

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.946/2/V
DU 2 AOUT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 5 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* * *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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. Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région.

La demande d'avis mentionne à cet égard :

« In het kader van de betrokkenheid van de gewesten in toepassing van art. 6, § 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, werd het advies van de gewesten gevraagd. »

2. L'accord du Secrétaire d'État au Budget est visé à l'alinéa 4 du préambule du projet. Seule la copie non datée de la demande d'accord qui lui a été adressée, figure toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de ces deux formalités préalables.

Observations particulières

Préambule

Afin d'y viser avec plus de précision le fondement légal du projet, il convient de ne mentionner, à l'alinéa 1^{er} du préambule, que les seules modifications apportées à l'article 1^{er} de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, qui sont encore en vigueur.

Il s'agit des modifications apportées par les lois du 21 juin 1985 et 28 avril 2010.

L'alinéa 1^{er} du préambule du projet sera corrigé en ce sens.

Dispositif

Article 1^{er}

Dans son avis 47.929/4, donné le 29 mars 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 novembre 2010 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« L'article 1^{er}, 28°, en projet, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules, article 1^{er}, 2, du projet, introduit une définition de 'concessionnaire' rédigée comme suit :

'particulier ou organe public de droit qui sous l'autorité compétente et en respectant les conditions définies par elle est temporairement chargé par cette autorité compétente de la fabrication et de la distribution des certificats d'immatriculation et des plaques d'immatriculation'.

Le rapport au Roi précise que la réforme envisagée, à savoir l'instauration de la plaque d'immatriculation au modèle européen 'va de pair avec la possibilité de faire appel à un concessionnaire pour la fabrication et la livraison de la plaque d'immatriculation et/ou du certificat d'immatriculation ainsi que pour la perception d'une redevance à cet effet'.

Le fonctionnaire délégué a fourni les informations relatives à l'avis de marché n° 2010/S 53-079020 accessible via le site TED de l'Union européenne, dont il y a lieu de relever les éléments suivants :

'II.1.1) Intitulé attribué au marché par le pouvoir adjudicateur

Dossier de concession à la demande du SPF mobilité et transports en vue de la délivrance de plaques d'immatriculation et de certificats d'immatriculation pour véhicules et qui n'est pas soumis à la réglementation des marchés publics mais qui est une concession de services conforme à l'article 1.4 de la directive européenne 2004/18/CE du 31.3.2004.

(...)

II.1.5) Description succincte du marché ou de l'achat/des achats

La commande, la gestion de stock et la distribution des plaques d'immatriculation et des carnets d'inscription des voitures. La réception des rétributions liées à la distribution des plaques d'immatriculation, la production, la distribution et gestion des documents correspondants et les versements des indemnités de la concession au SPF mobilité et transports.

Et en option collecter, digitaliser et détruire les plaques d'immatriculation expirées.

(...)

II.2.1) Quantité ou étendue globale

150 000 plaques d'immatriculations, 150 000 carnets d'inscription,

150 000 Attestations de radiation et 15 000 avis d'effacement par mois.

(...)

IV.1.1) Type de procédure

Négociée

Des candidats ont déjà été sélectionnés Non

(...)

Critères d'attribution

Offre économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction des critères énoncés ci-dessous

1. Sécurité - qualité - distribution - organisation IT - rétributions - reporting - helpdesk - SLA's - plan d'implémentation. Pondération 65

2. prix. Pondération 35'.

À la lecture du dossier, la section de législation se pose comme première question, celle de savoir quel est l'organisme qui sera chargé de la fabrication notamment des "marques d'immatriculation" ou des "plaques d'immatriculation".

2. La deuxième question qui se pose est s'il est admissible d'organiser un régime de concession sans intervention du législateur .

La section de législation a déjà fait l'observation suivante :

« Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans un avis 22.331/9, donné le 20 septembre 1993, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon «portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports et aérodromes publics situés en Région wallonne» : «une concession de service public et l'octroi au concessionnaire d'un tel service du droit de percevoir des redevances requièrent l'intervention expresse du législateur» . Plus précisément, le législateur doit, d'une part, ériger une activité déterminée en service public et, ensuite, le concéder ou habiliter le Gouvernement à le faire.

Enfin, s'il l'estime opportun, il peut prévoir le paiement d'une redevance par le concessionnaire à la Région ou y habiliter le Gouvernement. Il en va de même en ce qui concerne les redevances dues aux concessionnaires par les usagers ».

La section de législation ne voit pas clairement quelle est l'intention réelle de l'auteur du projet quant à la distribution des marques ou plaques d'immatriculation.

Ainsi se posent la question de savoir au bénéfice de qui seront perçues les redevances, ensuite celle de savoir s'il existe un risque financier dans le chef du « concessionnaire », enfin celle de définir la nature exacte du « prix » mentionné en tant que critère d'attribution dans l'appel de marché.

Si l'intention est de faire assurer la fabrication et la distribution des marques d'immatriculation par un concessionnaire de service public, ce qui implique la perception de redevances au bénéfice du concessionnaire et le transfert au moins d'une partie du risque financier à celui-ci, une intervention préalable et expresse du législateur est requise ».

L'article 1^{er}, 2°, du projet (article 1^{er}, 30°, en projet, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation des véhicules), appelle la même observation.

Article 3

1. Dans le membre de phrase liminaire de l'article 3 du projet, il convient d'ajouter que l'article 30 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, a été modifié par l'arrêté royal du 23 février 2005.

2. Au début de la version française de l'article 30, alinéa 3, nouveau, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 (article 3 du projet), le mot « une » sera remplacé par le mot « la »,

car cet alinéa concerne la reproduction de la marque d'immatriculation visée à l'alinéa précédent, et non d'une reproduction supplémentaire.

Article 5

La date d'entrée en vigueur n'est pas mentionnée.

Les destinataires des normes doivent disposer d'un délai raisonnable pour en prendre connaissance, *a fortiori* s'agissant d'obligations dont le non-respect est pénalement sanctionné.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
Mesdames	S. GUFFENS,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.946/2/V
VAN 2 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 5 juli 2011 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen”, heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het onderzochte ontwerp.

In de adviesaanvraag wordt in dat verband het volgende gesteld:

“In het kader van de betrokkenheid van de gewesten in toepassing van art. 6, § 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, werd het advies van de gewesten gevraagd.”

2. In het vierde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting. Het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevat evenwel alleen de niet-gedateerde kopie van het tot hem gerichte verzoek om akkoordbevinding.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat deze beide voorafgaande vormvereisten naar behoren worden vervuld.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Teneinde op een meer nauwgezette wijze naar de rechtsgrond van het ontwerp te verwijzen, behoort in het eerste lid van de aanhef alleen melding te worden gemaakt van de nog geldende wijzigingen die aangebracht zijn in artikel 1 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968.

Het betreft de wijzigingen die zijn aangebracht bij de wetten van 21 juni 1985 en 28 april 2010.

Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

Dispositief

Artikel 1

In advies 47.929/4, gegeven op 29 maart 2010 over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 6 november 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

“Het ontworpen artikel 1, 28°, van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen, artikel 1, 2°, van het ontwerp, voert een definitie van ‘concessionaris’ in, die luidt als volgt :

‘particulier of publiekrechtelijk orgaan dat door de bevoegde overheid tijdelijk belast wordt, onder haar gezag en mits naleving van de door haar bepaalde voorwaarden, met de productie en uitreiking van kentekenbewijzen en kentekenplaten’.

In het verslag aan de Koning staat dat de beoogde hervorming, namelijk de invoering van een kentekenplaat naar Europees model ‘gepaard (gaat) met de mogelijkheid tot het inschakelen van een concessionaris wat betreft de aanmaak en de aflevering van de kentekenplaat en/of het kentekenbewijs evenals het innen van een retributie hiervoor’.

De gemachtigde ambtenaar heeft de informatie verstrekt aangaande de aankondiging van een opdracht nr. 2010/S 53-079020, die toegankelijk is via de TED website van de Europese Unie. De aandacht wordt gevestigd op de volgende passages :

‘II.1.1) Door de aanbestedende dienst aan de opdracht gegeven benaming

Concessiedossier voor de uitreiking van kentekenplaten inschrijvingsbewijzen voertuigen dat niet onderworpen is aan de regelgeving van overheidsopdrachten maar een concessie van diensten is volgens artikel 1.4 van de Europese Richtlijn 2004/18/CE van 31.3.2004

(...)

II.1.5) Korte beschrijving van de opdracht of de aankoop/aankopen

De bestelling het voorraadbeheer en de uitreiking van kentekenplaten en inschrijvingsbewijzen voor voertuigen, de inning van de retributies voor de uitreiking van kentekenplaten, de aanmaak, de verzending en het beheer van de bijbehorende documenten en de storting van de concessievergoeding aan de FOD Mobiliteit en Vervoer.

En optioneel het inzamelen, digitaliseren en vernietigen van vervallen kentekenplaten voor voertuigen.

(...)

II.2.1) Totale hoeveelheid of omvang

150 000 kentekenplaten, 150 000 inschrijvingsbewijzen,

150 000 schrappingsattesten en 15 000 stuks uitwissingsberichten per maand.

(...)

IV.1.1) Type procedure

Onderhandeling

De gegadigden zijn reeds geselecteerd Neen

(...)

Gunningscriteria

Economisch meest voordelige aanbidding, gelet op de onderstaande criteria

1. Beveiliging kwaliteit levering - IT organisatie - ontvangen retributies - rapportering - helpdesk - SLA's - implementatieplan. Weging 65

2. Prijs. Weging 35’.

Bij het lezen van het dossier is het eerste wat de afdeling Wetgeving zich afvraagt welk orgaan belast zal worden met de productie van onder meer kentekenplaten.

2. De tweede vraag die rijst is of een concessieregeling mag worden ingevoerd zonder dat de wetgever daaraan te pas komt.

De afdeling Wetgeving heeft reeds het volgende opgemerkt :

“Comme l’a rappelé la section de législation du Conseil d’État dans un avis 22.331/9, donné le 20 septembre 1993, sur un projet d’arrêté du Gouvernement wallon ‘portant fixation des redevances à percevoir pour l’utilisation des aéroports et aérodromes publics situés en Région wallonne’ : ‘une concession de service public et l’octroi au concessionnaire d’un tel service du droit de percevoir des redevances requièrent l’intervention expresse du législateur’. Plus précisément, le législateur doit, d’une part, ériger une activité déterminée en service public et, ensuite, le concéder ou habiliter le Gouvernement à le faire.

Enfin, s’il l’estime opportun, il peut prévoir le paiement d’une redevance par le concessionnaire à la Région ou y habiliter le Gouvernement. Il en va de même en ce qui concerne les redevances dues aux concessionnaires par les usagers”.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de eigenlijke bedoeling is van de steller van het ontwerp met betrekking tot de uitreiking van kentekenplaten.

Zo rijst de vraag ten behoeve van wie de retributies geïnd worden, voorts of er een financieel risico bestaat voor de ‘concessionaris’, en ten slotte wat de precieze aard is van de “prijs” genoemd als gunningscriterium in de aankondiging van de opdracht.

Zo het de bedoeling is de kentekenplaten te laten produceren en uitreiken door een concessionaris van de openbare dienst, wat betekent dat retributies geïnd worden ten behoeve van de concessionaris en op zijn minst een deel van het financiële risico op hem wordt overgedragen, is voorafgaandelijk een uitdrukkelijk optreden van de wetgever vereist”.

Met betrekking tot artikel 1, 2°, van het ontwerp (ontworpen artikel 1, 30°, van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen) behoort dezelfde opmerking te worden gemaakt.

Artikel 3

1. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp dient te worden vermeld dat artikel 30 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 23 februari 2005.

2. Vooraan in de Franse tekst van het nieuwe artikel 30, derde lid, van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 (artikel 3 van het ontwerp) schrijve men “La reproduction” in plaats van “Une reproduction”, aangezien dat lid betrekking heeft op de reproductie van de kentekenplaat waarvan in het vorige lid sprake is, en niet om een bijkomende reproductie.

Artikel 5

De datum van inwerkingtreding wordt niet vermeld.

De adressaten van de normen moeten over een redelijke termijn beschikken om daarvan kennis te nemen, *a fortiori* wanneer het gaat om verplichtingen waarvan de niet-naleving strafrechtelijk gestraft wordt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
de Dames	S. GUFFENS,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU