



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.155/4
du 12 novembre 2020

advies 68.155/4
van 12 november 2020

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
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'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
29 maart 2007 betreffende de
taxisdiensten en de diensten
voor het verhuren van
voertuigen met chauffeur'

Le 12 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 novembre 2020.

*

Op 12 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 maart 2007 betreffende de taxisdiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 november 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, imposent de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Le projet d'arrêté à l'examen comporte des dispositions qui règlent le traitement des données à caractère personnel. Ainsi, le projet prévoit notamment l'obligation d'informer l'Administration de toute condamnation pénale (article 5 du projet), la communication de documents contenant des données à caractère personnel en vue d'obtenir le certificat de capacité de chauffeur de véhicule de location avec chauffeur (article 82^{ter}, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2007 'relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur'), l'organisation de tests de sélection professionnelle (article 82^{quinquies}, en projet, de l'arrêté du 27 mars 2007), ainsi que les modalités de délivrance et de revalidation du certificat de capacité (articles 82^{octies} et suivants, en projet, de l'arrêté du 27 mars 2007).

Il sera veillé à l'accomplissement de cette formalité. Si son accomplissement devait donner lieu à des modifications du texte, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet à l'examen a pour objet principal d'instaurer un régime d'accès à la profession pour les chauffeurs de voitures de location avec chauffeur, similaire au régime d'accès à la profession de chauffeur de taxi.

La question se pose de savoir si le nouveau régime mis en place constitue une restriction compatible avec la liberté d'entreprendre.

2. Selon son préambule, le projet d'arrêté a pour objet de donner exécution à l'article 28 de l'ordonnance du 27 avril 1995 'relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur', plus spécialement à ses alinéas 1^{er} et 2, lesquels énoncent

« Le Gouvernement arrête le règlement général relatif à l'exploitation des services de taxis et des services de location de voitures avec chauffeur.

Ce règlement comprend notamment des dispositions relatives aux obligations et à la surveillance des chauffeurs ».

Le projet met également en œuvre l'article 19, alinéa 3, de la même ordonnance qui, à propos des services de location de voitures avec chauffeur, prévoit

« Le Gouvernement peut fixer les conditions de moralité, de qualification professionnelle et de solvabilité requises des exploitants en vertu de l'alinéa 1^{er} ainsi que les conditions de moralité et de qualification professionnelle requises des chauffeurs ».

Pour que le Gouvernement puisse valablement mettre en place un régime d'accès à la profession de chauffeur de voitures de location avec chauffeur, qui emporte une restriction à la liberté de commerce et d'industrie consacrée par le Code de droit économique, il est requis que le législateur ait prévu celui-ci, soit dans le texte même de la loi, soit, à tout le moins, en y faisant référence lors des travaux préparatoires de la disposition chargeant le Gouvernement de régler la matière dont il s'agit ¹.

Par ailleurs, il y a également lieu de veiller à ce que la limitation apportée à la liberté d'entreprendre ainsi opérée puisse être raisonnablement justifiée.

À cet égard, dans son arrêt n° 141/2019 du 17 octobre 2019, la Cour constitutionnelle a rappelé ce qui suit :

« B.10.2. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer 'dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi' (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétences.

Enfin, la liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹ Voir en ce sens l'avis n° 53.346/2 donné le 10 juin 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} décembre 2013 'relatif aux conditions de formation auxquelles doit répondre le personnel des entreprises de sécurité maritime', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53346.pdf>.

B.10.3. Par conséquent, la Cour doit contrôler la disposition attaquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la liberté d'entreprendre.

B.11. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi ».

3. En l'espèce, l'habilitation au Gouvernement prévue par l'article 19, alinéa 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 est formulée dans les mêmes termes que celle énoncée à l'article 6*bis*, alinéa 1^{er}, de la même ordonnance, qui constitue, en ce qui concerne les chauffeurs de taxis, le fondement juridique d'un régime similaire à celui mis en place par le projet à l'examen.

Au vu des précisions apportées dans la note aux membres du Gouvernement de la Région bruxelloise, jointe au dossier soumis au Conseil d'État, il apparaît que l'objectif du projet est, d'une part, de permettre à l'administration de vérifier, comme c'est actuellement le cas pour les chauffeurs de taxis, les conditions de moralité et les capacités professionnelles tant des entreprises de location de voiture avec chauffeurs que des chauffeurs qu'elles emploient, et, de la sorte, d'autre part, d'égaliser les conditions de concurrence entre le secteur des entreprises de location de voiture avec chauffeurs et celui des chauffeurs de taxis.

Ce faisant, il ne semble pas que la mise en œuvre de l'article 19, alinéa 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995, se placerait dans un contexte ordonnanciel distinct de celui qui a présidé à l'adoption des dispositions exécutant l'article 6, alinéa 3 – devenu l'article 6*bis*, alinéa 1^{er} – de la même ordonnance qui fonde le régime d'accès à la profession des chauffeurs de taxis.

Toutefois, afin de clarifier ce point, il est particulièrement recommandé à l'auteur d'établir un rapport au Gouvernement qui exposera le régime projeté, en quoi ce régime qui implique une limitation de la liberté de commerce et d'industrie est proportionné aux objectifs poursuivis, et ce également compte tenu du régime applicable aux chauffeurs de taxis et de la nécessité de respecter le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination entre les exploitants tels que définis par l'article 1^{er}, 4°, de l'arrêté et entre les chauffeurs de taxis et les chauffeurs de voitures de location avec chauffeur.

Par ailleurs, l'attention du demandeur d'avis est attirée sur le fait qu'il y aura lieu pour le législateur de s'interroger sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de l'ordonnance du 27 avril 1995, en ce que celle-ci ne prévoit pas, pour ce qui concerne les services de location de voitures avec chauffeur, un conseil de discipline régional, tel que celui institué par l'article 28*bis* de la même ordonnance qui, bien que situé dans un chapitre dont l'intitulé indique qu'il porte des « [d]ispositions communes aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur », est chargé de proposer les mesures de suspension ou de retrait des certificats de capacité en ce qui concerne les seuls chauffeurs de taxis.

4. Les observations particulières qui suivent sont formulées sous réserve des observations générales qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, consacré au fondement juridique du projet, il convient de viser, comme exposé dans les observations générales, l'article 19, alinéa 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 ainsi que son article 28, alinéas 1^{er} et 2.

Les articles 1^{er} à 10 trouvent par ailleurs leur fondement juridique dans l'article 6*bis*, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 27 avril 1995, et l'article 12 dans l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même ordonnance, lesquels seront également mentionnés à l'alinéa 1^{er} du préambule.

2. De nouveaux alinéas 3 et 4, consacrés aux visas de l'avis de l'Inspecteur des Finances et de l'accord du Ministre du Budget, doivent être insérés dans le préambule.

3. L'alinéa 5 doit être omis, dès lors que les membres du Comité Consultatif régional des taxis et voitures de location avec chauffeur ont émis des avis.

4. À l'alinéa 6, dans la version française, les mots « Comité Consultatif région » seront remplacés par les mots « Comité Consultatif régional ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, il convient de mentionner les modifications apportées précédemment à l'article 11 de l'arrêté du 29 mars 2007.

Cette observation vaut pour l'ensemble des dispositions modificatives que comprend le projet.

Article 2

1. Au a), il y a lieu de préciser que la modification est apportée à la phrase liminaire de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 29 mars 2007.

2. L'article 14, § 3 en projet renvoie à une « phase 1 » et une « phase 2 » visées au paragraphe 1^{er}. Or, suite aux modifications apportées par les b) et c) de l'article 2, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 29 mars 1997 ne comportera qu'un 2) correspondant à la phase 1, et un 3) correspondant à la phase 2. Dans un souci de cohérence et de lisibilité du dispositif, il est conseillé de faire mieux apparaître ces correspondances dans la rédaction de la disposition en projet, par exemple en renumérotant les points 2) et 3) en points 1) et 2), une telle renumérotation ne présentant pas d'inconvénient dans le cadre de la modification à l'examen.

3. Au b) et c), les mots « est supprimé » seront remplacés deux fois par les mots « est abrogé ».

Article 4

1. Dans la version française de l'article 22, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007, les mots « chauffeur de location de voitures avec chauffeur » seront remplacés par les mots « chauffeur de voitures de location avec chauffeur ».

Cette observation vaut également pour la suite du projet.

2. Dans l'avis n° 32.186/4 donné le 17 octobre 2001 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 2002 'relatif aux certificats de capacité des chauffeurs de taxis', la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Cette disposition prévoit que les personnes qui ont exercé le métier de chauffeur de taxi sans être titulaires d'un certificat de capacité peuvent se voir refuser par l'administration leur inscription aux examens pendant une durée maximale de deux ans à compter de la date du procès-verbal constatant l'infraction.

Ainsi présentée, cette mesure peut être considérée comme une sanction pouvant frapper ceux qui ont contrevenu à l'obligation qu'ont les chauffeurs de taxi, d'être titulaire d'un certificat de capacité délivré par l'administration.

Or, les sanctions pénales ou administratives qui résultent du non respect de l'ordonnance du 27 avril 1995, précitée, et de ses arrêtés d'exécution, sont déjà prévues par les articles 35 et 36 de l'ordonnance.

Il n'appartient pas à un arrêté du Gouvernement d'ajouter une sanction supplémentaire à celles prévues par une ordonnance, et ce d'autant plus que l'article 8 ne s'accompagne d'aucune précision quant aux circonstances qui justifieront la sanction (le texte précise que le refus d'inscription est une faculté) et à la procédure »².

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 4 du projet, et pour l'article 82*duodecies*, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007.

Elle vaut également pour les articles 9 et 10 du projet, et pour les articles 105*bis* et 105*sexies*, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/32186.pdf>.

Article 7

L'article 37, alinéa 4, de l'ordonnance du 27 avril 1995 énonce :

« Les fonctionnaires et agents préqualifiés sont habilités à retirer à tout moment la plaquette d'identification du véhicule et le document relatif à l'autorisation d'exploiter celui-ci en cas de constat de défaut d'assurances régulières du véhicule ou de non-conformité de celui-ci au regard du contrôle technique ainsi que lorsque l'exploitant n'a pas restitué volontairement ces éléments à l'Administration, nonobstant notification d'un arrêté de suspension ou de retrait de l'autorisation d'exploiter au sens des articles 12 ou 25 ».

L'article 26, § 3, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007 prévoit :

« Les fonctionnaires et agents assermentés de la Région désignés pour rechercher et constater les infractions au présent arrêté sont habilités, dans le cadre de l'exercice de leur fonction, à retirer à tout moment le certificat de capacité du chauffeur en cas de constat d'infraction au présent article ».

L'article 37, alinéa 4, de l'ordonnance du 27 avril 1995 énonce limitativement les hypothèses de retrait immédiat de plaquettes ou de documents (autorisation d'exploitation) au non-respect de certaines obligations déterminées ; il ne confère aucune habilitation au Gouvernement pour prévoir d'autres hypothèses.

L'article 7 sera dès lors omis du projet.

Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, pour les articles 81bis, alinéa 2, et 83, § 3, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007, ainsi que pour les dispositifs ajoutés par les articles 20 et 21 du projet, respectivement, d'une part, aux articles 32, 34, 40 et 42, et, d'autre part, aux articles 79 et 88 du même arrêté.

Article 12

Il sera précisé que l'article 81bis – qui ne sera plus constitué que d'un alinéa unique compte tenu de l'observation formulée sous l'article 7 – s'insère dans le titre 3, chapitre I^{er}, section 1, de l'arrêté modifié.

Article 13

1. À l'article 82, § 2, 2°, litteras a), b), c), d), e) et f), en projet de l'arrêté du 29 mars 1997, il est précisé qu'il s'agit d'une condamnation « avec ou sans sursis ». Cette dernière mention est inutile, le sursis n'affectant que l'exécution d'une condamnation et non la condamnation elle-même³.

³ Voir, en ce sens, l'avis n° 32.186/4.

2. À l'article 82*quinquies*, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007, le texte gagnerait en cohérence si les mots « comprenant notamment les deux éléments suivants » étaient remplacés par les mots « notamment les deux phases suivantes », dès lors que le paragraphe 3 du même article vise la « phase 1 » et la « phase 2 ».

Article 14

À l'article 83*sexies*, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007, les mots « la carte visée à l'article 78, § 1 » seront remplacés par les mots « le document visé à l'article 78, § 1^{er}, alinéa 3 ».

Article 15

À l'article 92, 7°, en projet, de l'arrêté du 29 mars 2007, l'auteur du projet utilise dans la même phrase le mot « soit », puis le mot « et/ou ».

Il convient de rectifier le projet sur ce point.

Article 19

Le texte inséré par l'article 19 dans l'arrêté du 29 mars 2007 figurera entre guillemets.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

In het voorliggende ontwerpbesluit staan bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo voorziet het ontwerp onder meer in de verplichting de Administratie op de hoogte te brengen van elke strafrechtelijke veroordeling (artikel 5 van het ontwerp), in het overleggen van documenten die persoonsgegevens bevatten met het oog op het verkrijgen van het bekwaamheidscertificaat van chauffeur van huurwagens met chauffeur (ontworpen artikel 82*ter* van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2007 ‘betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur’), in de organisatie van beroepsselectietesten (ontworpen artikel 82*quinquies* van het besluit van 27 maart 2007) en in de regels voor de afgifte en het opnieuw geldig verklaren van het bekwaamheidscertificaat (ontworpen artikelen 82*octies* en volgende van het besluit van 27 maart 2007).

Er moet op toegezien worden dat dat vormvereiste wordt vervuld. Indien de tekst als gevolg daarvan zou worden gewijzigd, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het hoofddoel van het voorliggende ontwerp is het invoeren van een regeling voor de toegang tot het beroep van chauffeurs van huurwagens met chauffeur, vergelijkbaar met de regeling voor de toegang tot het beroep van taxichauffeur.

De vraag rijst of de nieuw uitgewerkte regeling een beperking inhoudt die verenigbaar is met de vrijheid van ondernemen.

2. Volgens de aanhef strekt het ontwerpbesluit ertoe uitvoering te geven aan artikel 28 van de ordonnantie van 27 april 1995 ‘betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur’, meer bepaald aan het eerste en het tweede lid van dat artikel, die als volgt luiden:

“De Regering stelt het algemeen reglement vast inzake exploitatie van taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur.

Dit reglement omvat onder andere bepalingen betreffende de verplichtingen van en het toezicht op de chauffeurs.”

Het ontwerp geeft ook uitvoering aan artikel 19, derde lid, van dezelfde ordonnantie, dat in verband met de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur het volgende bepaalt:

“De Regering kan de voorwaarden vastleggen inzake zedelijkheid, beroepsbekwaamheid en solvabiliteit die krachtens lid 1 van de exploitant vereist worden en inzake zedelijkheid en beroepsbekwaamheid van de bestuurders.”

De regering kan een regeling voor de toegang tot het beroep van chauffeur van huurwagens met chauffeur, die een beperking inhoudt van de vrijheid van handel en nijverheid, vastgelegd in het Wetboek van economisch recht, enkel oprechtsgeldige wijze invoeren wanneer de wetgever in die regeling heeft voorzien, hetzij in de wettekst zelf, hetzij op zijn minst door een verwijzing ernaar in de parlementaire voorbereiding van de bepaling waarbij de regering met de aangelegenheid in kwestie wordt belast.¹

Voorts dient men er ook op toe te zien dat de beperking van de vrijheid van ondernemen die aldus wordt ingevoerd, redelijk te verantwoorden is.

In dat verband heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 141/2019 van 17 oktober 2019 het volgende opgemerkt:

“B.10.2. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend ‘met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet’ (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europese Unierecht, alsook met artikel 6, §1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan, als bevoegdheidverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

¹ Zie in die zin advies 53.346/2, op 10 juni 2013 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 1 december 2013 ‘betreffende de opleidingsvereisten waaraan het personeel van de maritieme veiligheidsondernemingen moet voldoen’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53346.pdf>.

B.10.3. Het Hof dient de bestreden bepaling derhalve te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.11. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.”

3. De machtiging die artikel 19, derde lid, van de ordonnantie van 27 april 1995 aan de regering verleent, is *in casu* in dezelfde bewoordingen gesteld als de machtiging verleend bij artikel 6*bis*, eerste lid, van dezelfde ordonnantie, die de rechtsgrond vormt van een regeling voor de taxichauffeurs die vergelijkbaar is met de regeling die bij het voorliggende ontwerp wordt ingevoerd.

Uit de preciseringen in de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die bij het dossier is gevoegd dat aan de Raad van State is bezorgd, blijkt dat het ontwerp als bedoeling heeft, enerzijds dat het bestuur, zoals nu voor taxichauffeurs het geval is, zowel voor de ondernemingen die voertuigen met chauffeur verhuren als voor de chauffeurs die in die ondernemingen tewerkgesteld zijn kan nagaan of voldaan is aan de voorwaarden inzake zedelijk gedrag en beroepsbekwaamheid, en anderzijds dat op die manier de concurrentievoorwaarden voor de sector van ondernemingen die voertuigen met chauffeur verhuren en die voor de sector van de taxichauffeurs worden gelijkgetrokken.

Het ziet er aldus niet naar uit dat de tenuitvoerlegging van artikel 19, derde lid, van de ordonnantie van 27 april 1995 binnen een andere ordonnantiële context plaatsvindt dan die waarin de bepalingen zijn vastgesteld die uitvoering verlenen aan artikel 6, derde lid – dat artikel 6*bis*, eerste lid, is geworden – van dezelfde ordonnantie, die de rechtsgrond vormt van de regeling voor toegang tot het beroep van taxichauffeur.

Opdat daar evenwel duidelijkheid over wordt verschaft, wordt de steller ten zeerste aanbevolen een verslag aan de regering op te stellen waarin hij de ontworpen regeling uiteenzet en toelicht waarom die regeling, die een beperking van de vrijheid van handel en nijverheid inhoudt, evenredig is met de nagestreefde doelen, gelet ook op de regeling die voor taxichauffeurs geldt en op het vereiste dat het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie in acht genomen moet worden ten aanzien van de uitbaters, zoals gedefinieerd in artikel 1, 4°, van het besluit, alsook ten aanzien van de taxichauffeurs en de chauffeurs van huurvoertuigen met chauffeur.

Voorts wordt de adviesaanvrager erop gewezen dat de wetgever zich dient af te vragen of de ordonnantie van 27 april 1995 wel in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien die ordonnantie voor de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur niet voorziet in een regionale tuchtraad zoals die welke is opgericht bij artikel 28*bis* van dezelfde ordonnantie. Die laatstgenoemde tuchtraad is weliswaar opgericht in een hoofdstuk dat luidens zijn opschrift “[b]epalingen [bevat] die gemeenschappelijk zijn aan de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur”, maar zijn opdracht

bestaat erin enkel wat de taxichauffeurs betreft maatregelen voor te stellen tot opschorting of intrekking van het bekwaamheidsattest.

4. De hiernavolgende bijzondere opmerkingen moeten onder voorbehoud van de voorgaande algemene opmerkingen worden gelezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid, dat over de rechtsgrond van het ontwerp gaat, dient, zoals reeds is gezegd in de algemene opmerkingen, te worden verwezen naar artikel 19, derde lid, en naar artikel 28, eerste en tweede lid, van de ordonnantie van 27 april 1995.

De artikelen 1 tot 10 ontleen hun rechtsgrond trouwens aan artikel 6*bis*, eerste lid, van de ordonnantie van 27 april 1995, en artikel 12 ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 17, § 1, eerste lid, van dezelfde ordonnantie. In het eerste lid van de aanhef moeten dus ook die artikelen worden vermeld.

2. In de aanhef moeten een nieuw derde lid en een nieuw vierde lid worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën en naar de akkoordbevinding van de minister van Begroting.

3. Het vijfde lid moet worden weggelaten, aangezien de leden van het Gewestelijk Adviescomité voor de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur adviezen hebben uitgebracht.

4. In de Franse tekst van het zesde lid moeten de woorden “Comité Consultatif région” worden vervangen door de woorden “Comité Consultatif régional”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de inleidende zin van artikel 1 dienen de wijzigingen te worden vermeld die eerder zijn aangebracht in artikel 11 van het besluit van 29 maart 2007.

Die opmerking geldt voor alle wijzigingsbepalingen van het ontwerp.

Artikel 2

1. In *littera* a) moet worden gepreciseerd dat de wijziging wordt aangebracht in de inleidende zin van artikel 14, § 1, eerste lid, van het besluit van 29 maart 2007.

2. Het ontworpen artikel 14, § 3, verwijst naar een “fase 1” en een “fase 2”, zoals bedoeld in paragraaf 1. Ten gevolge van de wijzigingen aangebracht bij de *litterae* b) en c) van artikel 2, zal artikel 14, § 1, eerste lid, van het besluit van 29 maart 1997 echter enkel nog een onderdeel 2) bevatten, dat met fase 1 overeenkomt, en een onderdeel 3), dat met fase 2 overeenkomt. Voor de samenhang en de leesbaarheid van de tekst is het wenselijk dat uit de redactie van de ontworpen bepaling duidelijker blijkt dat die fases met die onderdelen overeenkomen, bijvoorbeeld door de punten 2) en 3) te hernoemen tot 1) en 2). In het kader van de voorliggende wijziging is er geen bezwaar tegen een dergelijke hernoeming.

3. In de *litterae* b) en c) moet het woord “geschrapt” telkens worden vervangen door het woord “opgeheven”.

Artikel 4

1. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 22 van het besluit van 29 maart 2007 moeten de woorden “chauffeur de location de voitures avec chauffeur” worden vervangen door de woorden “chauffeur de voitures de location avec chauffeur”.

Die opmerking geldt ook voor het vervolg van het ontwerp.

2. In advies 32.186/4, op 17 oktober 2001 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 januari 2002 ‘betreffende de bekwaamheidsattesten voor taxichauffeurs’, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“Deze bepaling stelt dat zij die het beroep van taxichauffeur hebben uitgeoefend zonder houder te zijn van een bekwaamheidsattest, hun inschrijving voor de examens door het bestuur geweigerd kunnen zien voor een maximumperiode van twee jaar vanaf de datum van het proces-verbaal van bevinding van het strafbaar feit.

Aldus gesteld kan deze maatregel beschouwd worden als een sanctie die mogelijk opgelegd wordt aan hen die gehandeld hebben in strijd met de verplichting die taxichauffeurs hebben om houder te zijn van een door het bestuur afgegeven bekwaamheidsattest.

Welnu, in de artikelen 35 en 36 van de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995 wordt reeds voorzien in de strafrechtelijke of administratieve sancties te wijten aan niet-naleving van die ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Het staat niet aan de Regering om bij besluit een aanvullende sanctie toe te voegen aan die waarin reeds voorzien is bij een ordonnantie, te meer daar in artikel 8 geen enkele precisering voorkomt wat de omstandigheden betreft die de sanctie rechtvaardigen (in de tekst wordt gepreciseerd dat de inschrijving geweigerd kan worden), noch omtrent de procedure.”²

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 4 van het ontwerp en voor het ontworpen artikel 82*duodecies* van het besluit van 29 maart 2007.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32186.pdf>.

Ze geldt ook voor de artikelen 9 en 10 van het ontwerp en voor de ontworpen artikelen 105*bis* en 105*sexies* van het besluit van 29 maart 2007.

Artikel 7

Artikel 37, vierde lid, van de ordonnantie van 27 april 1995 luidt als volgt:

“De hiertoe bevoegde ambtenaren en beambten zijn gemachtigd om op ieder ogenblik de identificatieplaat van het voertuig en het document in verband met de exploitatievergunning in te trekken als vastgesteld wordt dat het voertuig niet reglementair verzekerd is of niet in orde is met de technische controle of wanneer de exploitant niet vrijwillig deze elementen teruggegeven heeft aan de Administratie, niettegenstaande een betekening van een beslissing tot opschorting of intrekking van de exploitatievergunning in de zin van de artikelen 12 of 25.”

In het ontworpen artikel 26, § 3, tweede lid, van het besluit van 29 maart 2007 wordt het volgende bepaald:

“De beëdigde ambtenaren en beambten van het Gewest, aangesteld om de inbreuken op dit besluit op te sporen en vast te stellen, zijn in het kader van de uitoefening van hun functie op elk moment gerechtigd het bekwaamheidscertificaat van de chauffeur in te trekken als een inbreuk op dit artikel wordt vastgesteld.”

Artikel 37, vierde lid, van de ordonnantie van 27 april 1995 geeft een limitatieve opsomming van de gevallen waarin platen of documenten (exploitatievergunning) onmiddellijk kunnen worden ingetrokken indien sommige welbepaalde verplichtingen niet worden nagekomen; die bepaling verleent de regering geen enkele machtiging om nog andere gevallen vast te stellen.

Artikel 7 moet dus uit het ontwerp worden weggelaten.

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor de ontworpen artikelen 81*bis*, tweede lid, en 83, § 3, tweede lid, van het besluit van 29 maart 2007, alsook voor de teksten die bij de artikelen 20 en 21 van het ontwerp worden toegevoegd respectievelijk aan de artikelen 32, 34, 40 en 42 en aan de artikelen 79 en 88 van hetzelfde besluit.

Artikel 12

Er moet gepreciseerd worden dat artikel 81*bis* – dat gelet op de opmerking die over artikel 7 is gegeven nog maar een enkel lid zal bevatten – wordt ingevoegd in titel 3, hoofdstuk I, afdeling 1, van het besluit dat gewijzigd wordt

Artikel 13

1. In het ontworpen artikel 82, § 2, 2°, *litterae* a), b), c), d), e) en f), van het besluit van 29 maart 1997, wordt bepaald dat het gaat om een veroordeling “al dan niet met uitstel”. Die

laatste precisering is nutteloos, aangezien uitstel alleen gevolgen heeft voor de uitvoering van de veroordeling en niet voor de veroordeling zelf.³

2. De tekst van het ontworpen artikel 82*quinquies*, § 1, van het besluit van 29 maart 2007 zou aan samenhang winnen als de woorden “die onder meer de volgende twee bestanddelen omvatten” zouden worden vervangen door de woorden “die onder meer de volgende twee fases bevatten”, aangezien in paragraaf 3 van hetzelfde artikel sprake is van “fase 1” en “fase 2”.

Artikel 14

In het ontworpen artikel 83*sexies*, tweede lid, van het besluit van 29 maart 2007 moeten de woorden “de in artikel 78, § 1 bedoelde kaart” worden vervangen door de woorden “het document bedoeld in artikel 78, § 1, derde lid”.

Artikel 15

In het ontworpen artikel 92, 7°, van het besluit van 29 maart 2007 schrijft de steller van het ontwerp in dezelfde zin eerst het woord “hetzij” en dan het woord “en/of”.

Het ontwerp moet op dat punt worden verbeterd.

Artikel 19

De tekst die bij artikel 19 in het besluit van 29 maart 2007 wordt ingevoegd, moet tussen aanhalingstekens staan.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

³ Zie in die zin advies 32.186/4.