

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.437/AV
VAN 18 SEPTEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 24 juli 2007 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 oktober 2007, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kader uit te werken voor de gewestelijke en gemeentelijke aanvullende reglementen op het wegverkeer.

Onder een aanvullend reglement dient volgens het voorontwerp te worden verstaan, een "reglement tot aanpassing van de algemene reglementering betreffende de politie op het wegverkeer aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden ter verzekering van de veiligheid en de vlothed van het verkeer op de openbare weg" ⁽¹⁾.

1.2. De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt.

In hoofdstuk I wordt bepaald dat het ontwerp een gewestaangelegenheid regelt en worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een regeling betreffende verkeerstekens die blijvende of periodieke verplichtingen opleggen aan de weggebruikers en wordt erin bepaald dat de aanvullende reglementen zullen moeten worden opgesteld overeenkomstig het door de Vlaamse Regering vastgestelde model.

Hoofdstuk II regelt de totstandkoming van de aanvullende reglementen.

De aanvullende reglementen betreffende de gewestwegen en de provinciewegen worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

De gemeenteraad kan aanvullende reglementen vaststellen voor wegen die op het grondgebied van de gemeente liggen, met uitzondering van de autosnelwegen. Die aanvullende reglementen moeten ter goedkering worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering als ze betrekking hebben op gewestwegen en provinciewegen, en de Vlaamse Regering kan die reglementen in voorkomend geval "goedkeuren- of afkeuren, wijzigen of door haar eigen beslissing vervangen". De andere gemeentelijke aanvullende reglementen moeten slechts aan de Vlaamse Regering worden meegedeeld.

⁽¹⁾ Artikel 2, 1/, van het voorontwerp van decreet.

Hoofdstuk III regelt de bekendmaking van de aanvullende reglementen.

In hoofdstuk IV wordt onder meer de straf voor overtreding van de aanvullende reglementen bepaald en wordt voorzien in de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen aan de overtreder van een aanvullend reglement dat van toepassing is op een gewestweg of een provincieweg.

Hoofdstuk V handelt over de opsporing en vaststelling van de overtredingen van een aanvullend reglement en bevat regels in verband met de strafvordering en de burgerlijke vordering.

Hoofdstuk VI bepaalt de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete.

Hoofdstuk VII bepaalt dat de aanvullende reglementen worden opgenomen in een gegevensbank.

Hoofdstuk VIII voorziet in de opheffing van de artikelen 2 tot 6 en 17 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna: de wegverkeerswet) en van enkele bepalingen in artikel 12 van diezelfde wet.

Ten slotte regelt hoofdstuk IX de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

2. Volgens de memorie van toelichting is de ontworpen regeling een gevolg van de vernietiging door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004, van de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, welke in de wegverkeerswet de artikelen 2 en 3 had vervangen en artikel 2*bis* van die wet had opgeheven. Die artikelen 2, 2*bis* en 3 bevatten onder meer een regeling betreffende aanvullende reglementen welke de bevoegde ministers en gemeenten kunnen vaststellen om de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden.

.../...

Blijkens diezelfde memorie volgt uit het arrest nr. 174/2004 dat "de aanvullende [verkeers]reglementen tot de bevoegdheid [behoren] van de gewesten" en dat de federale overheid in die aangelegenheid voortaan niet meer normerend kan optreden. Dienaangaande wordt het volgende vooropgesteld:

"Het Arbitragehof overwoog dat, de aanvullende reglementen, in tegenstelling tot de algemene reglementen, een bijzonder toepassingsgebied hebben en er toe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Volgens het Arbitragehof kunnen aanvullende verkeersreglementen uit hun aard zelf geen regels van algemene politie bevatten. Om deze reden behoren de aanvullende verkeersreglementen tot de bevoegdheid van de gewesten" ⁽²⁾.

Verder wordt in de memorie benadrukt dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, ertoe strekt in "een aantal instrumenten" te voorzien waardoor het Vlaamse Gewest een eigen beleid kan voeren op het vlak van verkeersveiligheid ⁽³⁾.

De vraag rijst echter of de volledige aangelegenheid van aanvullende verkeersreglementen wel tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten behoort.

3. In het voormelde arrest nr. 174/2004 heeft het Grondwettelijk Hof, na eraan te hebben herinnerd dat de gewesten niet bevoegd zijn voor het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, en dat tot die regels ook de algemene reglementen behoren die de Koning op grond van artikel 1 van de wegverkeerswet kan vaststellen, ter zake 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, 2bis 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.

⁽²⁾ Memorie van toelichting, p. 1.

⁽³⁾ Memorie van toelichting, p. 4.

B.5.3. Daaruit volgt dat de in de artikelen 2, *2bis* en 3 van de wegverkeerswet bedoelde aanvullende verkeersreglementen, in zoverre zij op de 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, *2bis* 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 bevoegdheidverdelende regels"⁽⁴⁾.

Het genoemde arrest verschaft geen volledige duidelijkheid omtrent de omvang van de erin omschreven gewestbevoegdheid.

Een geïsoleerde lezing van overweging B.5.2. kan inderdaad de indruk geven dat de gewesten met uitsluiting van de federale overheid, bevoegd zijn voor de aangelegenheid van de aanvullende verkeersreglementen zoals bedoeld in de wegverkeerswet.

Uit de overwegingen B.5.2 en B.5.3, gelezen in hun onderlinge samenhang, meent de Raad van State evenwel te kunnen afleiden dat de gewesten slechts een bijkomende bevoegdheid inzake aanvullende verkeersreglementen hebben wanneer die bevoegdheid kan worden gekoppeld aan een aangelegenheid waarvoor ze bevoegd zijn⁽⁵⁾. Daaruit volgt dat de federale overheid bevoegd is gebleven betreffende de aanvullende verkeersreglementen die betrekking hebben op federaal gebleven bevoegdheden. De bevoegdheid om aanvullende verkeersreglementen uit te vaardigen, is bijgevolg een bijkomende bevoegdheid die steeds moet kunnen worden gekoppeld aan een hoofdbevoegdheid.

4. Enkele van deze hoofdbevoegdheden welke aan de gewesten zijn toegewezen, zijn "de wegen en hun aanhorigheden" (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/) en "het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen" (artikel 6, § 1, X, eerste lid, *2/bis*).

⁽⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 174/2004, 3 november 2004.

⁽⁵⁾ De bevoegdheden waarop die aanvullende verkeersreglementen betrekking kunnen hebben en die door het Grondwettelijk Hof worden vermeld, zijn die welke worden bedoeld 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.

De bevoegdheid van de gewesten op het vlak van de wegenis is een bevoegdheid die de gehele wegenis omvat ⁽⁶⁾.

Die bevoegdheid moet worden begrepen als een beheersbevoegdheid in de ruime zin, die niet beperkt is tot de zuiver patrimoniale aspecten van de wegen en hun aanhorigheden ⁽⁷⁾. In de uitoefening hiervan kunnen de gewesten onder meer normen aannemen ter bescherming van de wegeninfrastructuur, o.m. ter bestrijding van de schade aan die infrastructuur ⁽⁸⁾.

Uit artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/ en 2/*bis*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt dat de regeling van de wegen en hun aanhorigheden principieel tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Op grond van die bevoegdheid kunnen de gewesten het "beheer" van de wegenis regelen, in de ruime zin van het woord. Gelet op de hieruit voortvloeiende beleidsruimte, kunnen zij de hun toegewezen bevoegdheid uitoefenen voor het geheel van de wegen, met inbegrip van de "niet-gewestwegen", en dit bij wijze van een algemeen reglement, of voor een welbepaalde weg, bij wijze van een bijzonder reglement.

⁽⁶⁾ Verslag over het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, p. 412; Grondwettelijk Hof, nr. 172/2006, 22 november 2006, B.5.

⁽⁷⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13; verslag over het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, p. 412; Grondwettelijk Hof, nr. 5/96, 18 januari 1996, B.1.1; Grondwettelijk Hof, nr. 91/2000, 13 juli 2000, B.3.1; Grondwettelijk Hof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.10.2; Grondwettelijk Hof, nr. 174/2004, 3 november 2004, B.4.1.

⁽⁸⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.10.2.

5. In de uitoefening van hun bevoegdheid kunnen de gewesten echter geen maatregelen nemen die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid ⁽⁹⁾.

5.1. Wat het uitoefenen van hun beheersbevoegdheid inzake de wegen en hun aanhorigheden betreft, moet in dit verband worden gewezen op artikel 6, § 4, 3/, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat luidt als volgt:

"De Regeringen worden betrokken bij:

(...)

3/ het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;"

Uit die bepaling volgt dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de wegenis niet omvat het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer ⁽¹⁰⁾, noch het aannemen van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen ⁽¹¹⁾.

5.2. Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de "algemene politie (van het verkeer)" betrekking op de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen. Wat de wegen betreft, gaat het in het bijzonder om "de politie over het wegverkeer" ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 5/96, 18 januari 1996, B.2; R.v.St., afd. wetg., advies 29.406/VR van 15 maart 2000, *Parl. St.*, Vl. Parl., 1999-2000, nr. 402/1, (13), 16. Vergelijk ook, wat de regeling van de waterwegen en hun aanhorigheden betreft, met advies van de afdeling wetgeving 36.112/3 van 27 april 2004 over een ontwerp dat het besluit van de Vlaamse regering van 18 november 2005 tot vaststelling van het scheepvaartreglement voor het kanaal Brussel-Schelde is geworden (B.S., 23 maart 2006).

⁽¹⁰⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 5/96, 18 januari 1996, B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 68/96, 28 november 1996, B.10.2; Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.4.2.

⁽¹¹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.10.3.

⁽¹²⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21. Zie Grondwettelijk Hof, nr. 5/96, 18 januari 1996, B.1.2; Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 91/2000, 13 juli 2000,

Zo is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van regels die onder meer de wegen definiëren en die de categorieën van gebruikers definiëren die al dan niet de wegen mogen gebruiken ⁽¹³⁾.

De "reglementering van het verkeer" heeft betrekking op het verloop van het verkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden ⁽¹⁴⁾.

De bevoegdheid inzake de algemene politie (van het verkeer) en de reglementering van het verkeer is dan de bevoegdheid om de ordening van het wegverkeer op zich te regelen ⁽¹⁵⁾.

6. Uit wat voorafgaat meent de Raad van State te kunnen afleiden dat de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten, wat de aanvullende verkeersreglementen betreft, als volgt moet worden opgevat.

6.1. De federale overheid is bevoegd voor het vaststellen van de regels die gericht zijn op het wegverkeer in zijn geheel, en meer algemeen voor de goede coördinatie van alle "activiteiten" ten aanzien van het vlote en veilige verkeer op de wegen.

Ook blijft de federale overheid bevoegd om in de aangelegenheid van de aanvullende verkeersreglementen regelend op te treden in het kader van haar bevoegdheid.

B.3.1.

⁽¹³⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 68/96, 28 november 1996, B.10.4.

⁽¹⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.4.3.

⁽¹⁵⁾ Zoals opgemerkt in het voornoemd advies 36.112/3, worden in de praktijk de begrippen "algemene politie (van het verkeer)" en "reglementering van het verkeer" als één begrip gezien en spreekt men vaak van "de verkeersregels" (vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.4.3) of "de regels van politie over het wegverkeer" (vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 68/96, 28 november 1996, B.10.2).

6.2. Rekening houdend met de regels waarvan gewag wordt gemaakt in nr. 6.1, eerste alinea, zijn de gewesten bevoegd voor het regelen van de aangelegenheid betreffende de aanvullende verkeersreglementen die betrekking hebben op de gewestbevoegdheden, inzonderheid het beheer van de wegen in de ruime zin, en in het bijzonder voor het vaststellen van regelingen die het gebruik en de bescherming van de wegen beogen.

7. Uit wat voorafgaat volgt dat de hoger geciteerde verklaring in de memorie van toelichting, naar luid waarvan de aangelegenheid betreffende de aanvullende verkeersreglementen in de zin van de verkeerswet niet langer tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, maar wel tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten, dan ook berust op een verkeerde lezing van het arrest nr. 174/2004.

Dit blijkt ook uit het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gegeven over het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer. Uit dit advies volgt dat, hoewel de bevoegdheid inzake aanvullende verkeersreglementen niet meer exclusief aan de federale overheid toebehoort, niettemin die federale overheid nog altijd bevoegd is gebleven om in deze aangelegenheid normerend op te treden en dit in het kader van haar residuaire bevoegdheid inzake de reglementering van het wegverkeer ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 38.573/4 van 20 juni 2005, Parl. St., *Kamer*, DOC 51 1428/009, p. 3.

⁽¹⁷⁾ Zo heeft de Raad van State aangenomen dat, wat het wegverkeer betreft, de federale overheid bevoegd is om in de aangelegenheid van de aanvullende verkeersreglementen regelend op te treden, en in het bijzonder die overheid het specifiek goedkeuringstoezicht op de aanvullende gemeentelijke verkeersreglementen kon opheffen wat haar bevoegdheid betreft, en welke tot dan werd uitgeoefend door de federale minister van mobiliteit: *ibidem*, p.3. (Zie artikel 3 van de voornoemde wet van 20 juli 2005).

⁽¹⁸⁾ In dezelfde zin luidt de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 20 juli 2005 waarmee de federale wetgever is tegemoet gekomen aan het hoger geciteerde arrest nr. 174/2004 van het Grondwettelijk Hof: *Parl. St.*, *Kamer*, DOC 51 1428/010, p. 37, 38 en 47; *Parl. St.*, *Senaat*, DOC nr. 3-1269/2, p. 2.

Ook in advies 41.430/4 van 30 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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 dat het uitreiken van een gemeentelijke parkeerkaart regelt "overeenkomstig het door de gemeenteraad vastgestelde reglement"⁽¹⁹⁾, heeft de afdeling wetgeving geen bezwaren geuit tegen het normerend optreden van de federale overheid in die aangelegenheid.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat, n.a.v. de "betrokkenheid" met toepassing van artikel 6, § 4, 3/, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, onder meer uit het verslag van de voorbereidende vergadering van 6 juni 2005 voor de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Telecommunicatie over het ontwerp dat heeft geleid tot de voornoemde wet van 20 juli 2005, als uit het verslag van de vergadering van 29 november 2005 ter voorbereiding van de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Telecommunicatie over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 juni 2007⁽²⁰⁾, blijkt dat de gewesten terzake de bevoegdheid van de federale overheid hebben aanvaard.

8. Wat het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet betreft, dient te worden besloten dat, in zoverre het ertoe strekt de volledige aangelegenheid van de aanvullende verkeersreglementen te regelen, het Vlaamse Gewest zijn bevoegdheid overschrijdt.

Ten aanzien van de gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen die passen in het bevoegdheidsdomein van de federale overheid, kan het Vlaamse Gewest alleen maar optreden op grond van haar bevoegdheid inzake het gewoon administratief

⁽¹⁹⁾ Artikel 2.51, in fine, van het hoger voornoemde koninklijk besluit van 1 december 1975.

⁽²⁰⁾ 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.

toezicht ⁽²¹⁾, in voorkomend geval rekening houdend met het bijzonder administratief toezicht dat door de federale wetgever is georganiseerd ⁽²²⁾.

De conclusie is dan ook dat, zonder zich uit te spreken over eventuele andere opmerkingen waartoe het voorontwerp nog aanleiding kan geven, de ontworpen regeling, in zijn huidige vorm, geen doorgang kan vinden en dat het grondig dient te worden herwerkt alvorens het opnieuw aan de Raad van State voor advies kan worden voorgelegd.

⁽²¹⁾ Zie artikel 7 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽²²⁾ Zie in die zin advies 43.518/AV, waarover de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State heden advies geeft over een voorontwerp van decreet "relatif à la tutelle de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques".

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME,	
	Y. KREINS,	
	Ph. HANSE,	kamervoorzitters,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	
	J. KIRKPATRICK,	
	J. VELAERS,	
	M. RIGAUX,	
	H. BOSLY,	
	G. KEUTGEN,	
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
de Heer	A. BECKERS,	griffier
	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur, en Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A. BECKERS

R. ANDERSEN