FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.892/AG
DU 18 SEPTEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, assemblée générale, saisi par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 avril 2007, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "visant la gratuité du parking aux voitures peu polluantes" (n/ A-338/1, session 2006-2007), a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.892/AV
VAN 18 SEPTEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 23 april 2007 door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht hem, van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "betreffende gratis parkeren voor weinig vervuilende wagens" (n/ A-338/1, zitting 2006-2007), heeft het volgende advies gegeven :

Conformément aux termes de la lettre de saisine du Conseil d'État et à la référence expresse qui y est faite à l'article 85*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation, siégeant en assemblée générale, s'est limitée à l'examen des questions qui se posent à l'égard de la proposition d'ordonnance qui lui est soumise quant à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, ainsi qu'à quelques observations complémentaires indirectement liées à ces questions.

Compte tenu de cette saisine limitée, il va de soi que le silence gardé sur certains aspects de la proposition d'ordonnance ne saurait justifier qu'aucune autre observation que celles formulées dans le présent avis ne se justifierait; de même, ce silence ne saurait servir d'élément d'interprétation de la proposition.

La portée de la proposition d'ordonnance

1. La proposition d'ordonnance tend à établir un système de "gratuité de parking" sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, pour les véhicules figurant sur une liste à établir par le Gouvernement "en fonction du faible niveau d'émission de gaz à effet de serre".

À cette fin:

- l'article 2 de la proposition habilite le Gouvernement à établir annuellement la liste des véhicules qui bénéficieront de la gratuité de parking dans toute la Région de Bruxelles-Capitale;

- et l'article 3 de la proposition dispose que tout propriétaire ou utilisateur permanent d'un véhicule repris sur cette liste peut solliciter auprès de l'administration communale de l'une des communes de la Région de Bruxelles-Capitale dans laquelle il est domicilié, la délivrance, contre remboursement des frais administratifs y afférents, d'une carte de stationnement gratuit, valable dans toute la Région.

Le Gouvernement de la Région est par ailleurs habilité à arrêter le modèle et les mentions obligatoires de la carte de stationnement.

2. Selon les développements de la proposition d'ordonnance, l'objectif est de créer un cadre réglementaire en matière de parking dans les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce cadre réglementaire tend à proposer, en vue de sauvegarder l'avenir climatologique de la planète, un système de stationnement qui décourage l'usage de voitures polluantes et ce, en imposant davantage les usagers de véhicules polluants, à savoir les véhicules dont le niveau de rejet de CO_2 est le plus élevé. La proposition d'ordonnance tend donc clairement à utiliser un outil existant (la cote de pollution en CO_2 des véhicules en circulation en Belgique) pour établir une politique incitative en matière de stationnement qui permettrait de limiter rapidement les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est fait état, dans la suite des développements de la proposition, des conséquences négatives que la concentration de CO_2 dans l'atmosphère et le changement climatique qui en résultera ne manqueront pas d'avoir si les autorités compétentes en la matière s'abstiennent d'intervenir. Il est également observé que, si la Région de Bruxelles-Capitale contribue peu aux émissions de gaz à effet de serre, la croissance de ces émissions y est cependant nettement plus forte que dans les autres régions.

3. Ce faisant, la proposition d'ordonnance a pour effet d'empêcher les communes situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale de soumettre à un prélèvement financier le stationnement sur la voie publique des véhicules repris sur la liste arrêtée annuellement par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle restreint ainsi le pouvoir que la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur - ci-après "loi du 22 février 1965" [1] - confère aux communes d'établir des "rétributions" ou "taxes" de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

---

(1) Voir, à ce sujet: HUYGHE, S., *Gemeentelijke parkeerheffingen* in X., Jaarboek Lokale en Regionale belastingen 2005-2006, Die Keure, 2006; PEETERS, P., et WEYN, A., *Het Cassatie-arrest van 10 mei 2002: langdurig parkeren (opnieuw) ter discussie*, T.F.R., 2003, pp. 639 - 640; VAN VYVE, C., *Parkeerheffingen in het licht van artikel 14 van de Grondwet en de artikelen 170 en 173 van de Grondwet*, L.R.B., 2005, pp. 82 - 105; LAMBERT, M., *Rétribution et gestion du stationnement - Le choix de la taxe ou de la redevance*, Mouv. comm., 2007, pp. 221 - 226.

L'article unique de cette loi est, dans sa version actuelle, rédigé comme suit:

"Lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée [2], aux stationnements payants [3] et aux stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale [4], ils peuvent établir des rétribution[s] ou taxe[s] de stationnement applicables aux véhicules à moteur, leurs remorques ou éléments. Cette loi n'est pas d'application pour le stationnement alterné [5] et pour la limitation du stationnement de longue durée [6]" [7].

C'est en application de cette disposition que les communes peuvent prendre des règlements communaux établissant des rétributions ou des taxes en matière de stationnement. De tels règlements, s'ils ne peuvent être confondus avec les règlements complémentaires de circulation - auxquels l'article unique de la loi du 22 février 1965 renvoie implicitement ("*conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée [...] payants*") et que les communes sont également habilitées à prendre en application des

---

(2) Voir les articles 27.1 et 27.2 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique - ci-après "règlement général sur la police de la circulation routière".

(3) Voir l'article 27.3 du règlement général sur la police de la circulation routière.

(4) Voir l'article 27.3.4 du règlement général sur la police de la circulation routière.

(5) Voir l'article 26 du règlement général sur la police de la circulation routière.

(6) Voir l'article 27.5 du règlement général sur la police de la circulation routière.

(7) Article unique, remplacé par l'article 37 de la loi du 7 février 2003 et modifié par l'article 25 de la loi du 20 juillet 2005 et par l'article 5 de la loi du 20 mars 2007.

.../...

articles 2 [8], 2*bis* [9] et 3 [10] des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, ci-après "lois coordonnées du 16 mars 1968", ou de dispositions décrétales spécifiques que les régions adopteraient dans le cadre de leurs compétences matérielles [11] - n'en sont pas moins indirectement liés à ceux-ci [12].

Il convient également d'observer que l'article unique de la loi du 22 février 1965, depuis sa modification par l'article 25 de la loi du 20 juillet 2005 [13], permet aux communes d'établir, non seulement des rétributions de stationnement [14]

---

(8) Règlements complémentaires communaux applicables aux voies publiques situées sur le territoire de la commune et soumis à la tutelle d'approbation du ministre fédéral ayant la circulation routière dans ses attributions (cette tutelle spécifique sera supprimée à partir du 1er janvier 2008 - arrêté royal du 8 juin 2007 fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 3 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière).

(9) Règlements complémentaires communaux adoptés en vue de faciliter la circulation des transports en commun sur le territoire de la commune et soumis à la tutelle d'approbation du ministre régional compétent.

(10) Règlements complémentaires communaux arrêtés par les communes en cas d'abstention du ministre, fédéral ou régional, compétent et soumis à la tutelle d'approbation de ce ministre.

(11) Voir *infra*, Examen de la proposition, 3.4.1.

(12) Comme le relève C. VAN VYVE (*op. cit*., p. 90) et M. DE JONCKHEERE (note sous Cass., 10 septembre 1998, *L.R.B.*, 2000/2, p. 69), la perception de redevances en matière de stationnement payant doit être décidée en conformité avec la législation et les règlements sur la police de la circulation routière, en sorte qu'il ne peut être fait usage que des systèmes de stationnement payant qui sont prévus dans le règlement général sur la police de la circulation routière.
Sur la différence de nature entre les deux types de règlements communaux (à savoir, les règlements complémentaires de circulation communaux et les règlements communaux établissant des rétributions ou des taxes en matière de stationnement), notamment quant aux modalités d'adoption de ces règlements et quant au type de tutelle exercée à leur égard, voir, notamment: Cass., 23 mars 1983, *Pas*., 1983, I, p. 800; Cass., 7 juin 2002, *Pas*., 2002, I, p. 1.314; C.E., n/ 152.500 du 9 décembre 2005).

(13) Modification entrée en vigueur le 31 mars 2006 (arrêté royal du 22 mars 2006).

(14) "parkeerretributies" dans le texte néerlandais de la loi.

- présentant les caractéristiques propres aux redevances, et donc non constitutives d'impôts -, mais aussi des taxes de stationnement [15], qui sont, elles, constitutives d'impôts [16].

Il convient également de relever qu'en tant qu'elle donne aux communes le pouvoir d'établir des taxes de stationnement, la loi du 22 février 1965 déroge à l'article 42, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, selon lequel les communes ne peuvent, sauf diverses exceptions,

> "établir des additionnels à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, ni des taxes quelconques sur les véhicules visés à l'article 3".

C'est en tenant compte de cette situation, à savoir la possibilité pour les communes de prévoir dans des règlements communaux, à dater du 31 mars 2006 (date d'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 2005 précitée), des rétributions ou des taxes de stationnement, qu'il convient d'examiner la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour adopter la proposition d'ordonnance présentement examinée.

4. Par ailleurs, il convient encore d'observer que la proposition d'ordonnance semble bien aussi empêcher les exploitants de parcs de stationnement de percevoir une rémunération pour le parcage des véhicules repris sur la liste arrêtée annuellement par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

---

(15) "parkeerbelastingen" dans le texte néerlandais de la loi.

(16) À l'origine, l'article unique de la loi du 22 février 1965 se référait à la notion de "redevances de stationnement" ("parkeergeld" dans la version néerlandaise) (sur l'obligation que les redevances en matière de stationnement présentent les caractères d'une rétribution, voir, notamment: Cass., 20 novembre 1972, *Pas.*, 1973, I, p. 275; Cass. 10 septembre 1998, L.R.B., 2000/2, p. 69, avec la note de M. DE JONCKHEERE; Cass. 10 mai 2002, *Pas.*, 2002, I, p. 1.123).
À la suite de son remplacement par l'article 37 de la loi du 7 février 2003, l'article unique de la loi se référait toujours à la seule notion de "redevances de stationnement" ("parkeerheffingen" dans le texte néerlandais). Il était expressément précisé dans l'exposé des motifs que la notion de redevance n'était pas utilisée comme un instrument de sanction, mais bien comme la contrepartie d'un service rendu, à savoir la mise à disposition d'un emplacement de stationnement par la commune (*Doc. parl.*, Chambre, 2001 - 2002, n/ 50-1915/1, p. 22; voir également, dans le même sens, l'avis de la section de législation n/ 33.420/4, donné le 23 mai 2002 au sujet de l'article 38 de l'avant-projet de loi, devenu l'article 37 de la loi du 7 février 2003, *ibid.*, p. 45).

L'examen de la proposition

1. La compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de taxes ou de rétributions de stationnement

1. Pour déterminer si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente en vue de limiter le pouvoir que la loi du 22 février 1965 donne aux communes, il convient de prendre en considération les articles 170 et 173 de la Constitution et de distinguer, en conséquence, selon que les prélèvements financiers prévus par les communes dans leurs règlements communaux en matière de stationnement payant, sont des impôts ou des rétributions.

2.1. En tant qu'elle restreint le pouvoir des communes d'établir des taxes de stationnement conformément à la loi du 22 février 1965, la proposition d'ordonnance ne relève pas de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

En effet, en vertu de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, seule la loi peut déterminer les exceptions au principe de la compétence des communes d'établir un impôt. Sur cette question, la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis 36.354/3 [17], a rappelé ce qui suit:

> "Artikel 170, § 3, eerste lid, en § 4, eerste lid, verheft de fiscale zelfstandigheid van de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, en de gemeenten tot een grondwettelijk beginsel [18]. Het is met andere woorden in

(17) Donné le 20 janvier 2004 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting" (*Doc.*, Vl. Parl., 2003-2004, n**/** 2.195/1, p. 57).

(18) *Note (1) dans l'avis cité*: Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, overw. 4.B.1.

die specifieke bepalingen dat de lokale besturen de grondwettelijke grondslag vinden van hun belastingbevoegdheid [19].

De belastingbevoegdheid van de lokale besturen is niet onbeperkt. Artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet ten aanzien van de in paragraaf 3, eerste lid, en paragraaf 4, eerste lid, bedoelde belastingen uitzonderingen kan bepalen. De wetgever kan de lokale besturen dus verbieden om bepaalde belastingen te heffen.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet blijkt dat met de bepalingen van het tweede lid van de paragrafen 3 en 4, samen met de overeenstemmende bepaling van het tweede lid van paragraaf 2 (in verband met de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten), «de Staat een soort verdedigingsmechanisme opbouwt, t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden» [20]. De genoemde bepalingen voorzien in een «regulerend mechanisme», waarvan werd opgemerkt dat het een «noodzakelijk instrument» is : «De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en

---

(19) *Note (2) dans l'avis cité*: Arbitragehof, 5 november 2003, nr. 143/2003, overw. B.10.1; R.v.St., afd. adm., 14 maart 2000, Gillion, nr. 85.916; R.v.St., afd. wetg., advies 25.572/8 van 13 mei 1997 over een voorstel van decreet houdende de mogelijkheid voor gemeenten een algemene belasting te heffen in die gevallen waarin internationale overeenkomsten en federale wetgeving leiden tot vrijstelling van gemeentebelasting, *Parl. St.*, Vl. Parl., 1995-96, nr. 299-2, pp. 9-10, nr. 2.1.1; R.v.St., afd. wetg., advies 34.913/VR van 4 maart 2003 over een wetsontwerp tot wijziging van artikel 10 van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen, *Parl. St.*, Kamer, 2002-03, nr. 50-1990/3, p. 4.
In de rechtspraak en de rechtsleer wordt soms de opvatting voorgestaan dat de belastingbevoegdheid van de provincies en de gemeenten zou voortvloeien uit de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, die aan die overheden alles toevertrouwen wat van provinciaal en gemeentelijk belang is. Artikel 170, § 3, eerste lid, en § 4, eerste lid, van de Grondwet zou er in die opvatting slechts toe strekken het orgaan aan te wijzen dat de fiscale bevoegdheid van de gemeente kan uitoefenen (zie, bijv., R.v.St., afd. adm., 28 oktober 1998, v.z.w. Nationale Federatie der Zagerijen, nrs. 76.715, 76.717 en 76.718). Die opvatting wordt hier niet gevolgd. Anders dan in zijn voornoemde advies van 13 mei 1997 (pp. 15-16, nr. 2.2), acht de Raad van State het thans ook niet nodig om subsidiair van die alternatieve opvatting uit te gaan.

(20) *Note (3) dans l'avis cité*: Verklaring van de Eerste Minister in de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4, p. 4.

moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwikkelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat» [21]" [22].

En conclusion, seul le législateur fédéral peut prévoir une exception du type de celle prévue par la proposition d'ordonnance présentement examinée.

2.2. Il est, certes, permis de se demander si la Région de Bruxelles-Capitale pourrait, en l'espèce, se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui permet aux communautés et aux régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes si ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence.

---

(21) *Note (4) dans l'avis cité*: Verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Parl. Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, p. 2707. Even later herhaalde de Eerste Minister die idee in de volgende bewoordingen: "C'est un système de régulation essentiel dans chaque état organisé convenablement. On ne peut pas biffer cela. Ce n'est pas possible sinon on aboutirait à l'anarchie sur le plan fiscal. Cela n'a rien à voir avec la notion de fédéralisme mais cela garantit un fonctionnement convenable de l'État" (p. 2708). Ook in de Senaat herhaalde de Eerste Minister dat het om een noodzakelijk reguleringsmechanisme ging, dat ertoe strekte "de volledige anarchie op het terrein van de fiscaliteit te vermijden" (*Parl. Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

(22) Voir, dans le même sens, les avis 35.583/3, donné le 20 janvier 2004 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "tot wijziging van artikel 464, 1/, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B.)" et 41.822/1, donné le 19 décembre 2006 sur une proposition de décret de la Région flamande "houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing" (*Doc.*, Vl. Parl., 2005-2006, n/ 838/2).
Voir également l'avis 34.913/VR des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État, donné le 4 mars 2003 sur un avant-projet de loi modifiant l'article 10 de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales et les amendements n/ 1, déposé par le Gouvernement, et n/ 2, déposé par M. D. PIETERS (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n/ 1990/3), ainsi que les avis 39.442/2-4, donné le 19 décembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (*Doc.*, Parl. wall., 2005-2006, n/ 296/1) et 43.143/4, donné le 6 juin 2007 sur un avant-projet d'ordonnance "visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale" (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, A-383/1, p. 12). Voir aussi: Cour constitutionnelle, n/ 57/1988 du 2 juin 1988, 4.B.4.c.; C.E., n/ 85.916 du 14 mars 2000.

Ceci impliquerait qu'il soit établi, d'une part, que la règle envisagée est nécessaire à l'exercice des compétences régionales et, d'autre part, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence de la règle envisagée sur cette matière est seulement marginale [23].

À cet égard, il résulte de la combinaison de l'article 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et de la loi du 22 février 1965 - cette dernière en tant qu'elle permet aux communes d'établir des impôts - que l'établissement, par les communes, de taxes quelconques frappant les véhicules, et notamment de taxes sur le stationnement des véhicules, est une matière qui fait l'objet d'un régime et d'un corps de règles particuliers tendant à circonscrire de manière précise le pouvoir fiscal des communes en ce domaine. Partant, cette matière peut difficilement être considérée comme se prêtant à un règlement différencié selon les régions.

Par ailleurs, il ne ressort nullement des développements de la proposition d'ordonnance que la condition de la nécessité serait remplie. En effet, s'ils attestent l'utilité que peut présenter le dispositif envisagé pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ces développements n'établissent pas que ce dispositif est ou serait vraiment "nécessaire" à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

Enfin, le caractère "nécessaire" de la règle envisagée pour l'exercice par la Région de ses compétences est manifestement contredit par la circonstance que chacune des communes concernées par la proposition d'ordonnance pourrait librement choisir de ne prévoir aucune taxe en matière de stationnement, ce qui priverait l'ordonnance de toute portée pratique au regard de l'objectif poursuivi.

2.3. Il y a donc lieu de considérer qu'en tant qu'elle porterait sur le pouvoir qu'ont les communes de prévoir une taxe de stationnement, la proposition d'ordonnance ne peut être considérée comme s'inscrivant dans le cadre des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale et que le recours aux pouvoirs implicites ne semble pas non plus pouvoir être envisagé.

---

(23) Ces deux dernières conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, depuis l'arrêt n/ 7 du 20 décembre 1985.

3.1. En tant qu'elle restreint le pouvoir des communes d'établir des redevances de stationnement conformément à la loi du 22 février 1965, la proposition d'ordonnance appelle les observations qui suivent au regard de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en la matière.

3.2. À la différence de la solution applicable lorsqu'est en cause un impôt, aucune disposition répartitrice de compétence ne réserve expressément au législateur fédéral la compétence de régler le pouvoir des communes d'établir des rétributions. Au contraire, en visant "les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134", l'article 173 de la Constitution indique que la compétence de prendre des règles relatives à l'établissement de rétributions appartient, selon les hypothèses, au législateur fédéral, régional ou communautaire.

La Cour constitutionnelle a ainsi récemment rappelé qu'une rétribution est liée à la compétence matérielle de l'autorité concernée, avec cette conséquence que les régions sont compétentes, sur la base de l'article 173 de la Constitution, pour imposer une rétribution, notamment, pour la délivrance d'une autorisation d'usage du domaine public de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, des défenses côtières et des digues [24]. En conséquence, pour autant qu'il s'agisse bien d'une rétribution - à savoir, comme l'a également rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt précité, d'une indemnisation pour un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément et qui présente un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le contribuable [25] -, l'autorité qui a la compétence matérielle

(24) Arrêt n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.18. et B. 19.

(25) *Ibid*., B. 18.

de régler un service a le pouvoir de décider s'il y a lieu ou non de percevoir une rétribution en contrepartie de ce service et, notamment, de décider si les communes peuvent ou non percevoir une telle rétribution [26].

3.3.1. La question qui se pose en la matière est de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale peut se prévaloir d'un titre de compétence matérielle l'autorisant à prendre des dispositions qui limitent le pouvoir des communes d'établir des rétributions de stationnement sur la base de l'article unique de la loi du 22 février 1965, lequel article établit expressément un lien entre la législation et les règlements sur la police du roulage, d'une part, et le pouvoir pour les communes d'établir une rétribution en matière de stationnement payant, d'autre part [27] [28].

---

(26) Sur ce que la voirie communale est, fût-ce de manière non exclusive, une matière d'intérêt communal, voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 172/2006, précité, B.5.
Sur l'étendue de l'autonomie communale au regard de l'exercice par l'État fédéral, les communautés ou les régions de leurs propres compétences et sur le contrôle relativement marginal exercé par la Cour constitutionnelle en la matière, voir notamment l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n/ 42.186/AG, donné le 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale "modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale" (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1054/2) et l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 95/2005 du 25 mai 2005 qui est cité dans ce même avis.
La question se pose donc de savoir si l'interdiction qui serait faite aux communes de percevoir une rétribution en cas de stationnement sur des emplacements aménagés par les communes sur des voiries communales ne doit pas être considérée comme une atteinte manifestement disproportionnée à l'autonomie communale, notamment dans la mesure où cette interdiction pourrait mettre en danger l'équilibre financier des communes. Compte tenu de la saisine limitée de la section de législation du Conseil d'État, cette question n'a pas été examinée plus avant.

(27) Voir, à ce sujet, le règlement général sur la police de la circulation routière (pris en application de l'article 1er des lois coordonnées du 16 mars 1968), notamment les articles 2.23, 2.33, 2.51 à 2.53, 26, 27 (spécialement l'article 27.3, relatif au "Stationnement payant"), 65.5 et 70 (signaux routiers relatifs à l'arrêt et au stationnement) et 75 (marques longitudinales indiquant le bord de la chaussée), ainsi que les divers arrêtés ministériels d'exécution de ces dispositions, parmi lesquels, notamment, l'arrêté ministériel du 9 janvier 2007 relatif à la carte communale de stationnement.

(28) Sur les relations entre les règlements complémentaires communaux de circulation routière et les règlements communaux établissant des taxes ou des rétributions en matière de stationnement, voir la note infrapaginale 12.

À cet égard, l'examen des différentes compétences matérielles sur lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale serait susceptible de se fonder pour adopter la proposition d'ordonnance amène l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État à formuler les considérations qui suivent.

3.3.2. Il est tout d'abord permis de se demander si, compte tenu des développements de la proposition d'ordonnance et bien qu'il n'y soit pas expressément fait référence, cette proposition ne peut pas être rattachée aux compétences que l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux régions en matière de protection de l'environnement et, notamment, en matière de protection de l'air contre la pollution.

La réponse à cette question est négative.

En effet, les compétences régionales sont en principe définies en termes de matières, et non pas d'objectifs. L'objectif d'une norme ne permet du reste pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane [29].

Quand une disposition a pour objet de régler une matière donnée, il n'y a donc pas lieu, pour déterminer l'autorité compétente, de s'attacher de manière prépondérante aux objectifs poursuivis par la mesure envisagée.

En conséquence, la circonstance que des règles dont l'objet consiste, comme tel est le cas en l'espèce, à mettre en place un système de gratuité du stationnement pour certaines catégories de véhicules, sont présentées et conçues comme poursuivant un

(29) Arrêt de la Cour constitutionnelle, n/ 1/89 du 31 janvier 1989, 8.B.4.

objectif de politique de l'environnement, ne permet pas de soutenir que les régions auraient le pouvoir de prendre de telles règles sur la base de leurs compétences en matière de protection de l'environnement [30].

---

(30) Ainsi:

- dans l'avis 18.530/9, donné le 3 octobre 1990, sur une proposition de loi "limitant l'utilisation des véhicules à moteur", la section de législation a considéré qu'une proposition de loi tendant à limiter l'utilisation des véhicules à moteur dans des buts divers - il s'agissait en l'occurrence de buts de protection de l'environnement, de promotion d'activités culturelles, artistiques et sportives, et de promotion des transports publics - relevait de la compétence de l'État au titre de la police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports (*Doc. parl*., Chambre, 280/2 - 1988);

- dans l'avis 21.846/2, donné le 26 novembre 1992 sur le projet devenu l'arrêté royal du 8 février 1993 modifiant le règlement général pour la protection du travail en ce qui concerne l'information à fournir au comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail relatif à l'environnement, la section de législation a considéré ce qui suit:
"L'arrêté en projet impose à l'employeur des obligations relativement à la documentation, aux informations et aux commentaires à fournir au comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, en ce qui concerne l'environnement tant interne qu'externe et la politique d'environnement menée par l'entreprise. Se rapportant uniquement à des obligations imposées à l'employeur et visant à informer le comité concerné, le projet n'affecte nullement les compétences qui, dans le domaine de l'environnement, et singulièrement de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sont dévolues aux Régions sur le fondement de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles";

- dans l'avis 25.630/3, donné le 18 novembre 1997 sur une proposition de décret de la Région flamande "houdende de financiële bijdrage van de werkgever in een ecologische reiskostenvergoeding voor zijn werknemers", qui, au nom de considérations tenant à des politiques de compétence régionale - en particulier l'utilisation rationnelle de l'énergie et la protection de l'environnement -, tendait à imposer aux employeurs l'obligation de verser une indemnité à ceux des membres de leur personnel venant au travail au moyen d'un véhicule non motorisé, la section de législation a estimé:
  - que cette proposition, qui réglait directement la relation de travail entre les employeurs et les travailleurs, relevait du droit du travail, matière de compétence fédérale, et non pas des compétences régionales;
  - et qu'il n'y avait pas lieu d'avoir égard, pour déterminer l'autorité compétente en vue de régler la matière, aux deux objectifs poursuivis, liés aux compétences régionales dans les domaines de l'énergie et de l'environnement: *"Ook al streeft de voorgestelde regeling deze beide doelstellingen na, die vastelling kan toch geen afbreuk doen aan het feit dat de regeling de arbeidsrechtelijke verhoudingen rechtstreeks tot voorwerp heeft"* (*Doc.*, Vl. Parl., 1995-1996, n/ 361/2).

3.3.3. La proposition d'ordonnance semble par contre pouvoir s'inscrire dans la compétence matérielle dont jouit la Région de Bruxelles-Capitale en matière de travaux publics et de transport et, en particulier, dans les compétences qu'attribuent aux régions le 1/ et le 2/*bis* de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

En application du 1/ de cette disposition, les régions sont compétentes pour les routes et leurs dépendances. Cette compétence doit être entendue comme une compétence de gestion au sens large, qui n'est pas limitée à l'aspect purement patrimonial des routes et de leurs dépendances [31]. Selon le 2/*bis* de la même disposition, les régions sont compétentes pour

> "le régime juridique de la voirie terrestre [...], quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges".

Sur la base des dispositions précitées, les régions peuvent donc régler le statut des routes et de leurs dépendances, quel qu'en soit donc le gestionnaire [32], ce qui concerne donc également la voirie communale.

L'exercice de la compétence de gestion, en général, et de la compétence de fixation du régime juridique de la voirie terrestre, en particulier, implique que les régions peuvent régler l'usage privatif du domaine de la voirie qui relève de leur compétence [33].

À ce titre, en combinant leur compétence de régler le droit d'usage du domaine public avec le pouvoir que leur donne l'article 173 de la Constitution d'établir des rétributions, les régions sont, en principe, compétentes pour décider si des formes

---

(31) Exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n/ 516/1, p. 13); rapport relatif à la proposition qui a donné lieu à la loi spéciale du 16 juillet 1993 tendant à compléter la structure fédérale de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n/ 558/5, p. 412); Cour constitutionnelle, n/ 5/96 du 18 janvier 1996, B.1.1; Cour constitutionnelle, n/ 91/2000 du 13 juillet 2000, B.3.1; Cour constitutionnelle, n/ 127/2000 du 6 décembre 2000, B.10.2; Cour constitutionnelle, n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, B.4.1.

(32) Cour constitutionnelle, n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.6.

(33) *Ibid.*, B.7.

déterminées d'usage ou d'occupation de la voirie, quel qu'en soit le gestionnaire [34], sont ou non appelées à donner lieu à la perception d'une rétribution pour usage ou occupation de la voirie [35]. La Région de Bruxelles-Capitale est, de ce fait, compétente pour décider si et dans quelle mesure les communes peuvent ou non percevoir des rétributions pour le stationnement de véhicules sur la voirie et donc, comme l'envisage la proposition d'ordonnance, pour restreindre le pouvoir que la loi du 22 février 1965 donne aux communes d'établir de telles rétributions.

3.4.1. Compte tenu du lien qui est établi entre les deux types de règlements communaux par l'article unique de la loi du 22 février 1965, il est vrai que, ce faisant, la Région de Bruxelles-Capitale interfère indirectement dans la marge de manoeuvre dont disposent les communes lorsqu'elles arrêtent, en application de l'article 2 des lois coordonnées du 16 mars 1968, un règlement complémentaire de circulation relatif au stationnement payant et ce, en vue d'adopter, pour les zones de stationnement ainsi fixées conformément aux dispositions du règlement général sur la police de la circulation routière, un règlement établissant des rétributions en matière de stationnement.

À cet égard, la nature des règlements complémentaires de circulation routière a fait l'objet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 174/2004 du 3 novembre 2004. Dans cet arrêt, la Cour, après avoir rappelé que les régions n'ont pas le pouvoir d'adopter des règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports, et que les règlements généraux de circulation appartiennent à ces règles, a considéré ce qui suit:

> "B.5.2. En plus de l'habilitation pour arrêter des règlements généraux, la loi relative à la circulation routière prévoit la possibilité d'édicter des règlements complémentaires. C'est ainsi, par exemple, que l'article 2 charge les conseils communaux d'arrêter les règlements applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Les articles 2, 2*bis*, et 3 de la loi relative à la circulation routière font partie du chapitre II «Règlements complémentaires».

---

(34) À l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges.

(35) Cour constitutionnelle, n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.19. À propos de la compétence des régions en vue d'établir une redevance pour l'usage ou l'occupation de la voirie, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État 35.055/4, donné le 11 juin 2003 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la redevance pour occupation du domaine public local (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.- Cap., 2001-2002, n/ A-310/2).

> Les règlements complémentaires ont donc un champ d'application particulier et ils visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale.
>
> B.5.3. Il s'ensuit que les règlements complémentaires de circulation visés aux articles 2, 2*bis* et 3 de la loi relative à la circulation routière, en tant qu'ils portent sur les matières mentionnées au B.4.1., relèvent de la compétence des régions. Les dispositions attaquées de la loi du 7 février 2003, qui remplacent ou abrogent dans leur intégralité les articles 2, 2*bis* et 3 de la loi relative à la circulation routière, sans tenir compte de la compétence régionale en matière de conservation de la nature, d'agriculture, de travaux publics et de transport, violent donc les règles répartitrices de compétences".

Comme l'a relevé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans deux avis donnés ce même jour [36], cet arrêt n'apporte pas toute la clarté en ce qui concerne la portée exacte des compétences régionales qui y sont examinées.

Une lecture isolée du considérant B.5.2 de l'arrêt peut en effet laisser à penser que les régions, à l'exclusion de l'autorité fédérale, sont compétentes en matière de règlements complémentaires de circulation au sens des lois coordonnées du 16 mars 1968.

Une lecture combinée des B.5.2 et B.5.3 conduit toutefois la section de législation du Conseil d'État à considérer que les régions n'ont une compétence accessoire en matière de règlements complémentaires de circulation routière que lorsqu'ils peuvent être associés à une matière pour laquelle elles sont compétentes. En d'autres termes, la compétence, accessoire, en matière de règlements complémentaires de circulation routière est liée à celles, principales, auxquelles se rapportent ces règlements [37].

---

(36) Voir, les avis donnés par l'assemblée générale du Conseil d'État sur:
- un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la tutelle de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques" (43.518/AG);
- un avant-projet de décret de la Région flamande "betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer" (43.437/AG).

(37) Les compétences citées par la Cour constitutionnelle comme emportant celles d'adopter des règlements complémentaires, qui viennent d'être mentionnées, sont énoncées à l'article 6, § 1er, III, 4/, V et X, alinéa 1er, 1/, 2/*bis* et 8/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Elle laisse intacte la compétence fédérale relative notamment à la police générale et à la réglementation relatives aux communications et aux transports [38], ainsi que celle qui porte sur les règlements complémentaires de circulation se rattachant de manière accessoire aux compétences demeurées fédérales [39].

3.4.2. Appliqués à la proposition d'ordonnance présentement examinée, ces critères ne semblent pas poser problème, du fait même qu'il vient d'être considéré que la Région de Bruxelles-Capitale agit dans le cadre de l'une de ses compétences, à savoir la gestion de la voirie terrestre [40], et que l'ordonnance en projet ne modifie en tout état de

---

(38) Article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980; voy. notamment les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle: n/ 5/96 du 18 janvier 1996, B.2; n/ 2/97 du 16 janvier 1997, B.4.2; n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, B.4.

(39) Cour constitutionnelle, arrêt n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, spéc. B.5.3, d'où il se déduit que c'est le caractère trop général, empiétant partiellement sur les compétences régionales, du remplacement ou de l'abrogation des dispositions des lois coordonnées du 16 mars 1968 qui motive l'annulation des articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Dans son avis 38.573/4 du 20 juin 2005 sur l'amendement n/ 6 au projet de loi portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, qui tendait à remplacer l'ensemble du projet de loi initial (*Doç. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 51-1428/4), la section de législation du Conseil d'État a considéré, à la lumière de l'arrêt précité n/ 174/2004 du 3 novembre 2004 de la Cour constitutionnelle, "que la compétence en matière de règlements complémentaires de circulation ne relèv[e] plus exclusivement de l'autorit[é] fédérale", ce qui implique que cette dernière autorité reste partiellement compétente en la matière, en tant que ces règlements concernent les attributions demeurées fédérales (avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 51-1428/9, p. 3). Ce même avis n'a à cet égard émis aucune observation au sujet de l'article 3 proposé par cet amendement, qui envisageait d'abroger "pour ce qui concerne l'autorité fédérale" les dispositions des lois coordonnées précitées relatives aux règlements complémentaires de circulation routière (cette disposition est devenue l'article 3 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière). De même, l'avis 41.430/4 donné par le Conseil d'État le 30 octobre 2006 sur le projet devenu l'arrêté royal du 9 janvier 2007 modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, qui règle notamment l'obtention de cartes communales de stationnement "conformément aux dispositions reprises dans le règlement fixé par le conseil communal" (article 2.51, *in fine*, inséré dans l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique par l'article 1er de l'arrêté royal du 9 janvier 2007), n'émet aucune objection à ce que l'autorité fédérale règle ainsi l'adoption de règlements complémentaires dans une matière demeurée fédérale.

(40) Article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 2/*bis*, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

cause pas les dispositions applicables à la matière des règlements communaux complémentaires de circulation.

3.4.3. Par ailleurs, la proposition d'ordonnance ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale en matière de police de la circulation routière [41], du fait même qu'elle n'autorise pas les communes à déroger, dans leurs règlements communaux complémentaires de circulation, aux règles de police générale arrêtées par le Roi en matière de stationnement payant.

4. En conclusion:

- la proposition d'ordonnance excède les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'elle restreint le pouvoir des communes de percevoir des taxes de stationnement visées par l'article unique de la loi du 22 février 1965;

- en tant qu'elle se fonde sur la compétence des régions en matière de gestion et d'usage de la voirie publique, la proposition d'ordonnance relève de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qu'elle limite le pouvoir des communes d'établir, sur la base de la loi du 22 février 1965, des rétributions de stationnement.

II. <u>La compétence de la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard des exploitants de parcs de stationnement</u>

Vu les termes très larges dans lesquels elle est rédigée, la proposition d'ordonnance semble bien empêcher également les exploitants de parcs de stationnement situés en dehors de la voirie de percevoir une rémunération pour le parcage des véhicules figurant sur la liste établie par le Gouvernement.

---

(41) Voir, dans le même sens, Cour constitutionnelle, n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.8. et B.13.

Dans cette mesure, la proposition d'ordonnance, en tout cas lorsqu'il s'agit de parcs de stationnement situés en dehors de la voirie et même en ne visant que les seules rétributions de stationnement, doit être considérée comme ne relevant pas des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

En effet, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut alors se prévaloir des compétences que lui attribuent le 1/ et le 2/*bis* de l'article 6, § 1er , X, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, pour les routes et leurs dépendances ainsi que pour le régime juridique de la voirie terrestre.

En outre, comme indiqué plus avant, la proposition d'ordonnance ne peut pas être rattachée aux compétences que l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 attribue aux régions en matière de protection de l'environnement et, notamment, en matière de protection de l'air contre la pollution.

Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale ne semble, en l'espèce, pouvoir se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il est renvoyé à ce sujet au point I.2.2.

III. Quant à la condition d'être domicilié sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale pour pouvoir obtenir une carte de stationnement gratuit valable pour tout le territoire de la Région

L'article 3 de la proposition d'ordonnance prévoit l'organisation d'un régime de délivrance d'une carte de stationnement gratuit, valable pour l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette carte est un élément essentiel du dispositif mis en place, dès lors qu'elle permet d'identifier concrètement les véhicules qui bénéficient de la "gratuité de parking" envisagée et, partant, d'assurer l'application effective de l'ordonnance proposée.

Selon l'article 3 de la proposition d'ordonnance, seules les personnes qui sont "domiciliées" sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale pourraient recevoir une carte de stationnement gratuit.

Deux conséquences en résultent: d'une part, seules des personnes physiques pourraient recevoir une telle carte; d'autre part, des personnes physiques dont le domicile n'est pas situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourraient pas bénéficier du régime envisagé.

De telles restrictions, dont on n'aperçoit pas la pertinence eu égard aux objectifs de protection de l'environnement qu'entendent poursuivre les auteurs de la proposition d'ordonnance, méconnaissent, outre le principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, plusieurs des règles dont l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 impose le respect aux régions dans l'exercice de leurs compétences, en particulier les principes de la libre circulation des personnes et des services et celui de la liberté de commerce et d'industrie.

Overeenkomstig de bewoordingen van de brief met de adviesaanvraag die aan de Raad van State is gericht en de uitdrukkelijke verwijzing in deze brief naar artikel 85*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, zich beperkt tot het onderzoek van de vragen die het voorliggende voorstel van ordonnantie doet rijzen wat betreft de verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, alsook tot enkele aanvullende opmerkingen die met deze vragen onrechtstreeks verband houden.

Gelet op deze beperkte adviesverlening, spreekt het vanzelf dat wanneer niets wordt gezegd over bepaalde aspecten van het voorstel van ordonnantie, zulks niet betekent dat daarover geen enkele andere opmerking kan worden gemaakt dan die welke in dit advies geformuleerd worden; dat stilzwijgen kan evenmin worden aangegrepen om het voorstel in deze of gene zin uit te leggen.

Strekking van het voorstel van ordonnantie

1. Het voorstel van ordonnantie strekt ertoe een systeem van "gratis parkeren" in te voeren op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voor voertuigen die voorkomen op een door de regering op te stellen lijst "op basis van de lage uitstoot van broeikasgassen".

Te dien einde:

- machtigt artikel 2 van het voorstel de regering om elk jaar een lijst op te stellen van voertuigen die gratis kunnen parkeren in het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

- en bepaalt artikel 3 van het voorstel dat iedere eigenaar of vaste gebruiker van een voertuig dat opgenomen is op deze lijst, aan het gemeentebestuur van een van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waar hij zijn vaste verblijfplaats heeft, kan vragen een gratis parkeerkaart af te geven die in het hele Gewest geldt, tegen terugbetaling van de administratieve afgiftekosten.

De gewestregering wordt bovendien gemachtigd om het model van de parkeerkaart vast te stellen, alsook de vermeldingen die erop aangebracht moeten worden.

.../...

2. Volgens de toelichting bij het voorstel van ordonnantie is het doel ervan een regelgevend kader tot stand te brengen voor het parkeren in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit regelgevend kader strekt ertoe, om de toekomst van onze planeet op klimatologisch gebied veilig te stellen**,** een parkeersysteem in te voeren dat het gebruik van vervuilende wagens ontmoedigt, namelijk door de gebruikers van vervuilende voertuigen zwaarder te belasten, dit wil zeggen voertuigen met de grootste CO_2-uitstoot. Het voorstel van ordonnantie heeft dus duidelijk tot doel een bestaand instrument te gebruiken (het CO_2-vervuilingscijfer voor voertuigen die in België in het verkeer zijn gebracht) om een stimulerend parkeerbeleid vast te stellen dat het mogelijk zou maken de uitstoot van broeikasgassen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest snel terug te schroeven. In de toelichting bij het voorstel wordt verder gewag gemaakt van de negatieve gevolgen die de CO_2-concentratie in de atmosfeer en de klimaatverandering die er het gevolg van zal zijn onvermijdelijk zullen hebben indien de overheden die ter zake bevoegd zijn niet optreden. Er wordt eveneens op gewezen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest weinig bijdraagt tot de uitstoot van broeikasgassen, maar dat de toename ervan duidelijk groter is dan in de andere gewesten.

3. Hierdoor heeft het voorstel van ordonnantie tot gevolg dat de gemeenten op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verhinderd worden een heffing op te leggen voor het parkeren op de openbare weg van voertuigen die opgenomen zijn in de lijst die jaarlijks door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt opgesteld.

Het voorstel beperkt aldus de bevoegdheid die de gemeenten hebben ingevolge de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorvoertuigen in te voeren - hierna te noemen de "wet van 22 februari 1965" [1] - om "parkeerretributies" of "parkeerbelastingen" op motorvoertuigen in te stellen.

---

(1) Zie in dit verband: S. HUYGHE, *Gemeentelijke parkeerheffingen* in X., Jaarboek Lokale en Regionale belastingen 2005-2006, Die Keure, 2006; P. PEETERS en A. WEYN, *Het cassatie-arrest van 10 mei 2002: langdurig parkeren (opnieuw) ter discussie*, TFR, 2003, blz. 639-640; C. VAN VYVE, *Parkeerheffingen in het licht van artikel 14 van de Grondwet en de artikelen 170 en 173 van de Grondwet*, LRB, 2005, blz. 82 - 105; M. LAMBERT, *Rétribution et gestion du stationnement - Le choix de la taxe ou de la redevance*, Mouv. comm., 2007, blz. 221-226.

.../...

Het enige artikel van deze wet luidt in zijn huidige versie als volgt:

"Wanneer de gemeenteraden, overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op het parkeren voor een beperkte tijd [2], het betalend parkeren [3] en het parkeren op plaatsen voorbehouden aan houders van een gemeentelijke parkeerkaart [4], dan kunnen zij parkeerretributies of belastingen instellen die van toepassing zijn op motorvoertuigen, hun aanhangwagens of onderdelen. Deze wet is niet van toepassing op het halfmaandelijks beurtelings parkeren [5] en de beperking van het langdurig parkeren [6]" [7].

Met toepassing van deze bepaling is het dat de gemeenten gemeentelijke reglementen kunnen uitvaardigen waarbij parkeerretributies of -belastingen worden ingevoerd. Zulke reglementen, ofschoon ze niet mogen worden verward met de aanvullende verkeersreglementen - waarnaar het enige artikel van de wet van 22 februari 1965 impliciet verwijst ("*overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren ..., die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betalend parkeren*") en die de gemeenten eveneens

---

(2) Zie de artikelen 27.1 en 27.2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg - hierna te noemen "algemeen reglement op de politie van het wegverkeer".

(3) Zie artikel 27.3 van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

(4) Zie artikel 27.3.4 van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

(5) Zie artikel 26 van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

(6) Zie artikel 27.5 van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

(7) Enig artikel, vervangen bij artikel 37 van de wet van 7 februari 2003 en gewijzigd bij artikel 25 van de wet van 20 juli 2005 en bij artikel 5 van de wet van 20 maart 2007.

.../...

mogen uitvaardigen met toepassing van de artikelen 2 [8], 2*bis* [9] en 3 [10] van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, hierna "gecoördineerde wetten van 16 maart 1968" genoemd, of van specifieke decreetbepalingen die de gewesten zouden uitvaardigen in het kader van hun materiële bevoegdheden [11] - hangen niettemin onrechtstreeks samen met die reglementen [12].

Er dient eveneens op te worden gewezen dat het enige artikel van de wet van 22 februari 1965, sedert de wijziging ervan bij artikel 25 van de wet van

---

(8) Gemeentelijke aanvullende reglementen die van toepassing zijn op openbare wegen gelegen op het grondgebied van de gemeente en onderworpen aan het goedkeuringstoezicht van de federale minister bevoegd voor het wegverkeer (dit specifieke toezicht vervalt met ingang van 1 januari 2008 - koninklijk besluit van 8 juni 2007 houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van artikel 3 van de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer).

(9) Gemeentelijke aanvullende reglementen uitgevaardigd om het verkeer van het gemeenschappelijk vervoer op het grondgebied van de gemeente te vergemakkelijken en die aan het goedkeuringstoezicht van de bevoegde gewestminister onderworpen zijn.

(10) Gemeentelijke aanvullende reglementen vastgesteld door de gemeente in geval van onthouding van de bevoegde federale minister of gewestminister en die aan het goedkeuringstoezicht van deze minister onderworpen zijn.

(11) Zie *infra*, Onderzoek van het voorstel, 3.4.1.

(12) Zoals C. VAN VYVE (*op. cit.*, blz. 90) en M. DE JONCKHEERE (noot onder Cass., 10 september 1998, *LRB*, 2002/2, blz. 69) opmerken, moet over de inning van retributies voor "betalend" (lees: betaald) parkeren beslist worden in overeenstemming met de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, zodat er alleen gebruik mag worden gemaakt van de systemen van betaald parkeren waarin het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer voorziet.
Over het verschil in aard tussen de twee types van gemeentereglementen (namelijk gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen en gemeentereglementen tot vaststelling van retributies of belastingen op het parkeren), inzonderheid wat betreft de nadere regels voor de uitvaardiging van deze reglementen en de aard van het toezicht dat erop uitgeoefend wordt, zie inzonderheid: Cass., 23 maart 1983, Arr. Hof v. Cass., 1982 (83), blz. 901-907; Cass., 7 juni 2002, http://www.Cass.be; Raad van State, nr. 152.500 van 9 december 2005).

.../...

20 juli 2005 [13], de gemeenten toestaat om niet alleen parkeerretributies [14] vast te stellen - die de kenmerken van retributies vertonen, en dus geen belastingen zijn - maar ook parkeerbelastingen [15], die wel belastingen vormen [16].

Er zij ook opgemerkt dat de wet van 22 februari 1965, in zoverre ze de gemeenten de bevoegdheid verleent om parkeerbelastingen vast te stellen, afwijkt van artikel 42, § 1, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, dat bepaalt dat gemeenten, behoudens uitzonderingen,

> "(...) niet gerechtigd (zijn) opcentiemen op de verkeersbelasting op de autovoertuigen of enigerlei belasting op de in artikel 3 bedoelde voertuigen te heffen".

Het is in het licht van deze situatie, namelijk de mogelijkheid voor gemeenten om in gemeentereglementen, met ingang van 31 maart 2006 (de datum van inwerkingtreding van de voornoemde wet van 20 juli 2005), parkeerretributies of parkeerbelastingen vast te stellen, dat moet worden onderzocht of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om het heden onderzochte voorstel van ordonnantie aan te nemen.

---

(13) Wijziging die in werking is getreden op 31 maart 2006 (koninklijk besluit van 22 maart 2006).

(14) "rétributions de stationnement" in de Franse tekst van de wet.

(15) "taxes de stationnement" in de Franse tekst van de wet.

(16) Oorspronkelijk werkte het enige artikel van de wet van 22 februari 1965 met het begrip "parkeergeld" ("redevances de stationnement" in de Franse versie) (wat betreft de verplichting dat parkeergeld de kenmerken van een retributie moet vertonen, zie inzonderheid: Cass., 20 november 1972, Arr.Hof v Cass.; 1972(73), blz. 279-281; Cass., 10 september 1998, LRB, 2000/2, blz. 69, en de noot van M. DE JONCKHEERE; Cass., 10 mei 2002, http://www.Cass.be) .
Na de vervanging ervan bij artikel 37 van de wet van 7 februari 2003, was in het enige artikel van de wet nog altijd sprake van het enige begrip "parkeerheffingen" ("redevances de stationnement" in de Franse tekst). In de memorie van toelichting stond uitdrukkelijk dat het begrip heffing niet wordt gebruikt als een sanctie, maar wel in ruil voor een geleverde dienst, d.w.z. het beschikbaar stellen van een parkeerplaats door de gemeente *Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1915/1, blz. 22); zie eveneens, in dezelfde zin, advies 33.420/4 van de afdeling wetgeving, gegeven op 23 mei 2002 over artikel 38 van het voorontwerp van wet, dat heeft geleid tot artikel 37 van de wet van 7 februari 2003, *ibid.*, blz. 45).

.../...

4. Bovendien moet erop worden gewezen dat het voorstel van ordonnantie ook de exploitanten van parkeerterreinen lijkt te beletten een vergoeding te innen voor het parkeren van voertuigen die opgenomen zijn op de lijst die jaarlijks door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt opgesteld.

Onderzoek van het voorstel

I. Bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake parkeerbelastingen of -retributies

1. Om na te gaan of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gerechtigd is om de bevoegdheid te beperken die bij de wet van 22 februari 1965 aan de gemeenten is opgedragen, moet rekening worden gehouden met de artikelen 170 en 173 van de Grondwet en moet bijgevolg een onderscheid worden gemaakt naargelang de financiële heffingen die de gemeenten in hun gemeentelijke reglementen op het betalend parkeren instellen, belastingen of retributies zijn.

2.1. Voor zover het voorstel van ordonnantie een beperking inhoudt van de bevoegdheid van de gemeenten om parkeerbelastingen op te leggen overeenkomstig de wet van 22 februari 1965, valt het voorstel niet onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Krachtens artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet kan immers alleen de wet voorzien in uitzonderingen op het beginsel dat de gemeenten bevoegd zijn om een belasting in te voeren. In verband met die aangelegenheid heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in advies 36.354/3 [17] op het volgende gewezen:

> "Artikel 170, § 3, eerste lid, en § 4, eerste lid, verheft de fiscale zelfstandigheid van de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, en de gemeenten tot een grondwettelijk beginsel [18]. Het is met andere woorden in

(17) Gegeven op 20 januari 2004 over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest "houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting" (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2.195/1, blz. 57)

(18) *Voetnoot 1 in het geciteerde advies*: Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, overw. 4.B.1.

.../...

die specifieke bepalingen dat de lokale besturen de grondwettelijke grondslag vinden van hun belastingbevoegdheid [19].

De belastingbevoegdheid van de lokale besturen is niet onbeperkt. Artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet ten aanzien van de in paragraaf 3, eerste lid, en paragraaf 4, eerste lid, bedoelde belastingen uitzonderingen kan bepalen. De wetgever kan de lokale besturen dus verbieden om bepaalde belastingen te heffen.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet blijkt dat met de bepalingen van het tweede lid van de paragrafen 3 en 4, samen met de overeenstemmende bepaling van het tweede lid van paragraaf 2 (in verband met de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten), «de Staat een soort verdedigingsmechanisme opbouwt, t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden» [20]. De genoemde bepalingen voorzien in een 'regulerend mechanisme', waarvan werd opgemerkt dat het een «noodzakelijk instrument' is: «De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwikkelingen terecht,

---

(19) *Voetnoot 2 in het geciteerde advies*: Arbitragehof, 5 november 2003, nr. 143/2003, overw. B.10.1; R.v.St., afd. adm., 14 maart 2000, Gillion, nr. 85.916; R.v.St., afd. wetg., advies 25.572/8 van 13 mei 1997 over een voorstel van decreet houdende de mogelijkheid voor gemeenten een algemene belasting te heffen in die gevallen waarin internationale overeenkomsten en federale wetgeving leiden tot vrijstelling van gemeentebelasting, *Parl. St*., Vl. Parl., 1995-96, nr. 299-2, pp. 9-10, nr. 2.1.1; R.v.St., afd. wetg., advies 34.913/VR van 4 maart 2003 over een wetsontwerp tot wijziging van artikel 10 van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen, *Parl. St.*, Kamer, 2002-03, nr. 50-1990/3, p. 4.
In de rechtspraak en de rechtsleer wordt soms de opvatting voorgestaan dat de belastingbevoegdheid van de provincies en de gemeenten zou voortvloeien uit de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, die aan die overheden alles toevertrouwen wat van provinciaal en gemeentelijk belang is. Artikel 170, § 3, eerste lid, en § 4, eerste lid, van de Grondwet zou er in die opvatting slechts toe strekken het orgaan aan te wijzen dat de fiscale bevoegdheid van de gemeente kan uitoefenen (zie, bijv., R.v.St., afd. adm., 28 oktober 1998, v.z.w. Nationale Federatie der Zagerijen, nrs. 76.715, 76.717 en 76.718). Die opvatting wordt hier niet gevolgd. Anders dan in zijn voornoemde advies van 13 mei 1997 (pp. 15-16, nr. 2.2), acht de Raad van State het thans ook niet nodig om subsidiair van die alternatieve opvatting uit te gaan.

(20) *Voetnoot 3 in het geciteerde advies*: Verklaring van de Eerste Minister in de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4/, p. 4.

.../...

die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat» [21]" [22].

Kortom, alleen de federale wetgever kan voorzien in een uitzondering zoals die welke vervat is in het voorstel van ordonnantie dat thans voorligt.

2.2. Men kan zich evenwel de vraag stellen of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in casu zou kunnen steunen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan de gemeenschappen en de gewesten bepalingen kunnen vaststellen in aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

---

(21) *Voetnoot 4 in het geciteerde advies*: Verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Parl. Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, p. 2707. Even later herhaalde de Eerste Minister die idee in de volgende bewoordingen: "C'est un système de régulation essentiel dans chaque état organisé convenablement. On ne peut pas biffer cela. Ce n'est pas possible sinon on aboutirait à l'anarchie sur le plan fiscal. Cela n'a rien à voir avec la notion de fédéralisme mais cela garantit un fonctionnement convenable de l'Etat" (p. 2708). Ook in de Senaat herhaalde de Eerste Minister dat het om een noodzakelijk reguleringsmechanisme ging, dat ertoe strekte "de volledige anarchie op het terrein van de fiscaliteit te vermijden" (*Parl. Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

(22) Zie in dezelfde zin advies 35.583/3, gegeven op 20 januari 2004 over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest "tot wijziging van artikel 464, 1/, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B.)" en advies 41.822/1, gegeven op 19 december 2006 over een voorstel van decreet van het Vlaams Gewest "houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 838/2).
Zie eveneens advies 34.913/VR van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 4 maart 2003 over een voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 10 van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen en de amendementen nr. 1 van de regering en nr. 2 van de heer Dirk Pieters (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, nr. 50 1990/3), alsook advies 39.442/2-4, gegeven op 19 december 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het programmadecreet van 23 februari 2006 betreffende de prioritaire acties voor de toekomst van Wallonië (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2005-2006, nr. 296/1) en advies 43.143/4, gegeven op 6 juni 2007 over een voorontwerp van ordonnantie "ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2006-2007, A-383/1, blz. 12). Zie eveneens: Grondwettelijk Hof, nr. 57/1988 van 2 juni 1988, 4.B.4.c.; Raad van State, arrest nr. 85.916 van 14 maart 2000.

.../...

Zulks zou impliceren dat aangetoond is dat de voorgenomen regel noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestbevoegdheden en daarenboven, gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat de aangelegenheid in kwestie zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de voorgenomen regel op de aangelegenheid slechts marginaal is [23].

In dit verband blijkt uit het in onderlinge samenhang lezen van artikel 42 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen en de wet van 22 februari 1965 - laatstgenoemde wet in de mate dat ze de gemeenten in staat stelt belastingen te heffen - dat de heffing, door gemeenten, van welke belastingen ook op voertuigen, en inzonderheid van belastingen op het parkeren van voertuigen, een aangelegenheid is die deel uitmaakt van een specifieke regeling en van een specifiek geheel van regels die ertoe strekken de fiscale bevoegdheid van gemeenten in dit domein precies te omschrijven. Bijgevolg kan deze aangelegenheid moeilijk geacht worden zich te lenen tot een gedifferentieerde regeling naargelang van het betrokken gewest.

Bovendien blijkt geenszins uit de toelichting bij het voorstel van ordonnantie dat voldaan zou zijn aan de voorwaarde van noodzakelijkheid. In die toelichting wordt immers wel aangegeven dat de voorgestelde voorziening nuttig zou kunnen zijn voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, maar er wordt niet aangetoond dat die voorziening werkelijk "noodzakelijk" is of zou zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ten slotte wordt de "noodzakelijkheid" van de voorgestelde regel wil het Gewest zijn bevoegdheden kunnen uitoefenen, duidelijk gelogenstraft door de omstandigheid dat elk van de met het voorstel van ordonnantie gemoeide gemeenten de vrije keuze zou hebben om geen enkele parkeerbelasting te heffen, hetgeen de ordonnantie elke praktische betekenis zou ontnemen in het licht van het nagestreefde doel.

2.3. Er dient dan ook vanuit te worden gegaan dat het voorstel van ordonnantie, voor zover het betrekking zou hebben op de bevoegdheid van de gemeenten om een parkeerbelasting te heffen, niet kan worden geacht te passen in de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en dat blijkbaar evenmin kan worden overwogen om op impliciete bevoegdheden te steunen.

---

(23) Deze beide voorwaarden vloeien voort uit een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, sedert arrest nr. 7 van 20 december 1985.

.../...

3.1. Voor zover het voorstel van ordonnantie een beperking inhoudt van de bevoegdheid van de gemeenten om parkeerretributies op te leggen overeenkomstig de wet van 22 februari 1965, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen ten aanzien van de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ter zake.

3.2. Anders dan in de regeling die geldt wanneer het om een belasting gaat, wordt in geen enkele bevoegdheidsverdelende bepaling gesteld dat het regelen van de bevoegdheid van gemeenten om retributies te heffen, alleen tot de bemoeienis van de federale wetgever behoort. Integendeel, doordat in artikel 173 van de Grondwet verwezen wordt naar "de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 134", wordt in die bepaling aangegeven dat de bevoegdheid om regels uit te vaardigen betreffende het heffen van retributies, naargelang van het geval, een aangelegenheid van de federale wetgever, de gewestwetgever of de gemeenschapswetgever is.

Zo heeft het Grondwettelijk Hof er kortgeleden aan herinnerd dat een retributie verbonden is aan de materiële bevoegdheid van de betrokken overheid, met als gevolg dat de gewesten op grond van artikel 173 van de Grondwet bevoegd zijn om een retributie op te leggen, inzonderheid voor de afgifte van een vergunning om gebruik te maken van het openbaar domein van de land- en waterwegen, de zeewering en de dijken [24]. Voor zover het om een retributie gaat - namelijk, zoals het Grondwettelijk Hof eveneens weer opgemerkt heeft in zijn voormelde arrest, om een vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, waarbij er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige is verschuldigd [25] - is de overheid die de materiële bevoegdheid bezit om een dienst te regelen, bevoegd om te beslissen of er al dan niet grond bestaat om een retributie te heffen als vergoeding van die

(24) Arrest nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.18 en B.19.

(25) Ibid., B.18.

dienst en, inzonderheid, om te beslissen of de gemeenten al dan niet zo een retributie mogen heffen [26].

3.3.1. De vraag die in dezen rijst is of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wel *ratione materiae* bevoegd is om bepalingen uit te vaardigen die de bevoegdheid van de gemeenten beperken op het stuk van het invoeren van parkeerretributies op grond van het enige artikel van de wet van 22 februari 1965, in welk artikel uitdrukkelijk een verband wordt gelegd tussen de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer enerzijds, en de bevoegdheid van de gemeenten om een retributie inzake betaald parkeren in te voeren anderzijds [27] [28].

---

(26) Voor de omstandigheid dat het gemeentelijk wegennet, zij het niet uitsluitend, een aangelegenheid van gemeentelijk belang is, zie het voormelde arrest nr. 172/2006 van het Grondwettelijk Hof, B.5.
Voor de reikwijdte van de gemeentelijke autonomie ten opzichte van de uitoefening, door de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten, van hun eigen bevoegdheden en voor de vrij marginale toetsing die het Grondwettelijk Hof ter zake uitoefent, zie inzonderheid advies nr. 42.186/AV van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 6 februari 2007 over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie" (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1054/2) en arrest nr. 95/2005 van 25 mei 2005 van het Grondwettelijk Hof dat in datzelfde advies wordt geciteerd.
De vraag rijst dan ook of het verbod dat aan de gemeenten zou worden opgelegd om een retributie te heffen voor het parkeren op plaatsen die daartoe door de gemeente op gemeentewegen zijn aangelegd niet moet worden beschouwd als een kennelijk overdreven aantasting van de gemeentelijke autonomie, inzonderheid voor zover dat verbod het financiële evenwicht van de gemeenten in gevaar zou kunnen brengen. Gelet op de beperkte mate waarin de afdeling wetgeving van de Raad van State verzocht is advies uit te brengen, is die kwestie niet nader onderzocht.

(27) Zie wat dat betreft het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer (uitgevaardigd met toepassing van artikel 1 van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968), meer bepaald de artikelen 2.23, 2.33, 2.51 tot 2.53, 26, 27 (inzonderheid artikel 27.3 betreffende het "betalend parkeren"), 65.5 en 70 (verkeersborden betreffende het stilstaan en parkeren) en 75 (overlangse markeringen die de rand van de rijbaan aanduiden), en de verschillende ministeriële besluiten ter uitvoering van die bepalingen, waaronder onder meer het ministerieel besluit van 9 januari 2007 betreffende de gemeentelijke parkeerkaart.

(28) Wat betreft de verhouding tussen gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen en gemeentelijke reglementen waarbij parkeerbelastingen of retributies worden ingevoerd, zie supra voetnoot 12.

.../...

Wat dat betreft brengt het onderzoek van de verschillende bevoegdheden *ratione materiae* waarop het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou kunnen steunen om het voorstel van ordonnantie aan te nemen, de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State tot de volgende overwegingen.

3.3.2. In de eerste plaats rijst de vraag of, gezien de toelichting bij het voorstel van ordonnantie en ofschoon daarnaar niet uitdrukkelijk verwezen wordt, dit voorstel niet aansluit bij de bevoegdheden die bij artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten wordt toegekend inzake bescherming van het leefmilieu, en inzonderheid op het stuk van de bescherming van de lucht tegen verontreiniging.

Het antwoord op die vraag is ontkennend.

Immers de gewestelijke bevoegdheden zijn in beginsel in termen van aangelegenheden bepaald en niet in termen van doelstellingen. Overigens vermag de doelstelling van een norm uit zichzelf niet te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat [29].

Wanneer het de bedoeling is met een bepaling een bepaalde aangelegenheid te regelen, gaat het dus niet aan dat, om de bevoegde overheid te bepalen, in hoofdzaak gekeken wordt naar de doelstellingen van de geplande maatregel.

Bijgevolg is de omstandigheid dat regels die ertoe strekken, zoals in casu, een stelsel van gratis parkeren voor bepaalde voertuigcategorieën in te voeren, voorgesteld en opgevat worden als regels met een doelstelling van milieubeleid, geen

---

(29) Arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 1/89 van 31 januari 1989, 8.B.4

grond om te stellen dat de gewesten bevoegd zouden zijn om zulke regels uit te vaardigen op basis van hun bevoegdheden inzake milieubescherming [30].

3.3.3. Het voorstel van ordonnantie lijkt daarentegen ondergebracht te kunnen worden bij de bevoegdheid *ratione materiae* die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft inzake openbare werken en vervoer, en inzonderheid bij de bevoegdheden

---

(30) Zo bijvoorbeeld:

- heeft de afdeling wetgeving in advies 18.530/9, gegeven op 3 oktober 1990 over een voorstel van wet "houdende beperkingen op het gebruik van motorvoertuigen", gesteld dat een wetsvoorstel dat ertoe strekt het gebruik van motorvoertuigen te beperken met verschillende bedoelingen - in casu ging het om milieubescherming, bevordering van culturele, artistieke en sportieve activiteiten en promotie van het openbaar vervoer - tot de bevoegdheid van de Staat behoorde ingevolge de bevoegdheid voor algemene politie en reglementering op het verkeer en vervoer (*Parl. St.*, Kamer, 280/2 - 1988);

- heeft de afdeling wetgeving in advies 21.846/2, gegeven op 26 november 1992 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 8 februari 1993 tot wijziging van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming wat de informatie aan het comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen inzake milieuaangelegenheden betreft, het volgende overwogen:
  "Het ontwerp legt aan de werkgever verplichtingen op inzake de aan het comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen te verstrekken documentatie, (...) informatie en toelichtingen op het vlak van zowel interne als externe milieuaangelegenheden en het door de onderneming gevoerde milieubeleid. Omdat het uitsluitend om verplichtingen gaat in hoofde van de werkgever en ten gerieve van een voorlichting van het genoemde comité, doet het ontwerp geen afbreuk aan de bevoegdheden die inzake het leefmilieu en inzonderheid de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, op grond van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, aan de Gewesten toekomen";

- heeft de afdeling wetgeving in advies 25.630/3, gegeven op 18 november 1997 over een voorstel van decreet van het Vlaams Gewest "houdende de financiële bijdrage van de werkgever in een ecologische reiskostenvergoeding voor zijn werknemers", dat om redenen van beleidsvoering uit de gewestelijke bevoegdheidssfeer, - meer bepaald rationeel energieverbruik en milieubescherming -, ertoe strekte werkgevers te verplichten een vergoeding toe te kennen aan personeelsleden die zich door middel van een niet-gemotoriseerd voertuig van en naar het werk begaven, geoordeeld:
  - dat dit voorstel, waarin rechtstreeks de arbeidsverhouding tussen werkgevers en werknemers werd geregeld, onder het arbeidsrecht viel, een federale bevoegdheid, en geen gewestelijke bevoegdheid;
  - en dat er, om uit te maken welke overheid bevoegd was om de aangelegenheid te regelen, geen reden was om rekening te houden met de twee doelstellingen die werden nagestreefd, die verband hielden met de gewestelijke bevoegdheid op het gebied van energie en leefmilieu: *"Ook al streeft de voorgestelde regeling deze beide doelstellingen na, die vaststelling kan toch geen afbreuk doen aan het feit dat de regeling de arbeidsrechtelijke verhoudingen rechtstreeks tot voorwerp heeft"* (*Parl. St,*. Vl. Parl., 1995-1996, nr. 361/2).

.../...

die bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/ en 2/*bis*, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 aan de gewesten zijn toevertrouwd.

Overeenkomstig onderdeel 1/ van deze bepaling zijn de gewesten bevoegd voor de wegen en hun aanhorigheden. Die bevoegdheid moet begrepen worden als een beheersbevoegdheid in ruime zin, die niet beperkt is tot het louter patrimoniale aspect van de wegen en de aanhorigheden ervan [31]. Luidens onderdeel 2/*bis* van dezelfde bepaling zijn de gewesten bevoegd voor

> "het juridisch stelsel van de (landwegenis) (...) welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen".

Op basis van de voornoemde bepalingen, mogen de gewesten bijgevolg het statuut van de wegen en de aanhorigheden ervan regelen, ongeacht wie daarvan de beheerder is [32], wat dus ook geldt voor het gemeentelijk wegennet.

De uitoefening van de beheersbevoegdheid in het algemeen, en van de bevoegdheid om het juridisch stelsel van de landwegen vast te stellen, in het bijzonder, houdt in dat de gewesten het privatieve gebruik van het domein van de wegen die onder de bevoegdheid van het gewest ressorteren, mogen regelen [33].

Om die reden zijn de gewesten, door het combineren van hun bevoegdheid om het gebruiksrecht van het openbaar domein te regelen, met de bevoegdheid die ze is toegekend bij artikel 173 van de Grondwet om retributies in te voeren, in beginsel bevoegd om uit te maken of bepaalde vormen van gebruik of inbezitneming van de wegen [34], wie ook de beheerder daarvan is, al dan niet aanleiding kunnen geven tot de

---

(31) Memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Parl. St.*, Kamer, 1988, nr. 516/1, blz. 13); verslag betreffende het voorstel dat aanleiding heeft gegeven tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, blz. 412); Grondwettelijk Hof, nr. 5/96 van 18 januari 1996, B.1.1; Grondwettelijk Hof, nr. 91/2000 van 13 juli 2000, B.3.1; Grondwettelijk Hof, nr. 127/2000 van 6 december 2000, B.10.2; Grondwettelijk Hof, nr. 174/2004 van 3 november 2004, B.4.1.

(32) Grondwettelijk Hof, nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.6

(33) *Ibid.*, B. 7

(34) met uitsluiting van de spoorwegen, die beheerd worden door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

inning van een retributie voor het gebruik of inbezitneming van de wegen [35]. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is bijgevolg bevoegd om uit te maken of en in welke mate gemeenten al dan niet retributies mogen innen voor het parkeren van voertuigen op de weg, en dus, zoals beoogd in het voorstel van ordonnantie, om de bevoegdheid om zulke retributies in te voeren die bij de wet van 22 februari 1965 aan de gemeenten wordt toegekend, te beperken.

3.4.1. Gezien het verband dat in het enige artikel van de wet van 22 februari 1965 wordt gelegd tussen de twee soorten gemeentelijke reglementen, moeit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich aldus weliswaar onrechtstreeks met de manoeuvreerruimte waarover de gemeenten beschikken wanneer ze overeenkomstig artikel 2 van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968, een aanvullend verkeersreglement op het betaald parkeren uitvaardigen, met de bedoeling om voor de overeenkomstig de bepalingen van het algemeen reglement op de politie over het wegverkeer vastgelegde parkeerzones, een reglement uit te vaardigen waarbij parkeerretributies worden ingevoerd.

Wat dat betreft is de aard van de aanvullende verkeersreglementen onderzocht in arrest nr. 174/2004 van het Grondwettelijk Hof d.d. 3 november 2004. In dat arrest heeft het Hof, na erop gewezen te hebben dat de gewesten niet bevoegd zijn om regels van algemene politie of reglementering op het verkeer en vervoer uit te vaardigen en dat de algemene verkeersreglementen onder die regels vallen, het volgende overwogen:

> "B.5.2. Naast de machtiging tot het vaststellen van algemene reglementen voorziet de wegverkeerswet in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen. Zo belast artikel 2 bijvoorbeeld de gemeenteraden ermee reglementen vast te stellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. De artikelen 2, 2*bis* en 3 van de wegverkeerswet maken deel uit van hoofdstuk II, «Aanvullende reglementen».
>
> De aanvullende reglementen hebben aldus een bijzonder toepassingsgebied en strekken ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten.
>
> B.5.3. Daaruit volgt dat de in de artikelen 2, 2*bis* en 3 van de wegverkeerswet bedoelde aanvullende verkeersreglementen, in zoverre zij op de

---

(35) Grondwettelijk Hof, nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.19. Zie wat betreft de bevoegdheid van de gewesten om een retributie in te voeren voor het gebruik van de wegen, het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State 35.055/4, gegeven op 11 juni 2003 over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende een retributie voor het gebruik van het openbaar domein van de gemeenten (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2001-2002, nr. A-310/2).

in B.4.1 vermelde aangelegenheden betrekking hebben, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. De bestreden bepalingen van de wet van 7 februari 2003, die de artikelen 2, 2*bis* en 3 van de wegverkeerswet in hun geheel vervangen of opheffen, zonder rekening te houden met de gewestbevoegdheid inzake natuurbehoud, landbouw, openbare werken en vervoer, schenden derhalve de bevoegdheidsverdelende regels".

Zoals de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds gesteld heeft in twee adviezen die heden gegeven zijn [36], brengt dit arrest niet voldoende duidelijkheid wat betreft de exacte draagwijdte van de gewestelijke bevoegdheden die daarin worden onderzocht.

Afzonderlijke lezing van overweging B.5.2. van het arrest kan immers de indruk doen ontstaan dat de gewesten, met uitzondering van de federale overheid, bevoegd zijn voor aanvullende verkeersreglementen, zoals bedoeld in de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968.

Uit de gecombineerde lezing van de punten B.5.2. en B.5.3. leidt de afdeling Wetgeving van de Raad van State echter af dat de gewesten enkel over een bijkomstige bevoegdheid beschikken inzake aanvullende verkeersreglementen wanneer ze betrokken kunnen worden bij een aangelegenheid waarvoor ze bevoegd zijn. Met andere woorden, de bijkomstige bevoegdheid inzake aanvullende verkeersreglementen hangt samen met de hoofdbevoegdheden waarop die reglementen betrekking hebben [37].

Die bijkomstige bevoegdheid doet niets af aan de federale bevoegdheid, inzonderheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en

---

(36) Zie de adviezen die gegeven zijn door de algemene vergadering van de Raad van State over:
- een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "relatif à la tutelle de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques" (43.518/AV);
- een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer (43.437/AV).

(37) De bevoegdheden die door het Grondwettelijk Hof worden aangevoerd als bevoegdheden inhoudende de competentie tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen, die zoëven vermeld zijn, worden opgenoemd in artikel 6, § 1, III, 4/, V en X, eerste lid, 1/, 2/*bis* en 8/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

vervoer [38], evenmin aan die inzake de aanvullende verkeersreglementen, die in ondergeschikte orde aansluit bij de federaal gebleven bevoegdheden [39].

3.4.2. Worden die criteria toegepast op het thans voorliggende voorstel van ordonnantie, dan lijken ze geen problemen op te leveren, precies doordat zoëven is gesteld dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest handelt in het kader van een van zijn bevoegdheden, namelijk het beheer van de landwegen [40], en dat de ontworpen ordonnantie hoe dan ook geen wijziging beoogt van de bepalingen die van toepassing zijn op de aangelegenheid van de gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen.

---

(38) Artikel 6, § 4, 3/, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980; zie inzonderheid de volgende arresten van het Grondwettelijk Hof: nr. 5/96 van 18 januari 1996, B.2; nr. 2/97 van 16 januari 1997, B.4.2; nr. 174/2004 van 3 november 2004, B.4.

(39) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004, inzonderheid overw. B.5.3, waaruit kan worden afgeleid dat het te algemene karakter van de vervanging of de opheffing van de bepalingen van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968, waarmee gedeeltelijk inbreuk wordt gemaakt op de gewestelijke bevoegdheden, de reden is van de nietigverklaring van de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid. In haar advies 38.573/4 van 20 juni 2005 over amendement nr. 6 op het wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, dat ertoe strekte het hele oorspronkelijke wetsontwerp te vervangen (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 51-1428/4), heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in het licht van het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 174/2004 van 3 november 2004, geoordeeld dat "de bevoegdheid inzake de aanvullende verkeersreglementen niet meer exclusief aan de federale overheid toebehoort", hetgeen impliceert dat deze laatste overheid gedeeltelijk bevoegd blijft terzake, in zoverre die reglementen betrekking hebben op bevoegdheden die federaal gebleven zijn (advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 51-1428/9, blz. 3). In datzelfde advies is in dat verband geen enkele opmerking geformuleerd wat betreft artikel 3 dat voorgesteld wordt in dat amendement en dat ertoe strekte "voor wat betreft de federale overheid" de bepalingen van de voornoemde gecoördineerde wetten over de aanvullende verkeersreglementen op te heffen (deze bepaling is artikel 3 geworden van de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer). Ook in advies 41.430/4 dat op 30 oktober 2006 door de Raad van State gegeven is over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 9 januari 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, en waarin inzonderheid een regeling wordt getroffen voor het ontvangen van een gemeentelijke parkeerkaart "overeenkomstig de bepalingen opgenomen in het door de gemeenteraad vastgestelde reglement" (artikel 2.51, *in fine*, ingevoegd in het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 9 januari 2007), wordt geen enkel bezwaar geuit tegen het feit dat de federale overheid aldus het uitvaardigen van aanvullende reglementen in een federaal gebleven aangelegenheid regelt.

(40) Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/*bis*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.4.3. Bovendien wordt de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake de politie van het wegverkeer door het voorstel van ordonnantie niet onmogelijk of overdreven moeilijk gemaakt [41], precies doordat het voorstel de gemeenten niet machtigt om in hun gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen af te wijken van de regels van algemene politie die door de Koning inzake betaald parkeren vastgesteld worden.

4. Conclusie:

- het voorstel van ordonnantie overschrijdt de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in zoverre het de bevoegdheid van de gemeenten inperkt om parkeerbelastingen te innen, als bedoeld in het enige artikel van de wet van 22 februari 1965;
- in zoverre het voorstel van ordonnantie steunt op de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer en het gebruik van de openbare weg, behoort het tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, doordat dat voorstel een beperking inhoudt van de bevoegdheid van de gemeenten om, op grond van de wet van 22 februari 1965, parkeerretributie te heffen.

B. <u>De bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten aanzien van de exploitanten van parkeerterreinen</u>

Gelet op de zeer ruime bewoordingen waarin het voorstel van ordonnantie is gesteld, lijkt dit het de exploitanten van parkeerterreinen die geen deel uitmaken van de weg eveneens onmogelijk te maken om een vergoeding te innen voor het parkeren van voertuigen die vermeld worden op de lijst die door de regering wordt opgesteld.

In dat opzicht moet het voorstel van ordonnantie, zeker wanneer het gaat over parkeerterreinen die geen deel uitmaken van de weg, al heeft het enkel betrekking op parkeerretributies, beschouwd worden als een aangelegenheid die niet valt binnen de bevoegdheidssfeer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

---

(41) Zie, in diezelfde zin, Grondwettelijk Hof nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.8. en B.13.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan zich in dat geval immers niet beroepen op de bevoegdheden waarover het, op grond van onderdeel 1/ en onderdeel 2/*bis* van artikel 6, § 1, X, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt wat betreft de wegen en hun aanhorigheden, alsook wat betreft het juridisch stelsel van de landwegen.

Daarenboven kan, zoals eerder al is gesteld, het voorstel van ordonnantie geen aansluiting vinden bij de bevoegdheden die door artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekend worden aan de gewesten wat betreft de bescherming van het leefmilieu en inzonderheid, wat betreft de bescherming van de lucht tegen verontreiniging.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich in casu niet lijkt te kunnen beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat verband wordt verwezen naar punt I.2.2.

III <u>De voorwaarde zijn vaste verblijfplaats op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te hebben om in aanmerking te komen voor een gratis parkeerkaart geldig op het hele grondgebied van het Gewest.</u>

In artikel 3 van het voorstel van ordonnantie wordt een systeem van afgifte van een gratis parkeerkaart in uitzicht gesteld, geldig op het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die kaart vormt een essentieel bestanddeel van het ingevoerde systeem, aangezien het met deze kaart mogelijk is om concreet na te gaan welke voertuigen "gratis kunnen parkeren" en aldus te zorgen voor de daadwerkelijke toepassing van de voorgestelde ordonnantie.

Volgens artikel 3 van het voorstel van ordonnantie kunnen enkel personen die hun "vaste verblijfplaats" in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben een gratis parkeerkaart krijgen.

Dat heeft twee gevolgen: enerzijds kunnen uitsluitend natuurlijke personen zulk een kaart krijgen; anderzijds komen natuurlijke personen die hun "vaste verblijfplaats" niet op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben niet in aanmerking voor de voorgenomen regeling.

Zulke beperkingen, waarvan de relevantie niet duidelijk is, gelet op de doelstellingen van de initiatiefnemers van het voorstel van ordonnantie om het leefmilieu te beschermen, schenden niet alleen het gelijkheidsbeginsel dat gehuldigd wordt in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar ook van verschillende regels waarvan de inachtneming door artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt opgelegd aan de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheden, inzonderheid de beginselen van vrij verkeer van personen en diensten en van vrijheid van handel en nijverheid.

L'assemblée générale était composée comme suit		De algemene vergadering was samengesteld uit
Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE,	président de chambre, président, kamervoorzitter, voorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État, staatsraden,
	H. COUSY J. KIRKPATRICK, J. VELAERS, M. RIGAUX, H. BOSLY, G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	greffier, griffier,
Monsieur de Heer	M. FAUCONIER,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

Les rapports ont été rédigés par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section et Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

De verslagen werden uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Mevr. K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

A. BECKERS

LE PREMIER PRÉSIDENT -
DE EERSTE VOORZITTER,

R. ANDERSEN