

ML.

Conseil d'Etat - Raad v. State
LEGISLATION
1-X1 1957
coördineur (2)

L. 5858/1/V.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 24e juli 1957 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "waarbij het verlenen van zekere concessies op het openbaar domein wordt geregeld", heeft de 27e augustus 1957 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 24 juillet 1957, d'une demande d'avis sur un projet de loi "organisant l'octroi de certaines concessions sur le domaine public", a donné le 27 août 1957 l'avis suivant :

Het voorontwerp heeft tot doel de Regering te machtigen tot het verlenen van strandconcessies en van concessies op het domein van de autosnelweg.

Bij artikel 1, dat over de strandconcessies handelt en volgens de memorie van toelichting de onbetwiste rechtsgrond moet zijn voor het optreden van de uitvoerende macht op dit gebied, zijn alleen opmerkingen over de vorm te maken.

In het eerste lid ware het juister te zeggen "met goedvinden van de Minister van Financiën" in plaats van "in overleg met", tenzij de tekst als volgt wordt gelezen :

"De Minister tot wiens bevoegdheid de openbare werken behoren en de Minister van Financiën worden gemachtigd om met onderling goedvinden ...".

Een betere lezing voor de eerste volzin van het tweede lid ware :

"De Koning bepaalt de voorwaarden welke de concessiehouders moeten naleven. Deze voorwaarden ...".

Het derde lid van zijn kant zou de bedoeling van de Regering beter weergeven in de volgende lezing :

"Voor ieder strand of strandgedeelte kan de eerste concessie die na de inwerkingtreding van deze wet wordt verleend, uitwerking hebben op 1 januari 1955".

+
+ +

.../...

Artikel 2 handelt over de concessies op het domein van de autosnelweg.

Zoals de memorie van toelichting in herinnering brengt, machtigt artikel 4, § 2, van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, de Minister tot wiens bevoegdheid de openbare werken behoren om, bij uitzondering af te wijken van het verbod tot oprichting van installaties of bouwwerken op het domein van de autosnelweg, hetzij ten bate van een openbare dienst, hetzij voor het oprichten van installaties of gebouwen in verband met de dienst van de autosnelweg.

Volgens het voorontwerp zal de Minister op het domein van de autosnelweg "ondernemingen ten dienste van de weggebruikers" kunnen concessioneren, zullen de concessies bij openbare aanbesteding worden verleend en zal het tarief van die ondernemingen door de concessionerende overheid worden vastgesteld.

Over de juridische betekenis van deze bepaling laat de memorie van toelichting geen twijfel bestaan.

De concessies op het domein van de autosnelweg zullen geen zuiver domaniale concessies zijn, waardoor de concessiehouder toelating krijgt om met het oog op een **wel** bepaald gebruik en mits zij zekere verplichtingen nakomt, een deel van het openbaar domein in te nemen, maar concessies van openbare dienst, op grond waarvan de concessiehouder de uitoefening op zich

.../...

neemt van een werkzaamheid, die door de Regering als openbare dienst is aangemerkt, de door haar voorgeschreven prestaties omvat en aan de door haar gestelde exploitatievoorwaarden is onderworpen.

Volgens de memorie van toelichting zullen die prestaties onder meer bestaan in :

- de bevoorrading van voertuigen met brandstof, olie, water en lucht;
- het weer op gang brengen van op de autosnelweg defect geraakte voertuigen;
- zekere herstellingen aan voertuigen;
- hulpverlening aan gewonden.

Van deze prestaties behoort alleen de hulpverlening aan gewonden tot de traditionele werksfeer van de openbare diensten.

Overigens schijnt die hulpverlening voor de concessiehouder alleen een last te kunnen zijn, zodat zij niet kan worden gelijkgesteld met de andere prestaties waarvoor een retributie verschuldigd is die het mogelijk zou maken de concessies bij openbare aanbesteding aan de meestbiedende te verlenen.

Van hun kant verschillen die andere prestaties alleen hierin van de commerciële diensten die hetzelfde doel nastreven en door elders gevestigde ondernemingen worden verstrekt, dat zij verricht worden door inrichtingen die op het domein van de autosnelweg zijn gevestigd.

.../...

Zulks belet ongetwijfeld niet dat de aan die prestaties verbonden werkzaamheid op de aanhorigheden van het openbaar domein als openbare dienst zou worden aangemerkt.

Bepaalde gevolgen van deze werkwijze mogen evenwel niet uit het oog worden verloren.

Vermits het een openbare dienst betreft, worden de exploitatievoorwaarden, waaronder het tarief der prestaties en meer in het bijzonder de prijs van de handstof, door de concessionerende overheid bepaald.

Overall elders wordt de prijs van die diensten en leveringen bepaald volgens de gewone normen van de prijsvorming.

Ofwel bepaalt de overheid het tarief zonder inachtneming van de algemeen toegepaste prijzen, en dan moet de economische terugslag van dergelijke maatregel worden onderzocht; ofwel houdt hij er wel rekening mede, en in dat geval is het niet duidelijk waarom een tarief moet worden opgelegd en waarom de aldus aan een tarief gebonden werkzaamheid als openbare dienst zou worden aangemerkt.

Hetzelfde geldt echter niet voor het weder op gang brengen van op de autosnelweg defect geraakte voertuigen, indien de concessie althans nog op iets meer slaat dan op de toelating, om de aanhorigheden van de autosnelweg als standplaats voor het daartoe nodige materieel te gebruiken, namelijk op het werk aan de voertuigen zelf.

.../...

In dit geval wordt de werkzaamheid van de geconcessioneerde dienst op de autosnelweg zelf uitgeoefend, zodat wie geen concessie heeft, geen soortgelijk werk op de autosnelweg zou mogen verrichten.

Noch de tekst van het voorontwerp, noch de memorie van toelichting brengen hier klaarheid in.

Tot besluit ontkomt men niet aan de indruk, dat de stellers van het voorontwerp weliswaar het concrete resultaat zeer duidelijk voor ogen hebben maar er zich geen rekenschap van hebben gegeven dat dit resultaat gemakkelijker te bereiken is door het verlenen van zuiver domaniale concessies waaraan bepaalde lasten zouden worden verbonden, zonder dat het nodig is de werkzaamheden in kwestie als openbare diensten aan te merken, wat nodeloos tot allerlei moeilijkheden en verwikkelingen aanleiding zou geven.

L'avant-projet a pour objet d'autoriser le Gouvernement à accorder des concessions de plages et des concessions sur le domaine de l'autoroute.

L'article 1er, qui a trait aux concessions de plages et qui, ainsi que l'explique l'exposé des motifs, doit donner un fondement légal indiscutable à l'action du pouvoir exécutif en ce domaine, n'appelle que des observations de forme.

A l'alinéa 1er, il serait plus correct d'écrire "d'accord avec le Ministre des Finances" au lieu de "de commun accord avec" ou de s'exprimer comme suit :

"Le Ministre qui a les travaux publics dans ses attributions et le Ministre des Finances sont autorisés à accorder d'un commun accord ..."

La première phrase de l'alinéa 2 serait mieux rédigée comme suit :

"Le Roi détermine les conditions auxquelles les concessions doivent se conformer".

Quant à l'alinéa 3, il exprimerait plus clairement les intentions du Gouvernement s'il était conçu en ces termes :

"Pour chaque plage ou partie de plage, la première concession accordée après l'entrée en vigueur de la présente loi, peut prendre effet au 1er janvier 1955".

+

+

+

.../...

L'article 2 concerne les concession sur le domaine de l'autoroute.

Comme il est rappelé dans l'exposé des motifs, l'article 4, § 2, de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes confère déjà au Ministre qui a les travaux publics dans ses attributions le pouvoir de déroger exceptionnellement à l'interdiction d'établir des installations ou des constructions sur le domaine de l'autoroute, soit au profit d'un service public, soit pour l'établissement d'installations et de constructions en rapport avec le service de l'autoroute.

L'avant-projet prévoit que le Ministre sera autorisé à concéder sur le domaine de l'autoroute "des entreprises ayant pour objet le service des usagers" que les concessions seront accordées par adjudication publique et les tarifs de ces entreprises seront fixés par le pouvoir concédant.

Le commentaire que l'exposé des motifs consacre à cette disposition ne laisse aucun doute sur la portée juridique de celle-ci.

Les concessions qui seront accordées sur le domaine de l'autoroute ne seront pas des concessions purement domaniales, permettant au concessionnaire d'occuper une partie du domaine public en vue d'en faire un usage déterminé et à condition de s'acquitter de certaines obligations, mais des concessions de service public en vertu desquelles le concessionnaire assume l'exécution d'une activité érigée en service public par le Gouvernement, comportant les prestations et soumise aux conditions d'exploitation déterminées par celui-ci.

Aux termes de l'exposé des motifs, les prestations du service public comprendront notamment :

- le ravitaillement des véhicules en carburant, huile, eau et air;
- le dépannage des véhicules immobilisés sur l'autoroute;
- certaines réparations des véhicules;
- les secours aux blessés.

Parmi ces prestations, seuls les secours aux blessés ressortissent à la sphère d'activité traditionnelle des services publics.

Ils semblent d'ailleurs ne pouvoir constituer qu'une charge pour le concessionnaire et ne pas être assimilables aux autres prestations, sujettes à la rétribution pouvant justifier l'octroi des concessions par adjudication publique au plus offrant.

De leur côté, ces autres prestations ne diffèrent, par elles-mêmes, en rien, sauf en ce qu'elles sont effectuées par des établissements installés sur le domaine de l'autoroute, des prestations de nature commerciale, ayant le même objet, effectuées par les entreprises établies ailleurs.

Sans doute cela n'empêche-t-il pas d'ériger en service public l'activité comportant ces prestations exercée sur les dépendances du domaine public.

.../...

Encore convient-il de ne pas perdre de vue certaines conséquences du recours à ce procédé.

Puisqu'il s'agit d'un service public, les conditions d'exploitation, notamment le tarif des prestations et plus particulièrement le prix du carburant, seront déterminées par le pouvoir concédant.

Partout ailleurs les prix de ces services et fournitures s'établissent suivant des conditions de formation propres.

Ou bien l'autorité fixera les tarifs sans référence aux prix couramment pratiqués, et l'on devra envisager les répercussions d'ordre économique de pareille mesure. Ou bien s'y réfèrera-t-elle, et, dans ce cas, on n'aperçoit pas la raison d'être de tarifs fixés d'autorité, ni par conséquent, de l'érection en service public de l'activité ainsi tarifée.

Il n'en sera toutefois pas de même du service de dépannage des véhicules immobilisés sur l'autoroute si la concession ne se borne pas à permettre l'utilisation des dépendances de l'autoroute pour y installer le matériel de dépannage, mais a pour objet les opérations de dépannage elles-mêmes.

Dans ce cas, l'activité du service concédé s'exercera sur l'autoroute elle-même et semble devoir être exclusive de l'exercice d'activités semblables sur l'autoroute par d'autres personnes que les concessionnaires.

.../...

Ni le texte de l'avant-projet, ni l'exposé des motifs ne permettent toutefois d'élucider ce point.

En conclusion, on ne peut échapper à l'impression que les auteurs de l'avant-projet, tout en ayant une conception très nette du résultat concret qu'ils recherchent, ne se sont pas rendu compte que ce résultat peut être atteint de manière plus simple par l'octroi de concessions purement domaniales assorties de certaines charges, et ne dépend aucunement de l'érection des activités envisagées en service public, et que le recours à ce dernier système engendrera inutilement diverses complications et difficultés.

.....

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. SUTENS,
Messieurs :

eerste-voorzitter,
premier président,

H. BUCH,
K. MEES,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE,
J. LIMPENS,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

M. JACQUEMIJN,

adjunct-griffier,
greffier adjoint,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. HOEFFLER, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous
le contrôle de M. K. MEES.

Le rapport a été présenté
par M. J. HOEFFLER, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUTENS.