

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.776/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 31 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la mise en service de cinq véhicules taxis adaptés pour le transport des personnes moins valides", a donné le 10 juillet 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.776/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 31 mei 2001 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de ingebruikstelling van vijf taxivoertuigen aangepast aan het vervoer van mindervaliden", heeft op 10 juli 2001 het volgende advies gegeven :

Portée du projet

L'article 1er vise à déroger à l'arrêté du 8 mars 2001 fixant le nombre maximum de véhicules pour lesquels des autorisations d'exploiter un service de taxis peuvent être délivrées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, en vue de permettre l'exploitation de cinq véhicules supplémentaires, principalement affectés au transport de personnes moins valides, qui répondent aux prescriptions techniques de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 relatif à l'octroi de subventions pour l'adaptation et l'Equipement des taxis bruxellois.

Seuls les titulaires d'une autorisation d'exploiter un service de taxis depuis au moins trois ans pourront introduire une demande d'augmentation du nombre de véhicules faisant l'objet de l'autorisation d'exploiter un service de taxis. L'augmentation est limitée à un véhicule par exploitant.

Le projet d'arrêté ne modifie cependant pas l'arrêté du 8 mars 2001 précité qui fixe à 1250 le nombre maximum de véhicules pour lesquels des autorisations d'exploiter un service de taxis peuvent être délivrées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Enfin, l'arrêté permet au Gouvernement d'accorder aux exploitants concernés la subvention prévue par l'arrêté du Gouvernement du 4 mars 1999 précité, dans les conditions fixées par cet arrêté, à l'exception des articles 3, § 1er, troisième phrase, et 5 à 9.

Observations générales

1. L'auteur du projet perd de vue que l'arrêté du 4 mars 1999 précité n'est plus en vigueur. En effet, en l'absence d'une ordonnance organisant un régime de subvention pour l'adaptation et l'équipement des taxis bruxellois, l'arrêté du 4 mars 1999, fondé sur l'article 13 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 1999, n'était valable qu'une année budgétaire.

.../...

Si l'auteur du projet entend prévoir à nouveau un système de subvention pour l'adaptation et l'équipement des taxis bruxellois pour le transport des personnes moins valides, il lui appartient, soit de soumettre au Conseil de la Région de Bruxelles-Capital un avant-projet d'ordonnance organique, ce qui serait la meilleure solution, soit de prendre un nouvel arrêté sur le fondement du budget qui sera adopté pour l'année 2002.

A défaut de l'adoption d'un feuillet d'ajustement budgétaire pour l'année budgétaire 2001, il n'est en effet pas possible de prendre actuellement un tel arrêté, dès lors que l'article 12 de l'ordonnance du 22 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2001 ne contient aucune habilitation permettant d'octroyer des subventions pour les taxis. Or, l'article 12, alinéa 3, deuxième phrase, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ⁽¹⁾ dispose qu'en l'absence d'une loi ⁽²⁾ organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

Il en résulte que le projet est actuellement dépourvu de fondement légal en tant qu'il prévoit d'accorder une subvention pour l'adaptation et l'équipement des taxis pour le transport des personnes moins valides et qu'il ne peut faire référence à l'arrêté du 4 mars 1999 qui n'est plus en vigueur.

⁽¹⁾ Cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-capitale en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁽²⁾ Lire : "d'une ordonnance", en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽³⁾ Lire : "le Gouvernement", en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽⁴⁾ Il est vrai que le tableau budgétaire contient une allocation "12.70 22.51.12 12.14 a" de 15 millions de francs intitulée "intervention pour l'équipement et la promotion générale des taxis". Cependant, la "disposition spéciale" au sens de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat doit figurer dans le dispositif même de l'ordonnance contenant le budget général des dépenses (voir avis 31.130/4 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 28 mars 2001 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'octroi de subventions aux communes pour l'élaboration d'un plan-directeur couvrant la mise en oeuvre de zones 30, zones résidentielles et piétonniers dans le réseau de quartier" ainsi que la référence citée).

2. Le projet peut-il limiter la possibilité d'exploiter les cinq véhicules supplémentaires aux seuls exploitants qui sont déjà titulaire d'une autorisation depuis au moins trois ans ? Pour que le principe de non-discrimination soit respecté, il faudrait étendre cette condition à tous les taxis aménagés pour le transport des personnes moins valides et non pas uniquement aux cinq taxis visés par le projet. Il serait en effet contradictoire d'exiger cette condition dans le cadre du projet examiné alors que la législation actuelle n'interdit pas à un exploitant, quelle que soit son ancienneté, d'aménager un taxi pour le transport des personnes moins valides.

3. La rédaction et la lisibilité du présent projet laissent à désirer. Ainsi, l'article 2 mélange des règles relatives à la procédure d'introduction de la demande, la règle de fond selon laquelle le véhicule doit être affecté au transport de personnes handicapées en chaises roulantes à concurrence de la moitié des courses, une disposition relative au retrait de l'autorisation.

Observations particulières

Examen du projet

Préambule

1. L'alinéa 2 consacré à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 peut être maintenu mais sous la forme d'un considérant.

2. L'avis de l'inspecteur (et non l'Inspection) des finances sur le projet examiné est daté du 4 mai 2001, et l'accord du Ministre du Budget, du 10 mai 2001; il convient d'y consacrer deux alinéas distincts.

.../...

3. Avant la mention de l'avis du Conseil d'Etat, il convient d'ajouter l'alinéa suivant :

"Vu la délibération du Gouvernement du 19 avril 2001 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;"

4. L'alinéa concernant l'avis du Conseil d'Etat doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 31.776/4 du Conseil d'Etat, donné le 10 juillet 2001, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

5. In fine, il y a lieu d'ajouter les mots "Après délibération".

6. Le Conseil d'Etat attire à nouveau l'attention sur ce que les Secrétaires d'Etat régionaux bruxellois ne font pas partie du Gouvernement, et ne peuvent dès lors ni proposer, ni co-signer, les arrêtés réglementaires.

Dispositif

Articles 2 et 4

Ces articles indiquent que l'arrêté en projet sera notifié aux exploitants titulaires d'une autorisation d'exploiter un service de taxis depuis au moins trois ans, cette notification ayant un double effet :

S elle ouvre un délai de 15 jours pour l'introduction de la demande de bénéfice du régime de l'arrêté (article 2);

S elle constitue la date d'entrée en vigueur de l'arrêté pour autant qu'elle soit antérieure à la publication de celui-ci au Moniteur belge (article 4).

.../...

Les règles d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires sont fixées pour les arrêtés de la Région bruxelloise par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, qui énonce ce qui suit :

"Les arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication au Moniteur belge, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.

Les arrêtés notifiés aux intéressés sont obligatoires à partir de leur notification ou de leur publication si elle lui est antérieure".

L'article 4 du projet s'écarte radicalement de cette dernière disposition, puisqu'il fait prévaloir la notification sur la publication au Moniteur belge, si la notification est antérieure à la publication. Cette règle n'est pas admissible car il s'agit ici d'un texte réglementaire dont l'entrée en vigueur est en principe tributaire de sa publication.

En réalité, mieux vaut ne pas déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés destinés à être publiés, soit le dixième jour qui suit cette publication, ce qui n'empêche nullement la Région bruxelloise de prévoir une notification parallèle aux exploitants, aux fins d'information, notification qui renverrait à la publication (effectuée ou imminente) de l'arrêté au Moniteur belge.

Cette observation vaut également pour l'article 2 du projet : le délai de 15 jours pour introduire la demande devra débiter le dixième jour de la publication de l'arrêté au Moniteur belge.

Observations d'ordre légistique et linguistique

Le texte néerlandais de certaines dispositions du projet doit être corrigé des points de vue de la légistique et de la correction de la langue. C'est sous réserve des observations de fond faites ci-avant et, à titre d'exemple, que sont faites les propositions de texte ci-après :

.../...

Préambule

A l'article premier, in fine, il faut écrire : "Inzonderheid op artikel 5;"

Dispositif

Article premier

Mieux vaut écrire : "op verzoek van", et non : "op vraag van".

Le mot "titularis" doit être remplacé par le mot "houder". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Le texte néerlandais de l'ensemble du projet doit être corrigé chaque fois que cela s'avère nécessaire.

Strekking van het ontwerp

Artikel 1 beoogt een afwijking van het besluit van 8 maart 2001 tot vaststelling van het maximum aantal voertuigen waarvoor op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest exploitatievergunningen voor een taxidienst kunnen worden afgeleverd, om het mogelijk te maken vijf voertuigen meer in bedrijf te nemen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor het vervoer van mindervaliden en die beantwoorden aan de technische voorschriften van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 betreffende de toekenning van subsidies voor het aanpassen en uitrusten van de Brusselse taxi's.

Alleen degenen die al minstens drie jaar een vergunning voor de exploitatie van een taxidienst hebben, zullen een verhoging kunnen aanvragen van het aantal voertuigen waarvoor de vergunning voor de exploitatie van een taxidienst geldt. De verhoging is beperkt tot één voertuig per exploitant.

Het ontwerpbesluit wijzigt echter niet het genoemde besluit van 8 maart 2001, waarbij bepaald wordt dat voor maximaal 1250 voertuigen vergunningen voor de exploitatie van een taxidienst op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen worden afgegeven.

Tot slot biedt het besluit de Regering de mogelijkheid om aan de betrokken exploitanten de subsidie toe te kennen waarin het genoemde besluit van de Regering van 4 maart 1999 voorziet, onder de voorwaarden die in dat besluit worden gesteld, met uitzondering van de artikelen 3, § 1, derde zin, en de artikelen 5 tot 9.

Algemene opmerkingen

1. De steller van het ontwerp verliest uit het oog dat het genoemde besluit van 4 maart 1999 niet meer van kracht is. Bij gebrek aan een ordonnantie waarin een subsidieregeling voor de aanpassing en uitrusting van de Brusselse taxi's wordt vastgesteld, gold het besluit van 4 maart 1999, dat gegrond is op artikel 13 van de ordonnantie van 21 december 1998 houdende algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 1999, immers slechts voor één begrotingsjaar.

Als de steller van het ontwerp wederom in een subsidieregeling voor de aanpassing en uitrusting van de Brusselse taxi's voor het vervoer van mindervaliden wil voorzien, moet hij ofwel een voorontwerp van organieke ordonnantie bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad indienen, wat het beste zou zijn, ofwel een nieuw besluit uitvaardigen op basis van de begroting die voor het jaar 2002 zal worden aangenomen.

Aangezien voor het begrotingsjaar 2001 geen aanpassingsblad is aangenomen, kan zo'n besluit nu immers niet worden uitgevaardigd, aangezien in artikel 12 van de ordonnantie van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2001 geen enkele machtiging wordt gegeven om subsidies aan taxi's toe te kennen. Artikel 12, derde lid, tweede zin, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit ⁽¹⁾ bepaalt evenwel dat er bij ontstentenis van een organieke wet ⁽²⁾, voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling moet zijn die de aard van de toelage preciseert;

⁽¹⁾ Deze bepaling is krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten toepasselijk op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁽²⁾ Lees : "van een ordonnantie" wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft.

die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

Daaruit volgt dat het ontwerp thans geen rechtsgrond heeft, voorzover daarin wordt bepaald dat subsidie wordt verleend voor de aanpassing en uitrusting van taxi's voor het vervoer van mindervaliden en in het ontwerp niet mag worden verwezen naar het besluit van 4 maart 1999, dat niet meer van kracht is.

2. Mag in het ontwerp worden bepaald dat de vijf extra voertuigen alleen in bedrijf mogen zijn bij exploitanten die al op zijn minst drie jaar houder zijn van een vergunning? Ter naleving van het non-discriminatiebeginsel zou die voorwaarde moeten gelden voor alle taxi's die uitgerust zijn voor het vervoer van mindervaliden en zou ze niet mogen worden beperkt tot de vijf taxi's die in het ontwerp worden vermeld. Het zou immers ongerijmd zijn die voorwaarde in het kader van het onderzochte ontwerp op te leggen, terwijl de huidige wetgeving er niet aan in de weg staat dat een exploitant, ongeacht de ouderdom van die hoedanigheid, een taxi inricht voor het vervoer van mindervaliden.

3. De redactie en de leesbaarheid van het onderhavige ontwerp laten te wensen over. Zo bevat artikel 2 allerhande bepalingen : voorschriften over de manier waarop de aanvraag moet worden ingediend, de basisregel dat het voertuig, voor de helft van de ritten, voor het vervoer van gehandicapten in een rolstoel moet worden gebruikt en een bepaling over de intrekking van de vergunning.

⁽³⁾ Lees : "de Regering" wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft.

⁽⁴⁾ De begrotingstabel bevat weliswaar een allocatie "12.70.22.51.12.12.14a" van 15 miljoen frank met als opschrift "tussenkost voor de uitrusting en de algemene promotie van de taxi's", maar de "speciale bepaling" in de zin van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit moet in het dispositief zelf van de ordonnantie houdende de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen. (Zie advies 31.130/4 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 28 maart 2001 heeft gegeven over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de toekenning van toelagen aan gemeenten voor het opmaken van een beleidsplan voor de invoering van zones 30, woonerven en voetgangerszones in het wijknet", alsook de vermelde verwijzing).

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. Het tweede lid, dat gewijd is aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999, mag behouden blijven maar in de vorm van een considerans.

2. Het advies van de inspecteur (en niet de Inspectie) van financiën over het onderzochte ontwerp dateert van 4 mei 2001, en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 10 mei 2001; daaraan behoren twee afzonderlijke leden te worden gewijd.

3. Vóór de vermelding van het advies van de Raad van State, behoort het volgende lid te worden ingevoegd :

"Gelet op het besluit van de Regering van 19 april 2001, over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;"

4. Het lid over het advies van de Raad van State moet worden gesteld als volgt :

"Gelet op advies 31.776/4 van de Raad van State, gegeven op 10 juli 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

5. In fine behoren de woorden "Na beraadslaging" te worden toegevoegd.

6. De Raad van State vestigt er opnieuw de aandacht op dat de Brusselse gewestelijke staatssecretarissen geen deel uitmaken van de Regering en derhalve geen regelgeving mogen voorstellen noch medeondertekenen.

Dispositief

Artikelen 2 en 4

Deze artikelen geven aan dat van het ontworpen besluit kennis gegeven zal worden aan de exploitanten die sedert ten minste drie jaar houder zijn van een exploitatievergunning voor taxidiensten. Deze kennisgeving heeft een dubbel effect :

- ze doet een termijn van 15 dagen ingaan voor de indiening van de aanvraag om in aanmerking te komen voor de voorzieningen van het besluit (artikel 2);
- ze vormt de datum van inwerkingtreding van het besluit, voorzover ze plaatsheeft vóór de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 4).

De regels voor de inwerkingtreding van verordeningsbesluiten worden, wat betreft de besluiten van het Brussels Gewest, gegeven in artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, dat luidt als volgt :

"De besluiten zijn verbindend de tiende dag na die waarop zij in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt, tenzij zij een andere termijn bepalen.

De besluiten waarvan kennis is gegeven aan de belanghebbenden, zijn verbindend vanaf de kennisgeving of vanaf de bekendmaking, als deze voorafgaat."

Artikel 4 van het ontwerp wijkt radicaal af van deze laatste bepaling, aangezien het de kennisgeving voorrang verleent boven de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, indien de kennisgeving vóór de bekendmaking plaatsvindt. Deze regel is niet toelaatbaar, aangezien het hier om een verordenende tekst gaat, waarvan de inwerkingtreding in principe afhangt van de bekendmaking ervan.

Het is in feite beter om niet af te wijken van de vaste regel inzake inwerkingtreding van besluiten die bekendgemaakt moeten worden, namelijk de tiende dag na die bekendmaking, hetgeen het Brussels Gewest geenszins verhindert om te voorzien in een gelijklopende kennisgeving aan de exploitanten, ter informatie, welke kennisgeving zou verwijzen naar de (reeds gedane of op til zijnde) bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 2 van het ontwerp : de termijn van 15 dagen om het verzoek in te dienen dient in te gaan op de tiende dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

Opmerkingen van wetgevingstechnische en taalkundige aard

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp zou uit een oogpunt van wetgevingstechniek en correct taalgebruik verbeterd moeten worden. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Aanhef

In het eerste lid, in fine, schrijve men: "inzonderheid op artikel 5;"

DispositiefArtikel 1

Men schrijve : "op verzoek van", niet : "op vraag van". Het woord "titularis" zou vervangen moeten worden door het woord "houder". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

De Nederlandse tekst van geheel het ontwerp zou telkens als dat nodig is zorgvuldig verbeterd moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J.-M. FAVRESSE,

assesseur de la
section de législation,
assessor van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme V. FRANCK et exposée par M. Y. HOUYET, référendaires adjoints.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. V. FRANCK en toegelicht door de H. Y. HOUYET, adjunct-referendarissen.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN