

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.122/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 november 2003 door de Minister van Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 januari 2002 houdende vaststelling van de maximumprijzen voor het vervoer met taxi's", heeft op 11 december 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt een wijziging van de maximumprijzen voor het vervoer van personen met taxi's, en wijzigt daartoe het ministerieel besluit van 11 januari 2002 houdende vaststelling van de maximumprijzen voor het vervoer met taxi's.

Rechtsgrond daartoe kan worden gevonden in artikel 2, § 1, van de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen. Krachtens die bepaling kan de minister bevoegd voor economische zaken, hetzij voor het grondgebied van het Koninkrijk, hetzij voor sommige gedeelten ervan, maximumprijzen vaststellen voor, onder meer, "elke prestatie".

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

Krachtens artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten onder meer bevoegd voor "het taxivervoer". Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van die wet bepaalt evenwel dat de federale overheid bevoegd is voor "het prijs- en inkomensbeleid" ⁽¹⁾.

Er dient te worden uitgemaakt in welke verhouding die beide bevoegdheidstoewijzingen tot elkaar staan. In dit verband moet worden verwezen naar het arrest nr. 56/96 van 15 oktober 1996 van het Arbitragehof waarin het volgende wordt geoordeeld ⁽²⁾:

"B.19. Artikel 29, derde lid, van de bestreden ordonnantie bepaalt:

«De Regering legt de minimale tarieven vast die van toepassing zijn op de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur.»

⁽¹⁾ Alhoewel dat bevoegdheidsvoorbehoud is geformuleerd als een uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid inzake het economisch beleid, heeft het een algemene draagwijdte en geldt het ten aanzien van gelijk welke gemeenschaps- of gewestbevoegdheid (zie o.m. Arbitragehof, nr. 26/99, 3 maart 1999, B.3.2).

⁽²⁾ Vergelijk met het arrest nr. 73/98 van 17 juni 1998, B.9.1 tot B.9.3.

De verzoekende partij is van oordeel dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, door de regering ertoe te machtigen die tarieven vast te stellen, inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden die artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale overheid voorbehoudt. Dat artikel, dat handelt over de bevoegdheden die aan de gewesten zijn toegewezen inzake economie, bepaalt dat de federale overheid als enige bevoegd is voor «het prijs- en inkomensbeleid».

B.20. Krachtens artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd inzake de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur. Die bevoegdheid omvat te dezen de bevoegdheid om de op de voormelde diensten toepasselijke tarieven vast te stellen.

B.21. Een dergelijke bevoegdheid zou niet mogen ingaan tegen die welke aan de federale overheid inzake prijsbeleid is toegewezen bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de voormelde bijzondere wet. Dat bevoegdheidsvoorbehoud kan evenwel niet zo ver reiken dat de gewesten de bevoegdheid wordt ontnomen om de tarieven vast te stellen van de diensten die deel uitmaken van aan hen toegewezen aangelegenheden. Het betekent dat de gewestelijke overheid, bij de vaststelling van de tarieven, rekening moet houden met het algemene prijsbeleid dat door de federale overheid wordt gevoerd.

B.22. Te dezen machtigt de ordonnantie de gewestregering ertoe enkel minimumprijzen vast te stellen die toepasselijk zijn op de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, teneinde de levensvatbaarheid van de taxidiensten te waarborgen.

Noch de verzoekende partijen, noch de Ministerraad, tussenkomende partij, geven aan - en het Hof ziet niet in - in welk opzicht die machtiging zou ingaan tegen de bevoegdheid inzake prijsbeleid die aan de federale overheid is voorbehouden.

B.23. Door de regering ertoe te machtigen minimumprijzen vast te stellen, heeft de gewestwetgever geen inbreuk gemaakt op de federale bevoegdheden en kan hij niet worden geacht de regering ertoe te hebben gemachtigd dat te doen.

Het middel afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is niet gegrond".

Vraag is of de aldus omschreven bevoegdheid van de gewesten eraan in de weg staat dat de federale overheid met toepassing van artikel 2, § 1, van de wet van 22 januari 1945 maximumprijzen voor het vervoer met taxi's bepaalt. In dit verband moet worden vastgesteld dat het arrest nr. 56/96, en meer bepaald onderdeel B.21 ervan, in tweeërlei zin kan worden geïnterpreteerd.

In een eerste interpretatie zou de federale bevoegdheid, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, beperkt zijn tot het bepalen van algemene regels inzake prijzen die van toepassing zijn op gelijk welk gebied.

.../...

Mits deze algemeen geldende regels worden gerespecteerd, zouden de gemeenschappen en de gewesten, met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, tarieven, met inbegrip van maximumtarieven, kunnen vaststellen.

In een andere interpretatie zou de federale overheid ook met betrekking tot aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, het kader mogen bepalen dat door die entiteiten moet worden gerespecteerd bij het invoeren van tarieven, wat impliceert dat de federale overheid ook bevoegd is om maximumtarieven in te stellen met betrekking tot een specifieke aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten, zoals in casu het taxivervoer.

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat de tweede interpretatie de meeste steun vindt in zowel de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, als in het geheel van de rechtspraak van het Arbitragehof.

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd uitdrukkelijk, om de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid af te bakenen, door de Minister van institutionele hervormingen verwezen naar de wet van 22 januari 1945 en de daarin aan de minister bevoegd voor economische zaken toegekende bevoegdheid om sectoriële of individuele maximumprijzen op te leggen ⁽³⁾. Ook in de arresten nrs. 81/97 en 26/99 verbindt het Arbitragehof de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om, met betrekking tot de hen toegewezen aangelegenheden, tarieven vast te stellen aan de inachtneming van "de regels die door of krachtens de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen zijn vastgesteld" ⁽⁴⁾.

Gelet op die uitdrukkelijke verwijzing naar de wet van 22 januari 1945, zowel in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, als in de arresten nrs. 81/97 en 26/99 van het Arbitragehof, komt het aannemelijk voor dat de federale overheid bevoegd blijft om, met betrekking tot aangelegenheden die tot de

⁽³⁾ Verslag ANTOINE/UYTTENDAELE, Parl. St., Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/6, 133.

⁽⁴⁾ Arbitragehof, nr. 81/97, 17 december 1997, B.13.4; Arbitragehof, nr. 26/99, 3 maart 1999, B.5.

bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, maximumprijzen te bepalen, waarbij er evenwel zorg zal voor dienen te worden gedragen dat het beleid van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest niet overdreven moeilijk wordt gemaakt door het opleggen van maximumprijzen of -tarieven.

Onder het voorbehoud van een andersluidende beoordeling over de geschetste bevoegdheidsvraag door het Arbitragehof ⁽⁵⁾, moet de conclusie dan ook zijn dat het voorliggende ontwerp tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het tweede lid van de aanhef kan nog meer specifiek worden verwezen naar artikel 2 van het ministerieel besluit van 11 januari 2002, dat door het besluit dat in ontwerpvorm voorligt, wordt gewijzigd.

Artikelen 1 en 2

Wijzigingen aan eenzelfde artikel van een wettelijke of reglementaire tekst dienen in beginsel in één enkel artikel te worden ondergebracht. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp dienen gelet op deze regel te worden samengesmolten tot één enkel artikel dat luidt:

«In artikel 2 van het ministerieel besluit van 11 januari 2002 houdende vaststelling van de maximumprijzen voor het vervoer met taxi's worden de volgende wijzigingen aangebracht:

⁽⁵⁾ Omtrent de bevoegdheid inzake de tarieven voor taxidiensten is door de Raad van State, afdeling administratie, een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof gesteld (R.v.St., La Région Wallonne, 28 oktober 2002, nr. 111.982). Over die vraag heeft het Arbitragehof tot op heden geen uitspraak gedaan.

- 1° in 1° worden de bedragen "0,89 EUR", "0,99 EUR", "21,86 EUR", "2,35 EUR" en "1,86 EUR" respectievelijk vervangen door de bedragen "0,94 euro" ⁽⁶⁾, "1,04 euro", "24,55 euro", "2,42 euro" en "2,00 euro";
- 2° in 2° worden de bedragen "1,10 EUR", "1,20 EUR", "21,86 EUR", "2,20 EUR" en "1,86 EUR" respectievelijk vervangen door de bedragen "1,15 euro", "1,25 euro", "24,55 euro", "2, 27 euro" en "2,00 euro"».

Artikel 3

Tenzij er een bijzondere reden zou bestaan waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 3 uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽⁶⁾ In de tekst zelf van een besluit mag het woord "euro" niet worden afgekort.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.122/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Economie, le 20 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 11 janvier 2002 fixant les prix maxima pour le transport par taxis ", a donné le 11 décembre 2003 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

L'arrêté en projet soumis pour avis vise à modifier les prix maxima pour le transport de personnes par taxis et modifie à cet effet l'arrêté ministériel du 11 janvier 2002 fixant les prix maxima pour le transport par taxis.

Il tire son fondement juridique de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix. Selon cette disposition, le ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions peut fixer soit pour le territoire du Royaume, soit pour certaines parties de celui-ci, les prix maxima, notamment pour "toutes prestations".

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

Selon l'article 6, § 1^{er}, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont notamment compétentes pour "les services de taxis". L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de cette loi dispose toutefois que l'autorité fédérale est compétente pour "la politique des prix et des revenus" ⁽¹⁾.

Il y a lieu de déterminer quelle est la corrélation entre ces deux attributions de compétence. À cet égard, il faut se reporter à l'arrêt n° 56/96 de la Cour d'arbitrage du 15 octobre 1996 qui s'est prononcée comme suit ⁽²⁾ :

"B.19. L'article 29, alinéa 3, de l'ordonnance attaquée dispose :

«Le Gouvernement fixe les tarifs minima applicables aux services de location de voitures avec chauffeur. »

⁽¹⁾ Bien que cette réserve de compétence soit formulée comme une exception à la compétence régionale en matière de politique économique, elle a une portée générale et vaut pour n'importe quelle compétence communautaire ou régionale (voir notamment Cour d'arbitrage, n° 26/99, 3 mars 1999, B.3.2).

⁽²⁾ Comp. à l'arrêt n° 73/98 du 17 juin 1998, B.9.1 à B.9.3.

La partie requérante estime qu'en habilitant le gouvernement à fixer ces tarifs, la Région de Bruxelles-Capitale a empiété sur les compétences que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve à l'autorité fédérale. Cet article, qui traite des compétences attribuées aux régions en matière d'économie, prévoit que c'est l'autorité fédérale qui est seule compétente pour « la politique des prix et des revenus ».

B.20. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes en matière de services de taxis et de location de voitures avec chauffeur. Cette compétence comporte en l'espèce celle de fixer les tarifs applicables aux services précités.

B.21. Une telle compétence ne pourrait aller à l'encontre de celle qui est attribuée à l'autorité fédérale en matière de politique des prix par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3°, de la loi spéciale précitée. Cette réserve de compétence ne peut cependant aller jusqu'à enlever aux régions la compétence de fixer les tarifs des services qui relèvent de matières qui leur sont attribuées. Elle signifie que, dans la fixation des tarifs, l'autorité régionale doit tenir compte de la politique générale des prix menée par l'autorité fédérale.

B.22. En l'espèce, l'ordonnance habilite le gouvernement de la région à fixer uniquement des prix minimums applicables aux services de location de voitures avec chauffeur, dans la perspective d'assurer la viabilité des services de taxis.

Ni les parties requérantes ni le Conseil des ministres, partie intervenante, n'indiquent - et la Cour n'aperçoit pas - en quoi cette habilitation irait à l'encontre de la compétence en matière de politique des prix réservée à l'autorité fédérale.

B.23. En habilitant le gouvernement à fixer des prix minimums, le législateur régional n'a pas empiété sur les compétences fédérales et il ne peut être présumé avoir autorisé le gouvernement à le faire.

Le moyen pris de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas fondé".

La question se pose de savoir si la compétence des régions ainsi définie s'oppose à ce qu'en application de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 22 janvier 1945, l'autorité fédérale fixe les prix maxima pour le transport par taxis. À cet égard, il y a lieu de constater que l'arrêt n° 56/96, et plus particulièrement son point B.21, peut s'interpréter de deux façons.

Dans une première interprétation, la compétence fédérale, visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, serait limitée à la fixation de règles générales en matière de prix applicables à n'importe quel domaine. Moyennant le respect de ces règles générales, les communautés et les régions pourraient fixer des tarifs, y compris des tarifs maxima, dans les matières relevant de leur compétence.

Selon une autre interprétation, l'autorité fédérale pourrait déterminer, également pour des matières relevant de la compétence des communautés et des régions, le cadre que ces entités doivent respecter lors de l'instauration de ces tarifs, ce qui implique que l'autorité fédérale soit également compétente pour instaurer des tarifs maxima dans une matière spécifique relevant de la compétence des communautés ou des régions, telle qu'en l'espèce le transport par taxis.

Il apparaît au Conseil d'État, section de législation, que c'est la deuxième interprétation qui trouve le plus d'appui, tant dans les travaux préparatoires de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, que dans l'ensemble de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

Afin de délimiter la compétence fédérale en matière de politique des prix, le Ministre des Réformes institutionnelles a fait explicitement mention, dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, de la loi du 22 janvier 1945 et de la compétence que cette dernière confère au ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions pour imposer des prix maxima sectoriels ou individuels ⁽³⁾. Dans ses arrêts n^{os} 81/97 et 26/99, la Cour d'arbitrage lie elle aussi la compétence des communautés et des régions de fixer des tarifs pour les matières qui leur sont attribuées au respect "des règles établies par ou en vertu de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix" ⁽⁴⁾.

Vu cette référence explicite à la loi du 22 janvier 1945, tant dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, que dans les arrêts n^{os} 81/97 et 26/99 de la Cour d'arbitrage, il est plausible qu'en ce qui concerne des matières relevant de la compétence des communautés et des régions, l'autorité fédérale reste compétente pour fixer des prix maxima, tout en veillant toutefois à ce que la politique de la communauté ou de la région concernée ne soit pas rendue exagérément difficile par l'imposition de prix ou de tarifs maxima.

⁽³⁾ Rapport ANTOINE/UYTTENDAELE, Doc. parl., Chambre, S.E., 1988, n° 516/6, 133.

⁽⁴⁾ Cour d'arbitrage, n° 81/97, 17 décembre 1997, B.13.4; Cour d'arbitrage, n° 26/99, 3 mars 1999, B.5.

En conclusion et sous réserve d'une appréciation différente, par la Cour d'arbitrage, de la question de compétence esquissée ⁽⁵⁾, le présent projet relève donc de la compétence de l'autorité fédérale.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

L'alinéa 2 du préambule peut faire référence plus précisément à l'article 2 de l'arrêté ministériel du 11 janvier 2002, qui est modifié par l'arrêté dont le projet est à l'examen.

Articles 1^{er} et 2

Les modifications apportées au même article d'un texte légal ou réglementaire doivent en principe être inscrites dans un seul article. Eu égard à cette règle, les articles 1^{er} et 2 du projet doivent être fusionnés en un seul article rédigé comme suit :

«À l'article 2 de l'arrêté ministériel du 11 janvier 2002 fixant les prix maxima pour le transport par taxis, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° au 1°, les montants "0,89 EUR", "0,99 EUR", "21,86 EUR", "2,35 EUR" et "1,86 EUR" sont remplacés respectivement par les montants "0,94 euro" ⁽⁶⁾, 1,04 euro", "24,55 euros", "2,42 euros" et "2,00 euros".
- 2° au 2°, les montants "1,10 EUR", "1,20 EUR", "21,86 EUR", "2,20 EUR" et "1,86 EUR" sont remplacées respectivement par les montants "1,15 euro", "1,25 euro", "24,55 euros", "2,27 euros" et "2,00 euros"».

⁽⁵⁾ Le Conseil d'État, section d'administration, a posé une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage à propos de la compétence en matière de tarifs pour les services de taxis (CE, La Région Wallonne, 28 octobre 2002, n° 111.982). La Cour n'a pas encore statué sur cette question.

⁽⁶⁾ Dans le texte même d'un arrêté, le terme "euros" ne peut être abrégé.

Article 3

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés, il y aurait lieu de distraire l'article 3 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME