

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.865/2/V
DU 28 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports, de l'Informatique régionale et communale et du Port de Bruxelles, le 25 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de huit jours ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance « modifiant l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur », a donné l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 22 août 2012.

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les articles 6, alinéa 2 nouveau en projet et 10, § 2 en projet ne sont pas commentés dans l'exposé des motifs. Il y a lieu de compléter celui-ci à la lumière des observations qui suivent.

Au même article 6, alinéa 2 nouveau en projet, il y a lieu de remplacer le mot « vente » par le mot « adjudication », l'expression « adjudication publique » étant mieux en adéquation avec un système d'autorisation administrative.

Interrogé, le représentant du ministre a précisé que ce système d'adjudication publique va de pair avec la fixation par le gouvernement d'un prix minimum et/ou maximum. Cette fixation ne valant pas uniquement pour les cessions d'autorisation entre exploitants réglées à l'article 10bis en projet, l'article 6, alinéa 2 nouveau en projet devrait être complété en ce sens.

Le même représentant du ministre a également expliqué que seuls pouvaient prendre part à l'adjudication publique les impétrants satisfaisant par ailleurs à toutes les conditions prévues par l'ordonnance du 27 avril 1995 'relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur' et par les arrêtés pris en exécution de celle-ci.

La création de ce système d'attribution de l'autorisation par adjudication constitue un changement de philosophie qui appelle sans doute une révision du système actuel d'attribution des autorisations uniquement sur la base d'un ensemble de critères relatifs à la moralité, la qualification professionnelle et la solvabilité requises des exploitants. La question se pose plus particulièrement de savoir si ces critères se limiteront désormais à jouer un rôle de sélection préalable ou s'ils interviendront également à côté du prix au stade final de l'attribution de l'autorisation. Dans cette dernière éventualité, se pose aussi la question du poids respectif de ces critères par rapport au prix offert par l'impétrant.

L'incertitude qui règne quant à l'ensemble de ces questions appelle une nouvelle réflexion de la part de l'auteur du projet sur les dispositions de celui-ci en vue d'assurer une articulation claire entre le système actuellement fondé sur un classement, basé

lui-même sur une comparaison qualitative des projets présentés par les candidats au sens de l'article 5, alinéa 5, de l'ordonnance précitée, et le système envisagé.

2. Dans le même ordre d'idée, en ce qui concerne l'article 10*bis*, § 1^{er}, 3^o en projet, le Conseil d'État s'interroge sur les critères que la commission doit prendre en considération en vue de donner son avis sur le projet de cession volontaire de l'autorisation.

En effet, tous les critères visés ne s'appliquent pas avec évidence au cas d'une cession volontaire dans laquelle un candidat cessionnaire est proposé par le cédant.

3. S'agissant de l'article 10*bis*, alinéa 1^{er}, 4^o en projet, le commentaire de la disposition mentionne ce qui suit :

« Si l'avis de la commission est défavorable, le Gouvernement est lié par cet avis défavorable en manière telle qu'il ne peut dès lors pas accorder l'autorisation. Par contre, si l'avis est favorable, le Gouvernement peut, moyennant due motivation, refuser l'autorisation de cession sollicitée s'il estime par exemple que celle-ci ne rencontre pas l'intérêt général au regard du caractère d'intérêt public des services de taxis, pour les motifs précis qu'il énumérerait dans sa décision ».

Pour mieux traduire cette intention, le texte de la disposition en projet doit être revu afin de bien faire apparaître qu'en cas d'avis favorable de la Commission, le pouvoir du Gouvernement d'autoriser ou de refuser l'autorisation reste intact.

4. À l'article 10*bis*, § 1^{er}, alinéa 2 en projet, le qualificatif « motivée » sera omis ; en effet, pareille exigence résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

5. L'article 10*bis*, § 1^{er}, alinéa 5 en projet, suscite la question de savoir si, notamment en cas de faillite, une cession volontaire d'activité est effectivement possible comme le texte examiné le laisse entendre, alors qu'en réalité une des conditions de la cession fait d'évidence défaut dans le chef du failli, à savoir sa solvabilité.

Interrogé sur ce point, le représentant du ministre a reconnu la pertinence de la question et la nécessité de revoir le texte en conséquence.

6. À l'article 10*bis*, § 1^{er}, alinéa 5 *in fine* en projet, il est question de « dix jours ouvrables ».

Cette dernière notion ne recevant aucune qualification juridique précise et l'avant-projet ayant vocation à s'appliquer dans des contextes dans lesquels la notion de jour

ouvrable peut varier, il conviendrait soit de la définir, soit, de préférence, de prévoir un délai calculé en « jours »¹.

7. L'ensemble de l'ordonnance sera fondamentalement revu à la lumière de ces observations.

¹ L'article 37, alinéa 3, de l'ordonnance gagnerait à être revu dans le même sens

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	Y. DE CORDT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.865/2/V
VAN 28 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 25 juli 2012 door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken, Vervoer, Gewestelijke en gemeentelijke informatica en de Haven van Brussel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd met acht dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie “tot wijziging van de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur”, heeft het volgende advies gegeven:

^(*) Bij e-mail van 22 augustus 2012.

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen artikelen 6, nieuw tweede lid, en 10, § 2, worden niet besproken in de memorie van toelichting. Deze moet worden aangevuld in het licht van de opmerkingen hierna.

In datzelfde ontworpen artikel 6, nieuw tweede lid, moet het woord “verkoop” vervangen worden door het woord “aanbesteding”, daar de uitdrukking “openbare aanbesteding” nauwer aansluit bij een stelsel van administratieve vergunning.

Op een vraag daaromtrent heeft de vertegenwoordiger van de minister geantwoord dat dit stelsel van openbare aanbesteding spoort met de vaststelling van een minimum- en/of maximumprijs door de regering. Aangezien deze vaststelling niet alleen geldt voor de overdracht van vergunningen onder exploitanten, zoals wordt geregeld bij het ontworpen artikel 10*bis*, moet het ontworpen artikel 6, nieuw tweede lid, in die zin worden aangevuld.

Diezelfde vertegenwoordiger van de minister heeft eveneens uiteengezet dat alleen die gegadigden aan de openbare aanbesteding kunnen deelnemen die voor het overige alle voorwaarden hebben vervuld welke worden gesteld bij de ordonnantie van 27 april 1995 ‘betreffende de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur’ en bij de ter uitvoering van deze ordonnantie vastgestelde besluiten.

De invoering van dit systeem van toekenning van de vergunning via een aanbesteding betekent een ommezwaai in de denkwijze, wat wellicht een herziening vereist van het huidige systeem van toekenning van de vergunningen, dat uitsluitend gebaseerd is op een geheel van criteria inzake zedelijkheid, beroepsbekwaamheid en solvabiliteit die van de exploitant vereist worden. Meer bepaald rijst de vraag of die criteria voortaan alleen nog zullen dienen met het oog op een voorafgaande selectie, dan wel of ze hun gelding blijven behouden, naast het element van de prijs, in de eindfase van de toekenning van de vergunning. In dit laatste geval rijst ook de vraag welk belang respectievelijk wordt gegeven aan deze criteria, in verhouding tot de prijs voorgesteld door de gegadigde.

Wegens de onzekerheid omtrent al deze vraagstukken dient de steller van het ontwerp zich opnieuw te buigen over de bepalingen ervan, zodat het huidige systeem, dat gebaseerd is op een rangschikking die op haar beurt uitgaat van een kwalitatieve vergelijking van de door de kandidaten ingediende projecten in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de voornoemde ordonnantie, en het voorgestelde systeem onderling duidelijk op elkaar afgestemd zijn.

2. In dezelfde gedachtegang plaatst de Raad van State in verband met het ontworpen artikel 10*bis*, § 1, 3°, vraagtekens bij de criteria die de commissie in aanmerking moet nemen wanneer ze een advies verstrekt omtrent het “ontwerp” [lees, overeenkomstig de terminologie gebruikt in de ordonnantie: “project”] van vrijwillige overdracht van de vergunning.

Niet alle genoemde criteria zijn immers even vanzelfsprekend van toepassing op het geval van een vrijwillige overdracht waarbij een kandidaat-overnemer wordt voorgedragen door de overdrager.

3. In de commentaar op het ontworpen artikel 10*bis*, eerste lid, 4°, staat te lezen:

“Als het advies van de commissie ongunstig is, is de regering gebonden door dit ongunstig advies zodanig dat ze dientengevolge de vergunning niet kan toekennen. Als het advies daarentegen gunstig is, kan de regering, door een degelijke motivering, de gevraagde vergunning tot overdracht weigeren als ze bijvoorbeeld meent dat de overdracht niet tegemoetkomt aan het algemeen belang ten opzichte van het karakter van openbaar nut van de taxidiensten, omwille van de specifieke redenen die ze in haar beslissing opnoemt.”

Teneinde deze bedoeling beter weer te geven, dient de tekst van de ontworpen bepaling te worden herzien, waarbij duidelijk wordt bepaald dat een gunstig advies van de commissie niets afdoet aan de mogelijkheid voor de regering om de vergunning toe te staan of om te weigeren ze toe te staan.

4. Het is onnodig in het ontworpen artikel 10*bis*, § 1, tweede lid, te stellen dat de beslissing “gemotiveerd” moet zijn; deze verplichting volgt immers reeds uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

5. Omtrent het ontworpen artikel 10*bis*, § 1, vijfde lid, rijst de vraag of inzonderheid in geval van een faillissement een vrijwillige overdracht van activiteit mogelijk is, zoals in de onderzochte tekst de indruk wordt gewekt, terwijl in werkelijkheid een van de voorwaarden voor een overdracht kennelijk niet is vervuld wat de gefailleerde betreft, te weten zijn solvabiliteit.

Op een vraag daaromtrent heeft de vertegenwoordiger van de minister toegegeven dat deze opmerking gegrond is en dat de tekst dienovereenkomstig moet worden herzien.

6. Aan het eind van het ontworpen artikel 10*bis*, § 1, vijfde lid, is sprake van “tien werkdagen”.

Aangezien dit begrip in juridisch opzicht nergens duidelijk omschreven wordt en het voorontwerp bestemd is om te worden toegepast in contexten waarin het begrip werkdag kan verschillen, zou het moeten worden gedefinieerd, ofwel zou, bij voorkeur, moeten worden voorzien in een termijn berekend in “dagen”.¹

7. De gehele ordonnantie moet grondig worden herzien in het licht van deze opmerkingen.

¹ Het verdient aanbeveling om ook artikel 37, derde lid, van de ordonnantie in die zin te herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. PÂQUES,	
Mevrouw de Heer	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	Y. DE CORDT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN