

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.429/4
DU 12 MARS 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics de la Région de Bruxelles-Capitale, le 5 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant la composition et le fonctionnement du Conseil de discipline régional relatif aux chauffeurs de taxis", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation ne figure pas dans la demande d'avis, comme ce devrait être le cas.

Le préambule du projet examiné comprend cependant un alinéa 4, rédigé comme suit :

"Vu l'urgence motivée du fait de l'entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2006 de l'article 28*bis* de l'ordonnance précitée du 27 avril 1995 et qui implique qu'une procédure de suspension ou de retrait d'un certificat de capacité de chauffeur de taxis ne puisse être entamée qu'après adoption de l'arrêté fixant la composition et le fonctionnement du Conseil de discipline régional relatif aux chauffeurs de taxis; qu'il y a dès lors urgence à adopter les règles relatives à la composition et au fonctionnement de ce Conseil afin de combler le vide juridique actuel et de permettre à ce Conseil d'entrer en fonction dès que possible;"

L'article 28*bis* de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, a été inséré par l'ordonnance modificative du 20 juillet 2006. Cette dernière a été publiée au Moniteur belge du 29 septembre 2006 et est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2006.

La section de législation ne dispose pas des éléments lui permettant d'apprécier s'il est nécessaire que le Conseil de discipline entre en fonction "dès que possible".

Le caractère elliptique de sa motivation fragilise l'invocation de l'urgence.

C'est sous cette réserve que le présent projet est examiné.

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Le projet examiné reproduit ou paraphrase en de nombreux points l'article 28*bis* de l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée, ce dernier disposant :

"Art. 28*bis*. Il est créé un conseil de discipline régional chargé de proposer au ministre compétent des mesures de suspension ou de retrait des certificats de capacité de chauffeurs de taxis.

Ce conseil est présidé par un magistrat ou magistrat honoraire désigné par le ministre et comprend en outre mais de manière paritaire :

- un ou plusieurs représentant(s) de l'Administration;
- un ou plusieurs représentant(s) des exploitants de services de taxis choisi(s) par le ministre après appel à candidats parmi d'anciens exploitants de services de taxis ayant eu une expérience d'au moins dix ans en la matière;
- un ou plusieurs représentant(s) des chauffeurs de taxis désigné(s) par les organisations syndicales représentatives de ces chauffeurs.

Les mandats de membre de ce conseil sont d'une durée d'un an, renouvelable.

Le conseil de discipline propose au ministre d'adopter une mesure de suspension ou de retrait du certificat de capacités d'un chauffeur de taxi après avoir donné à celui-ci l'occasion de préparer son audition, après l'avoir entendu et après avoir motivé sa proposition. Le ministre ne peut s'écarter de la proposition que par une décision motivée.

Le Gouvernement précise la composition et le fonctionnement du conseil de discipline ainsi que la procédure à suivre."

Une disposition réglementaire ne peut reproduire la teneur d'une disposition de nature législative. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle, alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Appellent notamment cette critique :

- l'article 2, §§ 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, du projet, en ce qu'il concerne la désignation du président du Conseil de discipline;
- l'article 4 du projet, relatif à la durée du mandat des membres du Conseil de discipline;
- l'article 14 du projet, en ce qu'il répète l'obligation de motiver les propositions du Conseil de discipline.

Il y a lieu d'omettre ces répétitions.

Observations particulières

Préambule

Il convient de mentionner dans le préambule les dates auxquelles ont été donnés l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget.

Article 3

L'article 3 du projet dispose :

"Art. 3. Ne peuvent être désignées en qualité de membres du Conseil de discipline les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation judiciaire pénale coulée en force de chose jugée."

Pareille interdiction, formulée en termes absolus et pour une durée illimitée, restreint le choix des représentants des entreprises de taxis et des chauffeurs dans une mesure dont le Conseil d'État n'aperçoit pas entièrement la justification.

Il conviendrait d'en moduler la portée selon la gravité de la peine prononcée et le délai écoulé depuis la condamnation.

Article 7

L'article 28*bis*, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée prévoit que le Conseil de discipline est présidé par un magistrat ou par un magistrat honoraire désigné par le ministre.

En outre l'article 2, § 2, alinéa 2, du projet prévoit que le ministre désigne comme président un membre effectif et un membre suppléant. Ceci exclut que la présidence soit exercée par un délégué de l'administration.

La disposition sera omise.

Article 15

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 7.

En conséquence, les mots "et, s'il échet, de son remplaçant," doivent être omis.

Article 17

La section de législation n'aperçoit pas la portée de l'article 17, alinéa 2.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.429/4
VAN 12 MAART 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 5 maart 2007 door de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de Gewestelijke tuchtraad betreffende taxichauffeurs", heeft het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval staat die motivering niet in de brief met de adviesaanvraag, zoals dat zou moeten.

De aanhef van het voorliggende ontwerp bevat echter een vierde lid, dat luidt als volgt :

"Gelet op de met redenen omklede dringende noodzakelijkheid als gevolg van de inwerking-treding op 1 november 2006 van het artikel 28*bis* van de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995, dat impliceert dat een procedure voor de opschorting of intrekking van een bekwaamheidsattest van een taxichauffeur slechts kan opgestart worden na de goedkeuring van het besluit tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de regionale tuchtraad betreffende taxichauffeurs; dat er bijgevolg dringend werk gemaakt moet worden van de goedkeuring van de voorschriften betreffende de samenstelling en de werking van de Raad om het huidige juridische vacuüm op te vullen en de Raad in staat te stellen om, zo spoedig mogelijk, in functie te treden;"

Artikel 28*bis* van de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur is ingevoegd bij de wijzigingsordonnantie van 20 juli 2006. Laatstgenoemde ordonnantie is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 september 2006 en in werking getreden op 1 november 2006.

De afdeling wetgeving beschikt niet over de gegevens op basis waarvan ze kan oordelen of het nodig is dat de tuchtraad "zo spoedig mogelijk" in functie treedt.

De beknoptheid van de motivering van de spoedeisendheid zorgt ervoor dat de grond om deze aan te voeren wankel is.

Het voorliggende ontwerp wordt dan ook onder dat voorbehoud onderzocht.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

In het voorliggende ontwerp wordt artikel 28*bis* van de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995 op talrijke punten overgenomen of geparafraseerd. Dat artikel luidt als volgt :

"Art. 28*bis*. Er wordt een regionale tuchtraad opgericht die belast is om aan de bevoegde minister maatregelen voor te stellen tot opschorting of intrekking van de bekwaamheidsattesten van taxichauffeurs.

Deze raad wordt voorgezeten door een magistraat of eremagistraat die door de minister wordt aangesteld en wordt paritair samengesteld als volgt :

- één of meerdere vertegenwoordiger(s) van de Administratie;
- één of meerdere vertegenwoordiger(s) van de exploitanten, aangesteld door de minister na een openbare oproep onder de oud-exploitanten met minstens tien jaar ervaring;
- één of meerdere vertegenwoordiger(s) van de taxichauffeurs aangesteld door de vakbonden.

De leden van deze raad worden benoemd voor een hernieuwbare periode van één jaar.

De tuchtraad stelt aan de minister een maatregel tot opschorting of intrekking van het bekwaamheidsattest van een taxibestuurder voor na aan deze laatste de gelegenheid gegeven te hebben zijn verhoor voor te bereiden, na hem gehoord te hebben en op basis van een gemotiveerd voorstel. De minister kan alleen van het voorstel afwijken bij een gemotiveerde beslissing.

De Regering bepaalt de samenstelling en de werking van de tuchtraad en de te volgen procedure."

In een verordeningsbepaling mag niet worden overgenomen wat voorgeschreven wordt in een wetbepaling. Zulk een werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan over de aard van de betrokken regel. Bovendien wordt zo de indruk gewekt dat het tot de bevoegdheid van de regering behoort om die regel te wijzigen, terwijl zulks alleen toekomt aan de wetgever.

Tot die kritiek geven onder meer aanleiding :

- artikel 2, §§ 1 en 2, eerste lid, van het ontwerp, wat betreft de aanwijzing van de voorzitter van de tuchtraad;
- artikel 4 van het ontwerp, betreffende de duur van het mandaat van de leden van de tuchtraad;
- artikel 14 van het ontwerp, voorzover daarin wordt herhaald dat de voorstellen van de tuchtraad gemotiveerd moeten worden.

Die herhalingen moeten vervallen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In de aanhef moeten de data worden vermeld waarop het advies van de inspecteur van financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting zijn gegeven.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt het volgende :

"Art. 3. Kunnen niet worden aangewezen als leden van de tuchtraad, personen die het voorwerp zijn geweest van een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke veroordeling."

Zulk een verbod, geformuleerd in absolute bewoordingen en voor een onbeperkte termijn, beperkt de keuze van de vertegenwoordigers van de taxi-ondernemingen en de taxichauffeurs in een mate die de Raad van State niet geheel verantwoord lijkt.

De strekking ervan moet gedifferentieerd worden naargelang van de uitgesproken strafmaat en de termijn die verstreken is sedert de veroordeling.

Artikel 7

Artikel 28*bis*, tweede lid, van de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995 bepaalt dat de tuchtraad voorgezeten wordt door een magistraat of een eremagistraat aangewezen door de minister.

Artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt daarenboven dat de minister een gewoon lid en een plaatsvervangend lid aanwijst als voorzitter. Daardoor is het uitgesloten dat het voorzitterschap waargenomen wordt door een afgevaardigde van de administratie.

De bepaling moet vervallen.

Artikel 15

Verwezen wordt naar de opmerking gemaakt bij artikel 7.

De woorden "en, desgevallend, van zijn vervanger" moeten bijgevolg vervallen.

Artikel 17

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk wat de strekking is van artikel 17, tweede lid.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE