

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.730/4
DU 20 JANVIER 2009

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 22 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'octroi de subventions pour l'amélioration du service et l'équipement des taxis de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 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.

Observations générales

1. Les dispositions visées au préambule au titre de fondement légal du projet, à savoir les articles 28, alinéa 3, 2/, et 32, § 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeurs, n'habilitent pas son auteur à arrêter un régime de subvention au bénéfice des exploitants de services de taxis.

À défaut de législation organique, un régime réglementaire de subventions peut, certes, trouver un fondement légal dans une disposition budgétaire expresse, conformément à l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, complété pour la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant des dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, qui dispose :

"Art. 15. Le budget général des dépenses définit, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. À défaut d'une disposition reprise dans une loi ou ordonnance organique, il est prévu, dans le budget général des dépenses, que le Gouvernement est autorisé à octroyer les subventions facultatives inscrites expressément à charge des allocations de base figurant dans le tableau budgétaire et dont le code économique correspond à un transfert de revenus ou de capital sous forme de subside.

Ces subventions sont octroyés aux conditions fixées par le Gouvernement."

Selon la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État relative à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État que remplacent les dispositions de la loi du 16 mai 2003 et de l'ordonnance organique du

.../...

23 février 2006 précitées, l'inscription d'une "disposition spéciale" dans le budget général des dépenses ne suffit pas à procurer un fondement légal à un arrêté tel que celui en projet dès lors que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire ⁽¹⁾.

À condition de le revoir afin d'en limiter la portée à l'exercice budgétaire 2009, le projet pourrait par conséquent trouver un fondement légal partiel dans l'ordonnance contenant le Budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2009, dont le programme 20 - Développement des transports rémunérés de personnes, à l'exclusion des transports en commun, prévoit une allocation de base 20.002.39.01.51.12 dont la justification est rédigée comme suit : "subvention pour le lay out des taxis" ⁽²⁾.

Cette allocation budgétaire ne peut toutefois procurer un fondement légal qu'aux seules subventions octroyées aux exploitants de services de taxis "en vue de supporter les frais d'adaptation de leur(s) véhicule(s) conformément à l'identité visuelle définie à l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur" (article 2, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, du projet).

La notion de "lay out", qui est un anglicisme pour désigner les techniques de mise en page ⁽³⁾, ne peut en effet, être étendue à "l'achat et l'installation d'un lecteur de cartes de crédit ou de cartes à puce qui doit rendre possible le paiement électronique d'une course et/ou d'un système de navigation" (article 2, alinéa 1^{er}, 2^e tiret, du projet).

⁽¹⁾ Sur cette question mise en rapport avec la portée de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, voir spécialement l'avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, par la section de législation sur un projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1870/001, pp. 200-229, sp. pp. 215-216) et le commentaire de l'article 48 de la même loi (*ibid.*, p. 93).

⁽²⁾ Et pour autant que le budget adopté soit, sur ce point, identique au projet de budget (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2008/2009, A-518/1 (suite 2), p.76).

⁽³⁾ Il y a lieu d'écrire, à l'instar de l'article 28, alinéa 3, 2/, de l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée, "la livrée".

2. Compte tenu de leur montant maximum de 1000 euros par véhicule, les subventions prévues par le projet entrent dans le champ d'application du Règlement (CE) n/ 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*.

Le projet ne comporte cependant aucune disposition permettant de prévenir le risque que les subventions accordées à une entreprise exploitant un service de taxis ne dépassent - seules ou cumulées avec d'autres - le maximum autorisé par l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement ⁽⁴⁾.

L'auteur du projet veillera à compléter le projet sur ce point.

Observations particulières

Préambule

1. Le préambule doit être complété par un nouvel alinéa 1^{er}, visant le fondement légal de type budgétaire du projet. Il est renvoyé sur ce point à la première observation générale formulée ci-avant.

2. Compte tenu de l'observation générale 1, l'actuel alinéa 1^{er} du préambule doit être omis du fait que les articles 28, alinéa 3, 2/, et 32, § 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée, ne constituent pas le fondement légal du projet.

Si l'auteur du projet estime utile de faire mention de l'ordonnance afin de situer le contexte dans lequel s'inscrit le projet, il convient de le faire sous la forme d'un considérant.

La même observation vaut pour l'actuel alinéa 2 du préambule.

⁽⁴⁾ Montant maximum limité à 100.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux, pour ce qui concerne les entreprises actives dans le secteur du transport routier.

3. Il convient de viser au préambule, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 2000 relatif à l'octroi de subventions pour l'amélioration de l'équipement des taxis bruxellois que l'article 5 du projet abroge.

Dispositif

Article 1^{er}

À l'article 1^{er}, 4/, du projet, les mots "ou un service de location de voitures avec chauffeur" doivent être omis, la subvention devant être limitée à la seule livrée des taxis.

Articles 2 à 4

La subvention devant être limitée à la seule livrée des taxis, les articles 2 à 4 doivent être revus afin de ne plus viser que cette seule hypothèse.

Article 4

L'article 4 du projet dispose :

"Art. 4. La subvention peut être réclamée si l'on constate que l'exploitant a retiré les éléments faisant référence à l'identité graphique ou si le (les) dispositif(s) qui a (ont) fait l'objet de la subvention ne se trouve(nt) plus à bord du véhicule."

La question du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions accordées par la Région de Bruxelles-Capitale est régie par les articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 précitée. Ces dispositions prévoient que le bénéficiaire d'une subvention qui n'en respecte pas les conditions d'octroi est tenu de la rembourser.

Plutôt que de répéter les principes déjà énoncés par la loi, le projet doit être modifié et complété afin d'y définir plus précisément la portée de l'obligation imposée aux bénéficiaires des subventions en ce qui concerne le maintien des éléments faisant référence à la livrée des véhicules, notamment quant à sa durée.

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 45.730/4
VAN 20 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 december 2008 door de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de toekenning van toelagen voor de verbetering van de dienstverlening en de uitrusting van de taxi's uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, 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 opmerkingen

1. De bepalingen waarnaar in de aanhef als rechtsgrond van het ontwerp wordt verwezen, namelijk de artikelen 28, derde lid, 2/, en 32, § 3, van de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, machtigen de steller ervan niet een subsidieregeling voor exploitanten van taxidiensten vast te stellen.

Bij ontstentenis van organieke wetgeving kan een reglementaire subsidieregeling weliswaar rechtsgrond vinden in een uitdrukkelijke begrotingsbepaling, overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangevuld door artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, dat het volgende bepaalt :

"Art. 15. De algemene uitgavenbegroting bepaalt, zo nodig, de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. Bij ontstentenis van een bepaling opgenomen in een organieke wet of ordonnantie, wordt er in de algemene uitgavenbegroting bepaald dat de Regering de facultatieve subsidies die uitdrukkelijk zijn ingeschreven, kan toekennen ten laste van de basisallocaties die voorkomen in de begrotingstabel en waarvan de economische code overeenstemt met een overdracht van inkomsten of van kapitaal in de vorm van een subsidie.

.../...

Deze subsidies worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Regering."

Volgens de vaste rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State betreffende artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, van welk artikel de voormelde bepalingen van de wet van 16 mei 2003 en de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 in de plaats komen, volstaat de opnemng van een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting niet om aan een besluit zoals het ontworpen besluit een rechtsgrond te verlenen zodra de voorwaarden of nadere regels voor de toekenning, aan de subsidies een permanent karakter geven of deze verder reiken dan het begrotingsjaar ⁽¹⁾.

Op voorwaarde dat het ontwerp wordt herzien om de strekking ervan te beperken tot het begrotingsjaar 2009, zou het bijgevolg gedeeltelijk rechtsgrond kunnen vinden in de ordonnantie houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2009, waarvan opdracht 20 - ontwikkeling van het bezoldigd personenvervoer, met uitsluiting van het openbaar vervoer - voorziet in een basisallocatie 20.002.39.01.51.12, waarvan de verantwoording als volgt luidt : "toelage voor de lay-out van de taxi's" ⁽²⁾.

Deze begrotingspost kan echter alleen rechtsgrond verlenen aan de subsidies toegekend aan exploitanten van taxidiensten "om de kosten te dragen van de aanpassing van hun voertuig(en) conform de visuele identiteit omschreven in de bijlage van het besluit van de Brusselse Regering van 29 maart 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur" (artikel 2, eerste lid, 1^e streepje, van het ontwerp).

⁽¹⁾ Omtrent deze aangelegenheid die in verband wordt gebracht met de strekking van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, zie inzonderheid advies 32.480/4, gegeven op 13 maart 2002 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (*Gedr. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1870/001, blz. 200-229, inz. blz. 215-216) en de commentaar bij artikel 48 van dezelfde wet (*ibid.*, blz. 93).

⁽²⁾ En voor zover de goedgekeurde begroting, op dit punt, identiek is aan het ontwerp van begroting (*Gedr. St.*, Parl. BHG, 2008-2009, A-518/1 (vervolg 2), blz. 76).

Het begrip "*lay-out*", dat een Engelse term is om de opmaaktechnieken ⁽³⁾ aan te duiden, kan immers niet worden uitgebreid tot "de aankoop en de plaatsing van een krediet- of chipkaartlezer die de elektronische betaling van een taxirit mogelijk moet maken en/of een navigatiesysteem" (artikel 2, eerste lid, 2^e streepje, van het ontwerp).

2. Daar het maximumbedrag van de bij het ontwerp vastgestelde subsidies 1.000 euro per voertuig bedraagt, vallen ze onder het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de - *minimis*steun.

Het ontwerp bevat echter geen enkele bepaling die het mogelijk maakt te voorkomen dat de subsidies die aan een onderneming die een taxidienst exploiteert toegekend worden - op zich of samen met andere - het maximum overschrijden dat is toegestaan bij artikel 2, lid 2, van deze verordening ⁽⁴⁾.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat het ontwerp op dit punt wordt aangevuld.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De aanhef behoort te worden aangevuld met een nieuw eerste lid, dat verwijst naar de rechtsgrond van budgettaire aard van het ontwerp. Op dit punt wordt verwezen naar de eerste algemene opmerking die hierboven is gemaakt.

⁽³⁾ Zoals in artikel 28, derde lid, 2/, van de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995 moet "de kenmerken" worden geschreven.

⁽⁴⁾ Maximumbedrag beperkt tot 100.000 euro over een periode van drie belastingjaren, voor ondernemingen in de sector van het wegvervoer.

2. Vanwege algemene opmerking 1, dient het huidige eerste lid van de aanhef te vervallen, aangezien de artikelen 28, derde lid, 2/, en 32, § 3, van de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995 niet de rechtsgrond van het ontwerp vormen.

Indien de steller van het ontwerp het nuttig acht melding te maken van de ordonnantie om de context van het ontwerp aan te geven, dient dit in de vorm van een overweging te geschieden.

Dezelfde opmerking geldt voor het huidige tweede lid van de aanhef.

3. In de aanhef moet worden verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 maart 2000 betreffende de toekenning van toelagen voor de verbetering van de uitrusting van de Brusselse taxi's, dat bij artikel 5 van het ontwerp wordt opgeheven.

Dispositief

Artikel 1

In artikel 1, 4/, van het ontwerp moeten de woorden "of een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur" vervallen, daar de subsidie tot de kenmerken van de taxi's beperkt moet worden.

Artikelen 2 tot 4

Daar de subsidie beperkt moet worden tot de kenmerken van de taxi's, moeten de artikelen 2 tot 4 worden herzien opdat ze alleen nog op dit geval betrekking hebben.

Artikel 4

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt :

"De toelage kan worden teruggeëist indien wordt vastgesteld dat de exploitant de elementen die verwijzen naar de grafische identiteit heeft verwijderd of het (de) toestel(len) dat (die) het voorwerp heeft (hebben) uitgemaakt van de toelage zich niet meer aan boord van het voertuig bevind(t)(en)."

De kwestie van de controle op de toekenning en het gebruik van de subsidies toegekend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt geregeld door de artikelen 11 tot 14 van de vermelde wet van 16 mei 2003. Volgens deze bepalingen is de begunstigde van een subsidie die de voorwaarden voor de toekenning ervan niet in acht neemt ertoe gehouden ze terug te betalen.

Veeleer dan de reeds in de wet vervatte beginselen te herhalen, moet het ontwerp worden gewijzigd en aangevuld om er meer bepaald de reikwijdte in te bepalen van de verplichting die aan de begunstigten van de subsidies wordt opgelegd wat betreft het behoud van de elementen die kenmerkend zijn voor de voertuigen, inzonderheid ten aanzien van de duur ervan.

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. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE