



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.522/4
du 11 décembre 2013

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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.522/4
van 11 december 2013

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'

Le 19 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité 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 à communiquer un 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2013.

*

Op 19 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Openbare Werken, Vervoer, Gewestelijke en gemeentelijke informatica en de Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2013.

*

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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du Ministre du Budget mentionné au préambule, ne figure pas dans le dossier joint à la demande d'avis. Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

FONDEMENT JURIDIQUE ET CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN

Dans son avis 45.730/4 donné le 20 janvier 2009 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', la section de législation du Conseil d'État a formulé les observations suivantes :

« 1. Les dispositions visées au préambule au titre de fondement légal du projet, à savoir les articles 28, alinéa 3, 2^o, 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.

[...]

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 ³.

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

Ces deux observations conservent leur pertinence à l'égard du projet examiné.

Ce dernier ne pourrait trouver un fondement juridique partiel que dans l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006, combiné avec l'existence, dans l'ordonnance contenant le Budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2014, d'une allocation budgétaire autorisant – pour un exercice budgétaire seulement ⁴ – la mise en place du régime de subvention en projet.

À défaut pour l'auteur du projet de pouvoir s'inscrire dans le cadre d'une telle disposition budgétaire, qui sera visée au préambule en complément de l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006, le projet devra être considéré comme dépourvu de fondement légal.

C'est sous la réserve de ces observations générales que les observations particulières suivantes sont formulées.

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : 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, n° 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 Note de bas de page 2 de l'avis cité : 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 Note de bas de page 4 de l'avis cité : 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.

⁴ Les articles 2, alinéa 2, et 3, alinéas 2 et 4, seront revus à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le préambule sera revu afin de n'y mentionner que les seules dispositions lui procurant un fondement juridique, conformément aux observations générales qui précèdent.

DISPOSITIF

Article 3

À l'alinéa 3, il y a lieu de préciser la fonction et non l'identité du fonctionnaire compétent.

Article 4

À l'alinéa 2, la disposition peut être omise puisqu'elle consiste en une auto-habilitation pour le Gouvernement d'octroyer une subvention dont le montant est supérieur (lire : égal ou supérieur) à 15.000 euros.

*

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De akkoordbevinding van de Minister van Begroting waarvan sprake is in de aanhef, bevindt zich niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is. De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat dit voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

RECHTSGROND EN OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

In advies 45.730/4 gegeven op 20 januari 2009 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 de afdeling Wetgeving van de Raad van State de volgende opmerkingen geformuleerd:

“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 opneming 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 begrotingsjaar¹.

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.

[...]

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 verordening³.

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

Beide opmerkingen zijn ook relevant ten aanzien van het thans voorliggende ontwerp.

Voor het ontwerp is slechts een gedeeltelijke rechtsgrond te vinden in artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006, in samenhang met het bestaan, in de ordonnantie houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 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 Voetnoot 2 van het geciteerde advies: 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).

³ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Maximumbedrag beperkt tot 100.000 euro over een periode van drie belastingjaren, voor ondernemingen in de sector van het wegvervoer.

voor het begrotingsjaar 2014, van een begrotingspost waarmee – voor slechts één begrotingsjaar⁴ – de invoering gemachtigd wordt van de ontworpen subsidieregeling.

Als de steller van het ontwerp het niet kan doen inpassen in het kader van een dergelijke begrotingsbepaling, waarnaar verwezen dient te worden in de aanhef ter aanvulling van de verwijzing naar artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006, zal geoordeeld moeten worden dat voor het ontwerp geen rechtsgrond voorhanden is.

Het is onder voorbehoud van die algemene opmerkingen dat de volgende bijzondere opmerkingen worden geformuleerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De aanhef moet worden herzien teneinde daarin alleen de bepalingen te vermelden die een rechtsgrond vormen voor het ontwerp, overeenkomstig de algemene opmerkingen die hiervoren zijn gemaakt.

DISPOSITIEF

Artikel 3

In het derde lid behoort de functie en niet de identiteit van de bevoegde ambtenaar te worden vermeld.

Artikel 4

Het tweede lid mag worden geschrapt, aangezien de Regering daarin zichzelf een machtiging verleent voor de toekenning van een toelage waarvan het bedrag hoger is (lees: gelijk is aan of hoger is) dan 15.000 euro.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁴ De artikelen 2, tweede lid, en 3, tweede en vierde lid, moeten worden herzien in het licht van deze opmerking.