd" (3).

5. "... De volgende aangelegenheden blijven nationaal :

- de technische voorschriften, de erkenning, de technische controle en de veiligheid van wegvoertuigen, de controle op de particuliere firma's voor auto-inspectie, de inschrijving van de voertuigen en hun aanhangwagens;

(1) Gedr. St., Kamer, nr. 516/1-1988, blz. 21.

(2) Gedr. St., Kamer, nr. 516/6-1988, blz. 137.

(3) Gedr. St., Senaat, nr. 405-2 (B.Z. 1988), blz. 116.

- het algemeen reglement op het wegvervoer, het reglement en de controle op de rijvergunningen, de examencentra en de autorijscholen;
- de voorschriften en de controle op het vervoer van goederen, de afgifte van nationale en internationale vervoervergunningen en van bewijzen van beroepsbekwaamheid voor het stads- en streekvervoer, voor gespecialiseerd regelmatig vervoer en voor taxi's; de nationale bevoegdheid blijft beperkt tot de algemene standardisering, tot de omschrijving en de politie van het vervoer van personen tegen vergoeding over de weg, waarvan een aantal zaken geregeld zijn in de besluitwet van 1946, die aangepast moet worden aan de regionalisering, en ook in de wet van 1974 op de taxi's" (1).

Uit de uittreksels van deze parlementaire voorbereiding kan worden opgemaakt dat ook al kent de bijzondere wet het gewest de bevoegdheid toe om specifieke maatregelen uit te vaardigen omtrent de taxidiensten, de normen inzake technische voorschriften en veiligheid van voertuigen, alsook het wegverkeer en de metrologie nationale aangelegenheden blijven.

Binnen de korte tijd die hem is toegemeten meent de Raad van State erop te moeten wijzen dat ten aanzien van deze beginselen, verscheidene bepalingen van het ontworpen

(1) Gedr. St. Senaat, nr. 405-2 (B.Z. 1988), blz. 117.

besluit (1) vatbaar zijn voor kritiek daar zij meer betrekking lijken te hebben op maatregelen betreffende aspecten van de technische voorschriften en de veiligheid van de voertuigen of betreffende de metrologie dan op specifieke regelen omtrent de taxidiensten.

Zo omvat artikel 5, dat de regelmatige controles betreft waaraan de taxi's onderworpen moeten worden, alsook de maximum ouderdom tot dewelke een taxi in het verkeer mag zijn, een reglementering betreffende de kwaliteitsvereisten van de voertuigen, de technische voorschriften inzake deze vereisten en de veiligheid. De maatregelen die terzake genomen dienen te worden vallen echter hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de nationale overheid, ook al gaat het om het waarborgen van de veiligheid van de gebruikers van taxidiensten.

Evenzo heeft artikel 7, dat de taxameters betreft, betrekking op een aangelegenheid die deel uitmaakt van de metrologie en derhalve onder de exclusieve bevoegdheid van

(1) Verscheidene andere bepalingen, die de Raad van State, bij gebrek aan de nodige tijd, niet grondig heeft kunnen onderzoeken, zouden ook aanleiding kunnen geven tot betwisting. Zo lijkt het wat betreft de kleur voor het schilderen van de buitenkant van de taxi's, voorgeschreven in artikel 4 van het ontwerp, te gaan om een voorschrift dat eerder te maken heeft met de taxidiensten, dat wil zeggen het comfort van de gebruikers, ook al kent artikel 72 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, de minister van Verkeerswezen de bevoegdheid toe om de kleur voor het schilderen van de buitenkant van de taxi's op te leggen.

de nationale overheid valt, ook al strekken verscheidene van de in de ontworpen bepaling vastgestelde voorschriften ook tot het waarborgen van het comfort van de gebruikers van de taxidiensten. Zij is overigens reeds bij nationale bepalingen vastgesteld (1).

Bovendien staat het te bezien of alle maatregelen die in artikel 9 van het ontwerp zijn vastgesteld en strekken tot het waarborgen van de veiligheid van de taxichauffeurs, maar ook van de openbare veiligheid in het algemeen, uitsluitend betrekking hebben op de taxidiensten.

Gelet op de bovenstaande opmerkingen dient het ontwerp grondig te worden herzien om de bepalingen die onder de exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid vallen, eruit te halen.

Het zal bovendien zaak zijn van de Executieve te oordelen of sommige van de beoogde maatregelen niet met

-
- (1) - koninklijk besluit van 12 december 1960 betreffende de taxameters;
- ministerieel besluit van 21 maart 1961 betreffende de modelgoedkeuring en de installatie der taxameters;
 - ministerieel besluit van 21 mei 1962, betreffende de eerste ijk der taxameters;
 - ministerieel besluit van 22 mei 1981, betreffende de E.E.G. -modelgoedkeuring, de eerste ijk en de installatie van de betrokken taxameters en bijgevoegd reglement.

Deze verscheidene besluiten zijn genomen ter uitvoering van de wet van 1 oktober 1855 op de maten en gewichten.

.../...

inachtneming van de nationale en gewestelijke wetten en verordeningen, in een met toepassing van artikel 108ter van de Grondwet aangenomen verordening uitgevaardigd dienen te worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
P. HANSE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN, conseiller d'Etat.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, staatsraad.

Le rapport a été présenté par Mme G. BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. BEECKMAN de CRAYLOO, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.