FP

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 44.315/4
DU 5 MAI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics de la Région de Bruxelles-Capitale, le 20 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours [*], sur un avant-projet d'ordonnance "portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 28, 29 avril 2008 et 5 mai 2008, a donné l'avis suivant :

---

[*] Par courriel du 21 mars 2008.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Portée de l'avant-projet

1. La problématique du stationnement sur les voiries publiques, qu'elles soient communales ou régionales, est actuellement gérée par les communes, dans le cadre des compétences que leur reconnaissent, notamment, la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur [1], et la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 [2].

Rompant avec la situation actuelle, l'avant-projet d'ordonnance examiné, qui s'inscrit dans la volonté affichée par les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale d'appliquer sur l'ensemble du territoire de la Région une politique de mobilité coordonnée

---

(1) C'est en application de l'article unique de cette loi du 22 février 1965 que les conseils communaux peuvent adopter des règlements-taxes ou des règlements-redevances communaux en matière de stationnement payant, lorsqu'ils arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements complémentaires communaux de circulation en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnement payants et aux stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale.
Cet article, qui ne visait à l'origine que les "redevances de stationnement", a été modifié par l'article 25 de la loi du 20 juillet 2005 afin de viser, de manière expresse, tant les "rétributions" que les "taxes" de stationnement.

(2) En application de l'article 2 de cette loi, les conseils communaux peuvent arrêter les règlements complémentaires de circulation relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune.

et dynamique [3], vise à mettre en place une politique régionale de stationnement reposant sur une planification à plusieurs niveaux et basée, selon la note au Gouvernement jointe à l'avant-projet d'ordonnance, sur le principe suivant : la Région fixerait le cadre de la politique de stationnement et déléguerait aux communes "un certain nombre de tâches d'exécution dont le contrôle sur les voiries régionales et communales".

2. Les instruments de cette politique régionale du stationnement que prévoit l'avant-projet d'ordonnance sont les suivants :

- l'adoption, par voie d'ordonnance, d'une réglementation régionale du stationnement de courte durée, du stationnement payant et du stationnement sur les emplacements réservés, reposant sur une uniformisation des zones de stationnement réglementé, des redevances de stationnement et des horaires applicables dans l'ensemble des dix-neuf communes et sur la création d'une Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- l'élaboration d'un plan de politique régionale du stationnement, dans lequel seront fixés, au niveau régional, tant les objectifs généraux que les règles de base communes et cohérentes applicables sur tout le territoire de la Région en matière de stationnement. Outre un volet "indicatif", ce plan comportera un volet "réglementaire", dont les prescriptions s'imposeront aux communes et dans lequel seront, notamment, déterminés le nombre total de places de stationnement admissibles en voirie sur l'ensemble du territoire régional, le nombre de places de

---

(3) Dans la partie générale de l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet d'ordonnance, il est ainsi fait état de diverses initiatives qui ont déjà été prises en la matière au niveau régional, notamment dans le cadre du Plan Régional de Développement (P.R.D.) et du plan régional des déplacements "IRIS", ainsi que d'une résolution relative à la politique du stationnement, adoptée par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 7 mai 2004 (Doc. parl., R.B.C., 2003-2004, n/ A-557/2). Il est également renvoyé à l'accord de Gouvernement de juillet 2004 qui contient en la matière l'engagement suivant :
"La gestion globale du stationnement sera harmonisée au niveau régional. À cette fin, la Région mettra en place une agence régionale impliquant les communes. La Région veillera à garantir une harmonisation de la tarification et de la gestion des cartes riverains. La perception des redevances de stationnement sera effectuée par les communes, sans préjudice de la nécessité de financer l'agence. Le caractère public de cette gestion du stationnement sera garanti".

stationnement par zones réglementées, telles que définies dans l'ordonnance (zones rouges, zones vertes, zones bleues et, le cas échéant, d'autres zones spécifiques, telles les zones "uniquement riverains") [4], et la signalisation uniforme retenue;

- l'élaboration de plans d'action communaux de stationnement, conformément aux objectifs et règles fixés dans le plan de politique régionale du stationnement;

- l'attribution, en priorité, aux communes de la mission de contrôle en matière de stationnement, lesquelles ne pourront plus, pour ce faire, se lier à des opérateurs privés;

- la perception, en lieu et place des diverses redevances ou taxes communales actuellement prévues dans des règlements communaux [5], de redevances et d'amendes administratives régionales uniformes, dont le produit est directement versé à l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après "l'Agence") et dont un certain pourcentage est reversé à chaque commune en fonction de la totalité des recettes de stationnement perçues sur son territoire;

- la mise en place de divers mécanismes coercitifs permettant au Gouvernement, voire même à l'Agence, de contraindre à agir les communes défaillantes, voire même de se substituer à celles-ci;

- l'attribution à l'Agence de diverses missions de préparation, d'élaboration et d'exécution. Il est ainsi précisé, dans la partie générale de l'exposé des motifs, que l'Agence constituera non seulement un instrument d'information et d'aide, mais aussi un instrument d'intervention directe pour les communes qui le souhaiteraient. Il apparaît toutefois d'autres passages de l'exposé des motifs que l'Agence pourra aussi d'office se substituer à une commune, que ce soit en matière de contrôle du stationnement sur les voiries tant communales que régionales, qu'en ce qui

---

(4) Étant entendu que, pour toutes les parties du territoire régional qui se situent hors zone, le principe du stationnement gratuit et à durée illimitée est d'application, dans le respect du Code de la route et de toute autre mesure prise en matière de circulation.

(5) Il est, en effet, expressément affirmé dans le commentaire de l'article 37 qu'"Aucune taxe ou redevance stationnement complémentaire ou substitutive ne peut donc être adoptée par les communes".

concerne la réalisation et la gestion d'infrastructures en matière de stationnement, chaque fois que cette commune n'aura pas donné suite à une mise en demeure qui lui aurait été adressée de pallier divers manquements.

3. Il résulte clairement de cet exposé des principes essentiels sur lesquels repose l'avant-projet d'ordonnance que la volonté du Gouvernement est de considérer que la problématique du stationnement en Région de Bruxelles-Capitale est dorénavant considérée comme une matière d'intérêt régional et qu'il peut être envisagé, dans ce cadre, d'imposer un certain nombre d'obligations aux communes et, le cas échéant, de contraindre à agir celles d'entre elles qui s'y refuseraient, voire même de se substituer à celles-ci et ce, même lorsqu'il s'agit de la problématique du stationnement sur les voiries communales.

Ainsi, et même si les dispositions de l'avant-projet d'ordonnance ne le font pas toujours clairement ressortir, il est permis de considérer qu'il résulte, notamment, de ces dispositions :

- que, même si la participation des dix-neuf communes au capital de l'Agence est facultative [6], il n'en reste pas moins que les prérogatives reconnues à l'Agence trouvent à s'exercer, même lorsqu'il s'agit d'un pouvoir de coercition, à l'égard de l'ensemble des dix-neuf communes et non pas uniquement à l'égard de celles qui auraient volontairement adhéré au mécanisme [7];

- que la perception de redevances de stationnement régionales uniformes [8], qui relève exclusivement de la compétence de la Région [9] et dont une partie importante des recettes est, après déduction des coûts de l'Agence et/ou des communes en matière

---

(6) Article 25, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance.

(7) La philosophie retenue est donc fondamentalement différente de celle sur laquelle reposait une précédente proposition d'ordonnance "portant création d'une agence régionale du stationnement" (Doc. parl., R.B.C., 2002-2003, n/ A 420/1), à laquelle il est par ailleurs fait allusion dans l'exposé des motifs.

(8) Articles 37 à 39 de l'avant-projet d'ordonnance.

(9) Article 42, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance.

de contrôle et de perception, reversée aux communes [10], implique que les communes ne pourront plus, à l'avenir, adopter des règlements-taxes ou des règlements-redevances communaux en matière de stationnement et ce, même pour ce qui concerne les voiries communales;

- que la problématique de la politique du stationnement (payant) sur les voiries communales des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, jusqu'alors considérée comme une matière d'intérêt communal, fût-ce de manière non exclusive, est dorénavant strictement encadrée au niveau régional, l'avant-projet d'ordonnance prévoyant à l'égard des communes qui refuseraient de participer à cette politique régionale du stationnement, même pour ce qui concerne leur voirie communale, des mécanismes de coercition ou de substitution présentés dans la note au Gouvernement comme autant de procédés de "tutelle administrative".

Formalité préalable

Eu égard à son impact budgétaire, l'avant-projet d'ordonnance examiné doit être soumis à l'accord du Ministre du Budget. La note au Gouvernement datée du 21 février 2008 (référence GRBC-P**S*-41.170.2) précise que cet accord a été sollicité. Il ne figure toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que cette formalité préalable soit menée à bonne fin.

Observation préalable

Le rappel de la portée de l'avant-projet d'ordonnance, telle que l'a comprise la section de législation du Conseil d'État, laisse ouverte la question, que la lecture de l'exposé des motifs ne permet pas non plus de résoudre, de déterminer quelle conception exacte l'auteur de l'avant-projet d'ordonnance se fait des rapports juridiques qui uniront à l'avenir la Région, d'une part, et les dix-neuf communes, d'autre part, quant à la gestion du stationnement sur les voiries communales.

(10) Article 43 de l'avant-projet d'ordonnance.

Si divers aspects du mécanisme envisagé laissent en effet penser que l'auteur de l'avant-projet semble s'inscrire dans un mécanisme de participation volontaire des communes et de recours à des mécanismes de tutelle en cas d'inertie ou de défaillance de ces dernières, les communes restant pour le surplus entièrement responsables pour la gestion de leur voirie communale [11], d'autres aspects de ce mécanisme donnent au contraire l'impression que l'auteur de l'avant-projet considère que la politique du stationnement sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale constitue une politique régionale dans laquelle les communes n'interviendraient plus que comme autorités déconcentrées et ce, même lorsqu'il s'agit de voiries communales [12].

Une telle incertitude doit être levée.

Il convient que l'auteur de l'avant-projet prenne clairement attitude en la matière et que soit dûment justifié dans l'exposé des motifs le bien-fondé de l'option ainsi retenue, compte tenu, notamment, des compétences dont peut se prévaloir la Région de Bruxelles-Capitale pour légiférer de la sorte [13].

---

(11) Il résulte ainsi du commentaire de l'article 22 de l'avant-projet d'ordonnance que l'approbation par le Gouvernement d'un plan d'action communal de stationnement "ne signifie pas que la Région prendra en charge le financement entier de l'exécution de ce plan (par exemple, en cas de substitution)". Il est de même fait état dans la partie générale de l'exposé des motifs de ce que l'octroi aux communes d'une partie des recettes issues de la perception des redevances de stationnement et des amendes administratives permettra de continuer à soutenir les finances communales.

(12) Ainsi, dans la mesure où il est question d'une redevance "régionale" de stationnement pour l'ensemble des voiries, tant régionales que communales, du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, où les différents montants de cette redevance par zones de stationnement sont fixés dans l'avant-projet d'ordonnance (articles 37 et 38) et où il est expressément prévu que la perception de la redevance relève exclusivement de la Région (article 42, § 2), il y a tout lieu de penser que, dès lors qu'elles auront adopté les règlements complémentaires de circulation définissant, conformément au plan de politique régionale du stationnement et à leur plan d'action communal de stationnement dûment approuvé par le Gouvernement, les zones de stationnement réglementé, les communes ne pourront même plus adopter des règlements-taxes ou des règlements-redevances communaux de stationnement et ce, même pour ce qui concerne les voiries communales.

(13) À titre de comparaison, en Région flamande, la participation des communes à la politique de la Région en matière de mobilité se fait sur base volontaire dans le cadre du décret du 20 avril 2001 relatif aux conventions de mobilité.

C'est sous cette réserve que sont formulées les diverses observations générales qui suivent.

Observations générales

I. Compétence de la Région de Bruxelles-Capitale

1. Dans l'exposé des motifs, la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour adopter les diverses dispositions en projet est justifiée comme suit :

- la compétence de la Région pour décider d'une politique de mobilité coordonnée et dynamique applicable d'autorité aux dix-neuf communes, et pour arrêter à cette fin une politique régionale de stationnement qui comprenne, notamment, la possibilité de percevoir au niveau de la Région des rétributions de stationnement uniformes en lieu et place des communes, est fondée sur l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1/ et 2/*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il est plus particulièrement fait état de ce que ces dispositions, combinées avec l'article 6, § 4, 3/, de la même loi et lues à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, ont eu pour effet de transférer aux régions la gestion de la voirie terrestre au sens le plus large du terme, en ce compris la fixation du régime juridique de cette voirie quel qu'en soit le gestionnaire,

  "sous la seule réserve que cette compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports, compétence demeurée fédérale, même si les Gouvernements de Région doivent être associés à leur élaboration, cette réserve visant l'adoption des règles de circulation et des seuls règlements généraux au sens de l'article 1er des lois coordonnées du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière (Code de la route par exemple).";

- la compétence de la Région pour percevoir une rétribution sous la forme de redevances de stationnement est fondée tant sur l'exercice par la Région de sa compétence en matière de stationnement que sur l'article 173 de la Constitution;

- enfin, la compétence de la Région pour fixer des amendes administratives en cas de stationnement illicite en dehors des zones de stationnement payant est également fondée sur l'exercice par la Région de sa compétence en matière de stationnement.

Cette justification appelle les observations qui suivent.

2. Dans son avis 42.892/AG, donné le 18 septembre 2007 sur une proposition d'ordonnance "visant la gratuité du parking aux voitures peu polluantes", l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, après avoir observé que la proposition d'ordonnance avait pour effet de restreindre le pouvoir conféré aux communes par la loi du 22 février 1965, précitée, d'établir des "rétributions" ou des "taxes" de stationnement applicables aux véhicules à moteur, a formulé l'observation suivante au sujet de la question de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de politique de stationnement :

> "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 [14], 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

(14) *Note infrapaginale 17 de l'avis cité* : 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).

gemeenten,en de gemeenten tot een grondwettelijk beginsel [15]. Het is met andere woorden in die specifieke bepalingen dat de lokale besturen de grondwettelijke grondslag vinden van hun belastingbevoegdheid [16].

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" [17]. 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

---

(15) *Note infrapaginale 18 de l'avis 42.892/AG laquelle renvoie à la note (1) dans l'avis cité* [36.354/3] : Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, overw. 4.B.1.

(16) *Note infrapaginale 19 de l'avis 42.892/AG laquelle renvoie à la note (2) dans l'avis cité [36.354/3]* : 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.

(17) *Note infrapaginale 20 de l'avis 42.892/AG laquelle renvoie à la note (3) dans l'avis cité [36.354/3]* : Verklaring van de Eerste Minister in de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4, p. 4.

verwikkelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat" [18]» [19].

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.

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 [20].

---

(18) *Note infrapaginale 21 de l'avis 42.892/AG laquelle renvoie à la note (4) dans l'avis cité* [36.354/3] : 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).

(19) *Note infrapaginale 22 de l'avis 42.892/AG :* 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.

(20) *Note infrapaginale 23 de l'avis 42.892/AG* : Ces deux dernières conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, depuis l'arrêt n/ 7 du 20 décembre 1985.

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.

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 [21]. En conséquence, pour autant qu'il s'agisse bien d'une

---

(21) *Note infrapaginale 24 de l'avis 42.892/AG* : Arrêt n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.18. et B. 19.

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 [22]-, l'autorité qui a la compétence matérielle 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 [23].

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

---

(22) *Note infrapaginale 25 de l'avis 42.892/AG : Ibid.*, B. 18.

(23) *Note infrapaginale 26 de l'avis 42.892/AG* : 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.

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 [24] [25].

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 [26].

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 comme poursuivant un objectif de politique de l'environnement, ne permet pas de soutenir

---

(24) *Note infrapaginale 27 de l'avis 42.892/AG* : 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.

(25) *Note infrapaginale 28 de l'avis 42.892/AG* : 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.

(26) *Note infrapaginale 29 de l'avis 42.892/AG* : Arrêt de la Cour constitutionnelle, n/ 1/89 du 31 janvier 1989, 8.B.4.

que les régions auraient le pouvoir de prendre de telles règles sur la base de leurs compétences en matière de protection de l'environnement [27].

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

---

(27) *Note infrapaginale 30 de l'avis 42.892/AG* : 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).

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 [28]. 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 [29], 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 [30].

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 déterminées d'usage ou d'occupation de la voirie, quel qu'en soit le gestionnaire [31], sont ou non appelées à donner lieu à la perception d'une rétribution

---

(28) *Note infrapaginale 31 de l'avis 42.892/AG* : 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.

(29) *Note infrapaginale 32 de l'avis 42.892/AG* : Cour constitutionnelle, n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.6.

(30) *Note infrapaginale 33 de l'avis 42.892/AG* : *Ibid.*, B.7.

(31) *Note infrapaginale 34 de l'avis 42.892/AG* : À l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges.

pour usage ou occupation de la voirie [32]. 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".

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».

---

(32) *Note infrapaginale 35 de l'avis 42.892/AG* : 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).

Comme l'a relevé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans deux avis donnés ce même jour [33], 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 [34].

Elle laisse intacte la compétence fédérale relative notamment à la police générale et à la réglementation relatives aux communications et aux transports [35],

---

(33) *Note infrapaginale 36 de l'avis 42.892/AG* : 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).

(34) *Note infrapaginale 37 de l'avis 42.892/AG* : 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.

(35) *Note infrapaginale 38 de l'avis 42.892/AG* : 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.

ainsi que celle qui porte sur les règlements complémentaires de circulation se rattachant de manière accessoire aux compétences demeurées fédérales [36].

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 [37], et que l'ordonnance en projet ne modifie en tout état de 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

---

(36) *Note infrapaginale 39 de l'avis 42.892/AG* : 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 (*Doc. 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.

(37) *Note infrapaginale 40 de l'avis 42.892/AG* : Article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 2/*bis*, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

la circulation routière [38], 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.".

3.1. Même si la proposition d'ordonnance à laquelle se rapporte l'avis 42.892/AG, précité, avait une portée nettement plus limitée que l'avant-projet d'ordonnance présentement examiné, il peut être déduit de cet avis, ainsi que de deux autres avis prononcés le même jour par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État [39], que la Région de Bruxelles-Capitale peut en effet fonder sa compétence matérielle pour adopter cette ordonnance sur l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1/ et 2/*bis*, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 [40], dès lors qu'elle envisage de prendre des dispositions qui touchent tant à la politique de transport pour ce qui concerne les routes et leurs dépendances, qu'à la détermination du régime juridique de la voirie terrestre, quel qu'en soit le gestionnaire.

---

(38) *Note infrapaginale 41 de l'avis 42.892/AG* : Voir, dans le même sens, Cour constitutionnelle, n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.8. et B.13.

(39) Il s'agit :
- de l'avis 43.518/AG, donné le 18 septembre 2007, sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2007 de la Région wallonne relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun (Doc., Parl. wall., 2007-2008, n/ 680/1);
- de l'avis 43.437/AG, donné le 18 septembre 2007, sur un avant-projet de décret de la Région flamande "betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens" (Doc., Vl. Parl., 2007-2008, n/ 1596/1).

(40) Sur la portée de ces dispositions concernant la compétence de la Région flamande de régler l'usage privatif du domaine de la voirie, quelle que soit l'autorité dont la voirie relève, voir, notamment, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 172/2006 du 22 novembre 2006.

Il convient cependant d'apporter un certain nombre de limites à la reconnaissance de principe de cette compétence matérielle et ce, en fonction des considérations qui suivent.

3.2.1. Compte tenu des principes qui ont été dégagés par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 42.892/AG, précité [41], il y a tout d'abord lieu de considérer que l'avant-projet d'ordonnance excède les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qu'il a pour effet d'interdire aux communes, fût-ce de manière indirecte, de percevoir des taxes de stationnement visées par l'article unique de la loi du 22 février 1965, précitée.

Ni l'exposé des motifs ni les pièces figurant au dossier annexé à la demande d'avis ne contiennent par ailleurs d'éléments qui pourraient être de nature à justifier le recours par la Région de Bruxelles-Capitale à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Pour des considérations analogues à celles développées dans l'avis 42.892/AG, précité, la section de législation n'aperçoit pas non plus le bien-fondé d'un éventuel recours en l'espèce aux pouvoirs implicites. Si telle est l'intention du Gouvernement, il convient donc qu'il soit dûment établi dans l'exposé des motifs, 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.

3.2.2. Comme l'a cependant déjà observé la section de législation du Conseil d'État dans un contexte similaire [42], une telle objection d'inconstitutionnalité n'aurait cependant pas lieu d'être formulée si l'avant-projet d'ordonnance était fondamentalement revu afin de supprimer le caractère obligatoire de la participation des communes au régime de stationnement payant de courte durée, tel qu'organisé par

---

(41) Voir, également, l'avis 29.982/3, donné le 4 juillet 2000 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route (Doc. parl., Vl. R., 2000-2001, n**/** 435/1 [observations sous les articles 37 et 47]).

(42) Voir l'avis 43.143/4, donné le 6 juin 2007, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., R.B.C., 2006-2007, n**/** A- 383/1).

l'avant-projet d'ordonnance, et d'y substituer un mécanisme d'adhésion volontaire des communes, impliquant que ces dernières renoncent d'initiative à la perception de taxes (ou de redevances) communales de stationnement.

3.3.1. Il résulte par ailleurs du mécanisme mis en place par l'avant-projet d'ordonnance qu'une fois adoptés tant le plan de politique régionale du stationnement que le plan d'action communal de stationnement, il incombera, en principe, à la commune concernée d'arrêter également le ou les règlements complémentaires de circulation destinés à assurer la mise en oeuvre de ces plans, notamment par la détermination concrète des différentes zones de stationnement sur le territoire de la commune.

3.3.2. Dans ce cadre, il va de soi, tant au regard des principes dégagés dans les avis 42.892/AG et 43.437/AG, précités, qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière [43], que les communes devront respecter, en matière de signalisation des emplacements de stationnement de courte durée, les dispositions y relatives 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") [44]. Dès lors que la fixation des signaux relatifs à l'arrêt et au stationnement relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de police générale de la circulation routière, il ne peut donc être admis, dans l'état actuel de la législation [45],

---

(43) Voir, notamment, l'arrêt n/ 174/2004 du 3 novembre 2004.

(44) Voir, 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), ainsi que 75 (marques longitudinales indiquant le bord de la chaussée) de ce règlement général.

(45) Il n'est donc pas tenu compte, dans le cadre du présent avis, de l'impact que pourront avoir en la matière les discussions institutionnelles actuellement en cours (Voir, notamment, la proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles (Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n/ 4-602/1), au sujet de laquelle l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a donné, le 10 avril 2008, l'avis 44.243/AG). Comme le relèvent les développements de la proposition de loi (op. cit., p. 3), le but est, en vue d'assurer une homogénéisation accrue et une cohérence plus grande en matière de mobilité, de transférer aux Régions certaines dispositions essentielles de la réglementation routière. À cette fin, l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, serait complété par un point XI, inséré par l'article 12 de la proposition de loi, et qui, par son c), transférerait, sauf certaines exceptions limitées, aux régions "la réglementation en matière de placement et de dimensions minimales, ainsi que le contrôle de la signalisation routière et la tutelle des règlements complémentaires".

que l'article 9, alinéa 2, 2/, c), de l'avant-projet d'ordonnance dispose que le volet réglementaire du plan de politique régionale du stationnement fixe, notamment, "la signalisation uniforme" utilisée pour les places de stationnement réservées, du moins lorsque cette signalisation est déjà réglée par les dispositions du règlement général sur la police de la circulation ou d'autres arrêtés d'exécution des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, dans la mesure où ces arrêtés doivent également être considérés comme relevant de la police générale de la circulation routière [46].

En conséquence, il convient, dans l'article 9, alinéa 2, 2/, c), de l'avant-projet d'ordonnance, d'omettre ou de préciser les mots "ainsi que la signalisation uniforme utilisée pour celles-ci".

3.3.3. Une observation analogue doit être formulée en ce qui concerne l'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet d'ordonnance, dans la mesure où cette disposition habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à fixer "les modalités de délivrance et d'utilisation des cartes de dérogation" relatives à certaines places de stationnement réservées, telles que définies à l'article 2, 2/, de l'avant-projet d'ordonnance [47].

3.4.1. L'élaboration d'un plan de politique régionale du stationnement, comportant un volet réglementaire qui s'impose aux communes et complété, au niveau de chaque commune, par un plan d'action communal de stationnement [48] approuvé par le Gouvernement, ainsi que l'habilitation conférée au Gouvernement d'arrêter certaines modalités d'exécution spécifiques de diverses dispositions de l'ordonnance ou d'y prévoir

---

(46) Comparer avec l'article 4, 3/, de l'avant-projet d'ordonnance qui se réfère, à juste titre, en matière de respect de la durée limitée de stationnement, au disque de stationnement conforme à l'article 27 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, précité.

(47) Voir, à ce sujet, l'arrêté royal du 9 janvier 2007 modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1975, précité, et, notamment, l'arrêté ministériel du 9 janvier 2007 concernant la carte communale de stationnement.

(48) En application de l'article 14, § 3, 3/, de l'avant-projet d'ordonnance, le plan de stationnement communal devra comprendre l'énumération des règlements complémentaires de circulation dont l'adoption est jugée nécessaire à l'exécution du plan d'action.

certaines dérogations, auront vraisemblablement pour conséquence de limiter le pouvoir d'appréciation des communes lors de l'adoption de leurs règlements complémentaires de circulation communaux [49].

La question de l'étendue de la compétence des régions en matière de règlements complémentaires de circulation à adopter par les communes a également été examinée par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans les trois avis donnés le 18 septembre 2007 [50]. Il résulte de ces avis, lesquels se réfèrent à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, que la compétence, accessoire, en matière de règlements complémentaires de circulation routière est liée à celles, principales, auxquelles se rapportent ces règlements: les régions n'ont donc une compétence accessoire en matière de règlements complémentaires de circulation routière que lorsque ces règlements peuvent être associés à une matière pour laquelle les régions sont compétentes.

3.4.2. Dans l'état actuel de la législation [51], c'est donc sous cette réserve qu'il peut être admis que les mesures arrêtées en exécution de l'ordonnance en projet pourront influencer l'élaboration par les communes de leurs règlements complémentaires de circulation, étant entendu que les communes ne pourront, en tout état de cause, pas

---

(49) Selon le commentaire de l'article 14 de l'avant-projet d'ordonnance, "[le] contenu de ces règlements devra bien entendu s'intégrer dans les dispositions des plans d'action et respecter le contenu réglementaire de ceux-ci".

(50) Voir les avis 42.892/VR, 43.437/AV et 43.518/AG, précités.

(51) Il est renvoyé sur ce point à la note infrapaginale 45.
Il convient en outre d'observer que le nouveau XI, c), tel qu'introduit dans l'article 6, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par l'article 12 de la proposition de loi spéciale, ne vise que le transfert aux régions de la "tutelle des règlements complémentaires", ce qui, comme l'a relevé l'assemblée générale de la section du Conseil d'État dans l'avis 44.243/AG, précité, suscite plus de difficultés que ce que tendent à résoudre les auteurs de la proposition de loi spéciale par rapport à la situation actuelle (sur cette situation, voir l'avis 43.518/AG, précité, qui retrace le cadre juridique dans lequel trouve à s'appliquer la tutelle, ordinaire ou spécifique, que peuvent exercer l'État fédéral ou les Régions, selon le cas, sur les règlements complémentaires de circulation communaux).

déroger dans ces règlements, aux règles de police générale arrêtées par le Roi en matière de stationnement payant et de carte communale de stationnement [52].

Une telle précision doit figurer dans l'exposé des motifs.

3.4.3. Enfin, le pouvoir conféré au Gouvernement, par l'article 24 de l'avant-projet d'ordonnance, de charger l'Agence, en cas de persistance des manquements constatés dans le chef d'une commune quant à la bonne exécution de tout ou partie du plan d'action communal de stationnement, de se substituer à la commune dans l'adoption des mesures d'exécution nécessaires afin de pallier ces manquements, ne peut, en l'état actuel de la législation dont il a été fait question ci-avant, pas être interprété comme autorisant l'Agence à adopter, de sa propre initiative, un règlement complémentaire de circulation. Si l'adoption d'un tel règlement devait s'imposer, c'est au Gouvernement qu'il incombe de le faire et ce, conformément aux modalités de tutelle, ordinaire ou spécifique, applicables en la matière.

L'article 24 de l'avant-projet d'ordonnance doit être revu en ce sens.

II. L'autonomie communale et la gestion des voiries communales

1. Compte tenu de la portée de l'avant-projet d'ordonnance et quelle que soit par ailleurs l'option retenue par le Gouvernement parmi celles envisagées dans l'observation préalable formulée dans le présent avis, il apparaît, en tout état de cause, évident que l'adoption de l'ordonnance aura pour effet de limiter fortement l'autonomie communale au niveau de la gestion des voiries communales, en ce compris la problématique du stationnement payant et des taxes ou redevances y afférentes. L'autonomie communale sera, sous certains aspects, même réduite à néant. Ainsi, et à titre d'exemple :

- les communes n'auront plus le pouvoir d'adopter des règlements-taxes ou des règlements-redevances de stationnement autonomes; elles devront au contraire appliquer les montants de redevances fixés dans l'ordonnance;

---

(52) Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, B.5.2.

- les communes devront de même, dans un délai de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, mettre un terme, fût-ce de manière anticipative, aux contrats qui les lieraient avec une personne physique ou morale de droit privé et qui porteraient sur le contrôle du stationnement sur les voiries situées sur leur territoire, en ce compris les voiries communales. Même si cela n'est pas expressément dit dans l'article 46 de l'avant-projet d'ordonnance, lequel devrait, le cas échéant, être complété sur ce point, il résulte par ailleurs du commentaire de cet article qu'une commune ne pourrait plus, dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance et avant même l'expiration du délai de cinq ans dont question ci-dessus, conclure de tels contrats;

- tous les pouvoirs de coercition conférés au Gouvernement en cas de défaillance d'une commune, en ce compris la décision de charger l'Agence de se substituer à cette commune pour prendre toutes les mesures d'exécution que requiert la bonne application des plans de stationnement, concernent également les voiries communales.

Ceci amène la section de législation à formuler les observations suivantes.

2. Comme l'a observé la Cour constitutionnelle [53], il a été rappelé, lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État [54] que la voirie communale est, fût-ce de manière non exclusive, une matière d'intérêt communal.

Il y a lieu, à cet égard, de rappeler que l'intervention de l'État fédéral ou des régions dans le cadre des règlements complémentaires de circulation communaux portant sur des voiries communales est toujours conçue, à ce jour, comme s'inscrivant dans le cadre de la tutelle, qu'elle soit ordinaire ou spécifique [55].

---

(53) Arrêt n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.5.

(54) Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n/ 558/5, p. 412.

(55) Voir supra, observation générale I., point 3.4. Voir, spécialement, l'avis 43.518/AG, précité.

3. Comme l'a cependant observé la Cour constitutionnelle [56], pour ce qui concerne l'autonomie provinciale, et comme l'a rappelé l'assemblée générale de la section de législation [57], pour ce qui concerne l'autonomie communale, le principe d'autonomie locale, consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution, ne porte cependant pas atteinte à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient; ces autorités peuvent, en conséquence, considérer qu'une matière sera mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir.

Il n'en reste pas moins que la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle est saisie d'un différend en la matière, vérifie si, compte tenu du contexte applicable au cas d'espèce, il n'a pas été porté atteinte de manière manifestement disproportionnée à l'autonomie locale: tel serait le cas, par exemple, si cette atteinte aboutissait à priver les autorités locales de tout, ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir [58].

---

(56) Arrêt n/ 95/2005 du 25 mai 2005, B.25.

(57) Avis 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 : dans le point 16 des conclusions de cet avis, l'assemblée générale de la section de législation a expressément observé que le principe de l'autonomie locale ne fait pas obstacle à des interventions extrêmement importantes, en fonction de la matière concernée, du législateur fédéral, régional ou communautaire et ce, compte tenu de la marge d'appréciation qui lui est largement reconnue de disqualifier des matières réglées jusque là au niveau provincial ou communal, pour les faire relever désormais de l'intérêt général dont il est le garant).
Voir, également, l'avis 35.831/2/V/VR, donné le 18 septembre 2003 par les chambres réunies de la section de législation sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (Doc., Parl. wall., 2003-2004, n/ 613/1).

(58) Arrêt n/ 95/2005 du 25 mai 2005, B.26. Voir, également, les arrêts de la Cour constitutionnelle nos 35/2003 du 25 mars 2003, B.21, et 173/2004 du 3 novembre 2004, B.9.2. Voir, dans le même sens, l'avis 35.831/2/V/VR, précité.

4. Compte tenu de ce qui précède, il conviendrait que l'exposé des motifs soit complété, non seulement pour indiquer, comme déjà souligné dans l'observation préalable, celle des options retenues par le Gouvernement dans le cadre de l'adoption de la présente ordonnance, mais aussi afin de justifier, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, le fait que le mécanisme ainsi mis en place ne porte pas atteinte, de manière manifestement disproportionnée, à l'autonomie communale.

Cette seconde exigence n'aurait cependant pas lieu d'être si, à la suite de l'observation générale I, point 3.2.2, il était opté clairement pour un mécanisme d'adhésion volontaire des communes au système mis en place par l'ordonnance.

5. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait que soit également explicité dans l'exposé des motifs et toujours en fonction de l'option retenue par le Gouvernement, comment il convient de qualifier, au regard du mécanisme de financement des communes par les régions, tel que celui-ci est prévu par l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9/ et 10/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le procédé envisagé dans l'avant-projet d'ordonnance, lequel consisterait à percevoir, sous la responsabilité exclusive de la Région, une redevance régionale de stationnement [59] et à ristourner, ensuite, après déduction des coûts, tant de l'Agence que de la commune concernée, un certain pourcentage des recettes restantes à la commune sur le territoire de laquelle ces recettes auraient été perçues [60].

---

(59) Article 42, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance.

(60) Voir, pour une observation analogue, l'avis 43.143/4, donné le 6 juin 2007 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale, précité, et l'avis 43.081/4, donné le 6 juin 2007 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., R.B.C., 2006-2007, n/ A-384/1).

III. La prise en considération des dispositions de droit international relatives à la participation et à l'information du public en matière d'environnement

1. L'article 9 de l'avant-projet d'ordonnance définit le contenu du plan de politique régionale du stationnement. L'exposé des motifs précise quant à lui :

> "Ce plan doit poursuivre un double but : l'aménagement d'une ville demeurant accessible tout en redevenant plus agréable à vivre pour ses résidents. Le territoire urbain régional doit pouvoir continuer à évoluer et à se développer tout en diminuant la pression automobile (à cet égard, le P.R.D. imposait déjà une diminution de 20 % du trafic automobile).
>
> Les pôles économiques, sociaux et culturels les plus importants doivent être accessibles par tous les modes de transport.
>
> Le plan de politique régional du stationnement sera dès lors constitué d'un volet indicatif soulignant au départ d'un état des lieux existant les objectifs à suivre par les acteurs régionaux et communaux et d'un volet réglementaire fixant notamment le nombre total de places de stationnement admissibles en voirie sur l'ensemble du territoire régional, le nombre de places de stationnement par zones réglementées définies par le présent projet et la signalisation uniforme retenue."

Eu égard tant aux objectifs qu'il poursuit, qu'au fait qu'il comporte un volet réglementaire, le plan de politique régionale du stationnement doit être considéré comme entrant dans le champ d'application des articles 7 et 8 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 [61].

La procédure d'élaboration du plan de politique régionale du stationnement doit, par conséquent, être complétée afin d'y organiser la participation du public dans le respect des dispositions conventionnelles précitées.

2. L'article 14 de l'avant-projet d'ordonnance définit l'objet et le contenu des plans d'action communaux de stationnement. Ceux-ci ont pour fonction de rendre opérationnel le plan de politique régionale du stationnement.

---

(61) À laquelle il a été donné assentiment par l'ordonnance du 7 novembre 2002 (Moniteur belge, 22 novembre 2002).

La procédure d'élaboration de ces plans communaux doit dès lors être également complétée afin d'y organiser la participation du public dans le respect des articles 7 et 8 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998.

3. L'article 14, § 3, 4/, de l'avant-projet d'ordonnance dispose que les plans d'action communaux de stationnement comprennent notamment :

> "4/ l'inventaire des travaux d'infrastructure nécessaires à l'exécution du plan d'action ainsi que la fixation d'un calendrier pour la réalisation de ces travaux et l'estimation du coût ainsi que leur mode de financement;".

Un plan prévoyant de tels travaux d'infrastructures est susceptible d'entrer dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'article 3, paragraphe 2, a), de la directive précitée renvoie en effet aux projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, énumération sous laquelle figurent les "travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings" [62].

Il revient donc à l'auteur de l'avant-projet d'ordonnance de compléter la procédure d'élaboration des plans d'action communaux de stationnement afin de les intégrer dans le champ d'application de l'ordonnance du 18 mars 2004 précitée.

---

(62) Voir l'annexe II, point 10, b), de la directive.
Voir aussi les listes figurant en annexe :
- de l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement;
- de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

IV. L'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale

1. Comme cela a déjà été exposé, l'avant-projet d'ordonnance confie la mise en oeuvre des objectifs de la politique régionale en matière de stationnement à un organisme spécialisé et créé au niveau régional [63].

S'y appliquent, dès lors, les articles 9 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, combinés avec les articles 4 et 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, selon lesquels le législateur régional, d'une part, règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de cet organisme et, d'autre part, fixe le statut du personnel dans le respect de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

Le choix de l'auteur de l'avant-projet est "la création d'une société anonyme de droit public permettant d'associer la Région et les communes de la Région intéressées". Selon l'exposé des motifs, "[d]'un type «sui generis», cette société anonyme sera dotée de la personnalité juridique et composée d'une assemblée des associés et d'un conseil d'administration. Elle sera constituée sous la forme d'une société anonyme soumise au Code des sociétés sous réserve des dispositions précises de l'ordonnance et des statuts qui seront soumis à l'approbation du Gouvernement. Sa gestion journalière sera confiée à un fonctionnaire dirigeant et à un fonctionnaire dirigeant adjoint. Deux commissaires du gouvernement assureront le contrôle en son nom" [64].

Au nouvel organisme régional, ci-après "l'Agence", sont confiées au départ trois missions : la préparation, l'élaboration et l'exécution de la politique régionale en matière de stationnement.

---

(63) Exposé des motifs, partie générale C, alinéa 1er.

(64) Exposé des motifs, partie générale C, alinéa 2.

Ainsi, en matière de préparation, l'Agence est décrite comme :

"un outil d'information, d'analyse et d'études au service de la Région et des communes notamment dans le cadre de l'établissement d'une banque de données, de l'élaboration des plans de stationnement ou du suivi de la mise en œuvre de ceux-ci" [65].

Ensuite, en matière d'élaboration, l'Agence est décrite comme :

"chargée de l'élaboration de certains plans régionaux ou communaux, que ce soit sur une base volontaire pour les communes qui souhaitent lui confier cette tâche ou de manière contraignante, lorsqu'il est constaté qu'une commune n'adopte pas son plan de stationnement conformément aux dispositions de l'ordonnance" [66].

Enfin, en matière d'exécution, l'Agence est décrite comme :

"un agent d'exécution chargé du contrôle du stationnement sur toutes les voiries régionales et communales des communes qui en feraient la demande ou qui resteraient en défaut de l'organiser elles-mêmes de manière satisfaisante ainsi que de la réalisation et de la gestion d'infrastructures et de services en matière de stationnement. L'Agence du stationnement pourra ainsi créer et exploiter les infrastructures nécessaires telles que des parkings publics de stationnement ou de transit, conclure des conventions avec des personnes de droit privé ou de droit public afin de rendre accessibles au public des parkings de bureaux, d'entreprises ou de magasins en dehors des heures habituelles d'utilisation de ceux-ci, créer et gérer ou contrôler un service d'enlèvement des véhicules gênants" [67].

2. Comme déjà observé dans l'observation préalable, une première question se pose à la lecture de l'avant-projet sans que l'exposé des motifs ne permette d'y répondre de manière évidente : la participation des communes à l'Agence est-elle facultative ou, de fait, obligatoire ? Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'adhésion serait facultative, l'Agence serait-elle compétente pour élaborer en lieu et place des communes défaillantes et, par hypothèse non-membres, les plans communaux de stationnement ? [68]

---

(65) Exposé des motifs, partie générale C, alinéa 4.

(66) Exposé des motifs, partie générale C, alinéa 5. Dans la dernière hypothèse, le plan communal de stationnement élaboré par l'Agence est approuvé par le Gouvernement.

(67) Exposé des motifs, partie générale C, alinéa 6.

(68) Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation 5, ci-après, sur le pouvoir de substitution de l'Agence.

3. L'avant-projet d'ordonnance ne range pas le nouvel organisme dans l'une des catégories de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. En soi, cela ne pose pas de difficulté lorsque, en vertu de l'ordonnance ou des habilitations qu'elle contient, le régime juridique de l'organisme est complet [69]. Mais tel n'est pas le cas.

Ainsi l'article 25, § 3, de l'avant-projet, habilite le Gouvernement à régler

> "la mission des commissaires par référence aux articles 9 et 10 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public".

Une telle habilitation est trop imprécise pour satisfaire au principe de légalité inscrit à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [70].

Compte tenu de l'option de ne pas faire entrer l'Agence dans la liste des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 précitée, il convient de compléter l'avant-projet d'ordonnance afin d'y fixer les règles générales relatives à son contrôle par des commissaires du gouvernement [71].

4.1. La compréhension des missions du nouvel organisme suscite aussi plusieurs difficultés.

4.2. L'article 29, alinéa 1er, de l'avant-projet commence par définir de manière générale la mission de l'Agence : "exécuter la politique de stationnement de la Région et en assurer le bon fonctionnement"; le texte poursuit : "[à] cet effet, l'Agence du

---

(69) La question se pose d'autant moins au regard de la loi du 16 mars 1954 que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle en abroge, en son article 108, § 1er, les articles 2 à 7 qui déterminent les règles essentielles de la gestion budgétaire des organismes soumis à cette loi.

(70) Applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

(71) À défaut d'inscrire dans l'ordonnance le régime complet du contrôle exercé par les commissaires du gouvernement sur l'organisme, il conviendrait alors de remplacer les mots "par référence" par le mot "conformément".

stationnement est chargée des missions qui lui sont confiées par la présente ordonnance" et dresse une liste en dix points des autres missions.

Or, selon l'article 30 de l'avant-projet,

> "[le] Gouvernement peut confier à l'Agence du stationnement toute autre mission qu'il fixe et qui s'inscrit dans le cadre de la politique de stationnement".

Pareille habilitation est excessive car elle aboutit à permettre au Gouvernement de modifier fondamentalement les missions qui seraient confiées à l'Agence alors qu'il appartient au législateur de définir précisément les matières qui lui sont confiées conformément à l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises qui rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Les missions de l'Agence doivent être définies de manière exhaustive et il appartient exclusivement au législateur ordonnanciel de le faire [72].

4.3. Par ailleurs, l'article 29, alinéa 1er, 2/, de l'avant-projet d'ordonnance, cite, parmi les différentes missions dont est chargée l'Agence :

> "2/ la collaboration obligatoire à la rédaction, à l'avis et au contrôle des instruments de la politique du stationnement."

Dans cette disposition, le terme "obligatoire" peut soit être compris comme signifiant que l'Agence est tenue de participer à la rédaction, à l'avis et au contrôle des instruments de la politique du stationnement lorsque la demande lui en est faite, soit comme imposant aux autorités régionales et communales de recourir à la collaboration de l'Agence dans l'exécution de ces différentes tâches.

Il serait par conséquent préférable de supprimer, à l'article 29, alinéa 1er, 2/, de l'avant-projet, le mot "obligatoire", et de préciser quel est le rôle de l'Agence dans les dispositions relatives à chacun des instruments de la politique du stationnement.

---

(72) Voir, sur le principe de la légalité et de la spécialité des personnes morales de droit public, C.E., 16 octobre 1987, Beugnies, n/ 28.617, et 11 mars 1994, De Backer, n/ 46.498; voir également, P. Goffaux, Dictionnaire élémentaire de droit administratif, Bruylant, 2006, v/ organisme d'intérêt public.

De même, l'article 29, alinéa 2, de l'avant-projet, dispose :

"Le Gouvernement fixe les modalités relatives à l'exercice de ces compétences."

Pareille disposition est inutile, si elle se borne à répéter que le Gouvernement dispose d'un pouvoir général d'exécution [73], et trop imprécise, si elle vise au contraire à habiliter le Gouvernement à adopter des mesures d'exécution ne relevant pas de ce pouvoir général d'exécution.

L'article 29, alinéa 2, de l'avant-projet, doit par conséquent être soit omis, soit revu pour mieux en limiter la portée.

4.4. D'autres dispositions relatives aux missions de l'Agence posent problème.

Ainsi, l'article 42, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance, dispose :

"§ 2. La perception de la redevance de stationnement visée à l'article 38, relève exclusivement de la Région."

Cette disposition gagnerait à être complétée afin d'y préciser le rôle de l'Agence en matière de perception des redevances [74].

5. De nombreuses dispositions de l'avant-projet d'ordonnance habilitent l'Agence à se substituer aux communes dans les cas suivants :

- à l'article 17, alinéa 2, lorsque le conseil communal n'adopte pas définitivement le plan d'action communal de stationnement dans les douze mois qui suivent la

---

(73) Prévu par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

(74) Comparer avec l'article 43, alinéa 2, de l'avant-projet, qui prévoit notamment l'indemnisation de l'Agence pour les coûts réalisés en matière de perception.

publication au Moniteur belge du plan de politique régionale du stationnement [75], "[...] le Gouvernement peut charger l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale d'élaborer le plan d'action communal de stationnement en lieu et place de la commune" [76], plan qui devra cependant être approuvé par le Gouvernement;

- selon l'article 22, alinéa 2, "[e]n ce qui concerne les voiries communales et régionales situées sur leur territoire, les communes sont tenues d'adopter les mesures d'exécution des plans d'action, à mettre en oeuvre dans les deux ans de leur entrée en vigueur[; à] défaut, le Gouvernement peut confier à l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale la tâche de lui soumettre pour approbation tout projet de mesure d'exécution et, après approbation, de réaliser ces mesures d'exécution";

- à l'article 23, lorsqu'une commune est en défaut d'adopter le rapport d'évaluation bisannuel dans lequel sont détaillés les mesures d'exécution des plans d'action mises en oeuvre ainsi que leurs effets concrets sur le stationnement sur les voiries considérées, "le Gouvernement peut confier à l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale la tâche de rédiger et de lui transmettre ce rapport d'évaluation";

- à l'article 24, alinéa 3, lorsque, à l'échéance d'un dernier délai -non précisé dans le texte- qui suit un délai de soixante jours de la réception d'une mise en demeure consécutive à la constatation de manquements dans l'exécution du plan d'action de stationnement, "[...] l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale est chargée d'établir au terme de ce délai un rapport d'évaluation relatif à la manière dont il aura été mis fin aux manquements constatés";

---

(75) N'est pas en question ici l'hypothèse que règle l'article 19 de l'avant-projet d'ordonnance, hypothèse dans laquelle le conseil communal confie l'élaboration du projet de plan d'action communal de stationnement à l'Agence.

(76) La même disposition renvoie à l'article 18, § 3, de l'avant-projet, quant à la procédure à suivre.

- à l'article 24, alinéa 4, "[e]n cas de persistance de tout ou partie des manquements constatés [77], le Gouvernement charge, par décision motivée, l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter les mesures de substitution nécessaires à la bonne exécution des plans d'action de stationnement dans la commune".

Si les troisième et quatrième hypothèses sont réalisables, encore que la rédaction de ces rapports d'évaluation nécessitera certainement de disposer d'informations que seuls les services communaux seront capables de fournir, par contre la section de législation ne voit pas comment, dans les trois autres hypothèses, le première, la deuxième et la cinquième, l'intervention de l'Agence sera possible.

Dans la première hypothèse, à titre d'exemple, en vertu de l'article 14, § 3, de l'avant-projet, le projet de plan d'action de stationnement doit contenir, avec précision, notamment :

- la délimitation des zones réglementées (article 14, § 3, 2/, a), ce qui implique leur détermination préalable;

- l'énumération des règlements complémentaires en matière de circulation dont l'adoption est jugée nécessaire à l'exécution du plan d'action (article 14, § 3, 3/);

- l'inventaire des travaux d'infrastructure nécessaires à l'exécution du plan d'action ainsi que la fixation d'un calendrier pour la réalisation de ces travaux et l'estimation du coût ainsi que leur mode de financement (article 14, § 3, 4/).

Plusieurs de ces mesures touchent à l'exercice de la fonction réglementaire de la commune ou à des décisions de gestion pour lesquelles l'exercice d'un pouvoir de substitution est difficilement concevable, surtout dans le chef d'un organisme dont la triple mission consiste, essentiellement, "afin d'atteindre les objectifs définis par la présente

---

(77) Selon l'article 24, alinéa 1er, de l'avant-projet, il s'agit d'une commune qui "n'exécute pas de manière satisfaisante ou dans les délais impartis tout ou partie du plan d'action de stationnement applicable aux voiries communales et régionales situées sur son territoire [...]".

ordonnance" [78] à se voir confier "des missions de préparation, d'élaboration et d'exécution" [79] d'un plan de politique régionale du stationnement [80] et des plans d'action communaux de stationnement [81].

Il en va *a fortiori* de même dans les deuxième et cinquième hypothèses en cas de carence de la commune ou de ses services. Le recours au pouvoir de substitution paraît même inconcevable s'agissant de prendre des règlements de police, ou pratiquement irréalisable s'agissant du lancement, de l'attribution ou de l'exécution de marchés publics.

Au sujet de la tutelle de substitution, Cyr Cambier observait qu'elle "conduit le pouvoir de tutelle à se substituer au contrôlé et à agir en ses lieu et place. De recevoir pareille portée, particulièrement attentatoire aux attributions de l'autorité sous contrôle, donne à cette forme de la tutelle un caractère exceptionnel" [82]. Peu nombreuses sont les dispositions qui la prévoient [83].

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas la nécessité de prévoir, dans le cadre particulier de la mise en oeuvre de cette politique régionale, un mécanisme de tutelle de substitution différent des règles ordinaires de tutelle et de contrôle des autorités locales dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'est pas admissible d'en confier l'exercice à un organisme pararégional que l'avant-projet d'ordonnance charge essentiellement de missions techniques ou de gestion.

Sur ce point, l'avant-projet d'ordonnance doit être fondamentalement revu.

---

(78) Voir l'article 25, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet d'ordonnance.

(79) Exposé des motifs, partie générale C, alinéa 3.

(80) Voir l'article 3, alinéa 2, 2/, de l'avant-projet d'ordonnance.

(81) Voir l'article 3, alinéa 2, 3/, de l'avant-projet d'ordonnance.

(82) C. Cambier, Droit administratif, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 453.

(83) Voir, à titre d'exemple, s'agissant des pouvoirs locaux, l'article 266 de la nouvelle loi communale ou l'article 23 de la loi du 16 mars 1954 précitée, cette dernière disposition prévoyant même que la Chambre des représentants est immédiatement informée de l'arrêté par lequel le Roi a exercé cette tutelle.

V. Les redevances de stationnement

1. Ainsi que l'auteur de l'avant-projet d'ordonnance le relève à juste titre dans la partie générale de l'exposé des motifs et comme l'assemblée générale de la section de législation l'a récemment rappelé [84], il résulte de l'article 173 de la Constitution 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 confirmé 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 [85].

Sur cet aspect et sous réserve de ce qui a été exposé sous l'observation générale I (point 3.2.1.), la compétence de principe de la Région de Bruxelles-Capitale ne pose donc pas problème.

2. Il convient toutefois de rappeler que la redevance régionale de stationnement ne peut, comme l'a également observé la Cour constitutionnelle [86], être qualifiée comme telle, que si elle consiste bien en 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.

À ce sujet, la section de législation n'aperçoit pas ce qui permet de justifier que le montant de la redevance forfaitaire de stationnement en cas de non-paiement de la redevance normalement due ou en cas de non-respect de la durée de stationnement

---

(84) Voir l'avis 42.892/AG, précité. Voir également l'avis 35.055/4, donné le 11 juin 2003 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "relative à la redevance pour occupation du domaine public local" (Doc. parl., C.R.B.C., 2001-2002, n/ A-310/2).

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

(86) Arrêt n/ 172/2006 du 22 novembre 2006, B.18.

autorisée ou correspondant au montant de la redevance payée, est le même, soit 40,00 euros, quelle que soit la zone, rouge ou verte, concernée, et ce, alors même que les différents taux de la redevance due en fonction de la durée de stationnement varient selon la zone concernée [87]. À défaut de pouvoir dûment justifier dans l'exposé des motifs ce montant unique de redevance forfaitaire, il n'est pas exclu que ce montant puisse être considéré comme ne constituant plus une redevance dans la mesure où il se rapporte à une zone verte.

3.1. L'article 38, § 1er, de l'avant-projet d'ordonnance fixe le tarif de la redevance pour l'utilisation d'une place de stationnement située en zone rouge comme suit :

> "Art. 38. § 1er. Dans la zone rouge, le taux de la redevance est fixé à 0,50 € [lire : «euros» [88]] pour une demi-heure, à 2,00 € pour une heure, à 5,00 € pour deux heures, toute période entamée étant due dans son entièreté."

L'alinéa suivant précise :

> "Sauf dérogation décidée par le Gouvernement, la durée maximale de stationnement dans cette zone est fixée à deux heures."

La disposition examinée doit être complétée afin d'y fixer le mode de calcul de la redevance dans le cas où le Gouvernement, mettant en oeuvre la faculté que lui donne l'article 38, § 1er, alinéa 2, précité, fixerait une durée maximale de stationnement supérieure à deux heures.

3.2. L'observation précédente vaut, *a fortiori*, pour l'article 38, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance, lequel ne prévoit pas de durée maximale de stationnement en zone verte.

---

(87) Voir l'article 38, § 1er (zone rouge), et § 2 (zone verte), de l'avant-projet d'ordonnance.

(88) Dans l'avant-projet d'ordonnance, le symbole "€" doit, en effet, être remplacé par le terme "euro" en toutes lettres, lequel s'accorde en français.

4. L'article 37, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance énonce que "le Gouvernement peut prévoir une procédure de recours" en matière de redevances de stationnement. Conformément aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il revient au législateur de décider de l'organisation d'un tel recours, et d'en fixer les règles principales.

L'article 37 de l'avant-projet doit être modifié en ce sens.

5. En application de l'article 43, alinéa 3, de l'avant-projet d'ordonnance, les bénéfices éventuels résultant de la perception des redevances de stationnement sont versés à chacune des communes, 15 % étant toutefois retenus au profit de l'Agence.

La section de législation du Conseil d'État relève tout d'abord une contradiction avec le commentaire de cet article, dans lequel il est précisé que 20 % sont retenus par l'Agence. Cette contradiction doit être levée.

Il semble par ailleurs que l'intention du Gouvernement [89] est que le calcul des coûts, leur répartition entre l'Agence et les communes, de même que la détermination des bénéfices à répartir entre l'Agence et les communes, se feront, non pas de manière globale, mais bien commune par commune, en fonction de la totalité des redevances de stationnement et des amendes administratives perçues sur le territoire de cette commune, ainsi que du calcul des coûts engendrés par le contrôle du stationnement sur le territoire de cette commune, que ce contrôle soit effectué par l'Agence ou par la commune. Si tel est le cas, cette intention devrait mieux ressortir du texte de l'article 43 de l'avant-projet.

Par ailleurs, alors que la formulation de l'article 43 donne clairement à penser qu'il y aura nécessairement des bénéfices à répartir entre l'Agence et la commune concernée, il est au contraire fait état dans le commentaire de cet article de la répartition des "bénéfices éventuels". La question se pose donc s'il ne conviendrait pas de régler de manière expresse dans l'ordonnance, ce qu'il advient lorsque les coûts résultant du contrôle des règles de stationnement devaient s'avérer plus importants que les recettes perçues.

---

(89) Voir, notamment, les explications reprises dans la partie générale de l'exposé des motifs.

VI. Les amendes administratives

1. L'article 40, alinéa 1er, de l'avant-projet d'ordonnance dispose qu'une amende administrative est imposée en cas de

> "violation des règles de stationnement applicables autres que celles fixées à l'article 38".

L'article 40, alinéa 2, habilite, quant à lui, le Gouvernement à déterminer

> "les infractions visées ainsi que le montant de l'amende administrative en tenant compte de la durée et de la gravité du fait générateur sans que ce montant puisse être inférieur à 100 € [lire : «euros»] ni supérieur à 250 € [lire : «euros»]".

L'article 41 charge ensuite le Gouvernement de fixer

> "les modalités relatives à la procédure de constat et de recouvrement de l'amende administrative ainsi que les possibilités de recours éventuel".

Ainsi conçues, ces dispositions entrent bien, comme rappelé dans la partie générale de l'exposé des motifs, dans la compétence accessoire des régions de prévoir un système d'amendes administratives, lorsqu'elles légifèrent dans leurs domaines de compétence matérielle [90]. Comme l'a cependant rappelé la section de législation du Conseil d'État à diverses reprises [91], il importe toutefois que les régions respectent un

---

(90) Ceci a encore été rappelé récemment par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 44.243/AG, précité : "l'article 11 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ne traite pas des sanctions administratives, la compétence des régions en la matière résultant directement des dispositions leur attribuant des compétences matérielles".

(91) Voir, à titre d'exemples, les avis 32.521/4, donné le 27 février 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz (Doc., Parl. wall., 2001-2002, n/ 398/1), 32.455/1/2/3/4, donné le 31 octobre 2001, sur un avant-projet devenu la loi-programme du 30 décembre 2001 (Doc. parl., Ch., 2001-2002, n/ 1503/1), 40.940/2/V, donné le 6 septembre 2006, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 avril 2007 portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., R.B.C, 2006-2007, n/ A-348), 41.402/3, donné le 3 octobre 2006 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2006 modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1er avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique (Doc. parl., R.B.C., 2006-2007, n/ A-308).

certain nombre de principes lorsqu'elles établissent un système d'amendes administratives, principes qui s'avèrent d'autant plus rigoureux que lesdites amendes doivent être qualifiées d'"amendes administratives à caractère pénal" au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. À ce sujet, les articles 40 et 41 de l'avant-projet d'ordonnance appellent diverses observations.

2.1. La notion de "violation des règles de stationnement autres que celles fixées à l'article 38" est trop imprécise, la section de législation du Conseil d'État n'apercevant pas ce que recouvre concrètement cette notion [92]. Eu égard aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, c'est au législateur qu'il revient de déterminer lui-même les comportements pouvant être sanctionnés par l'imposition d'une amende administrative, *a fortiori* "à caractère pénal". L'article 40 de l'avant-projet d'ordonnance doit donc être fondamentalement revu sur ce point.

2.2. Dans ce cadre, il doit également être relevé que la possibilité, pour la Région de Bruxelles-Capitale, de définir des comportements sanctionnés par l'imposition d'une amende administrative, et non susceptibles d'être par ailleurs pénalement sanctionnés, ne peut s'exercer que dans les limites strictes de la compétence qui est la sienne, en matière de police de la circulation routière et, notamment, des règles de police générale fixées au niveau fédéral en matière de stationnement payant.

---

(92) Le commentaire de l'article 40 est d'ailleurs muet sur ce point et la seule indication, apportée dans la partie générale de l'exposé des motifs, selon laquelle ces amendes administratives seraient perçues "en cas de stationnement illicite en dehors des zones réglementées de stationnement payant", n'apporte pas beaucoup plus de précision.

Il est renvoyé, quant à la délimitation de cette compétence, à l'observation précitée, formulée par la section de législation dans son avis 42.892/AG, et plus particulièrement à son point 3.4.1. L'attention est également attirée sur ce que la répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions pourrait évoluer sur ce point dans le cadre des discussions institutionnelles actuellement en cours concernant la réforme de l'État [93], discussions dont il n'est pas tenu compte dans le cadre du présent avis.

3. Comme déjà indiqué ci-dessus, il doit, en outre, être considéré, qu'eu égard à la généralité des normes transgressées et à l'objectif de répression poursuivi par ces amendes, celles-ci doivent être considérées comme présentant un "caractère pénal" au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques [94].

---

(93) Il est renvoyé, à ce sujet, à la proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles, mieux identifiée dans la note infrapaginale 45, et dont l'article 12 a pour objet d'insérer dans l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un point XI, nouveau, dont le b) prévoit une dépénalisation des infractions du premier ou du deuxième degré aux règlements pris en exécution des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, ces infractions n'étant plus susceptibles que d'amendes administratives. Dans les développements de la proposition, il est fait état de ce que le but poursuivi est de transférer aux régions "une compétence propre permettant d'imposer des amendes administratives en cas d'infraction à la réglementation fédérale" (Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n/ 4-602/1, p. 30).

(94) Voir notamment l'avis 23.417/2, donné le 19 janvier 1995 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et de location de voitures avec chauffeur (Doc. parl., C.R.B.C., 1994-1995, n/ A-368/1), l'avis 39.935/4 donné le 20 mars 2006 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juillet 2006 qui la modifie (Doc. parl., R.B.C., 2005-2006, n/ A-268/1), l'avis 28.776/4, donné le 3 février 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (Doc. parl., Ch., 1998-1999, n/ 2031/1), et l'avis 40.940/2/V, donné le 6 septembre 2006 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 avril 2007 portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., R.B.C., 2006-2007, n/ A-348/1).

Il convient, par conséquent, que les procédures mises en place par l'avant-projet d'ordonnance offrent les garanties requises par la Convention précitée, notamment quant à l'ouverture d'un recours juridictionnel effectif [95].

4. Eu égard aux observations formulées à propos de l'article 40 de l'avant-projet d'ordonnance, il doit aussi être relevé que les habilitations données au Gouvernement par l'article 41 de l'avant-projet sont excessives.

Il revient en effet au législateur de fixer lui-même, en matière d'amendes administratives - *a fortiori* lorsqu'elles présentent un "caractère pénal" - les règles principales relatives à la procédure de constat, à la procédure de recouvrement, ainsi qu'aux recours.

5. En conclusion, les articles 40 et 41 de l'avant-projet d'ordonnance doivent être fondamentalement revus pour tenir compte des observations qui précèdent.

VII. L'attribution de la qualité d'agent/d'officier de police judiciaire et la force probante des procès-verbaux

1.1. L'article 44 de l'avant-projet d'ordonnance dispose que le Gouvernement accorde la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires et agents assermentés de l'Agence ou des communes qu'il désigne.

Il résulte cependant de l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'une communauté ou une région ne peut accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire qu'aux "agents assermentés

(95) Voir, en ce sens, notamment l'avis 33.832/1, donné le 24 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemmenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (Doc. Vl. Parl., 2002-2003, n/ 1812/1).

du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région" [96] [97].

La qualité d'agent ou celle d'officier de police judiciaire ne peut dès lors être attribuée par une Région à des fonctionnaires ou agents communaux.

---

(96) Voir notamment l'avis 23.417/2 précité.
La même observation a encore été récemment formulée par les chambres réunies de la section de législation dans l'avis 43.509/VR, donné le 20 novembre 2007 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement". Dans ce même avis, les chambres réunies ont également rappelé qu'il convient d'établir une distinction claire, parmi les agents chargés de la surveillance d'une législation déterminée, entre ceux qui ne seraient uniquement chargés que de missions relevant de la police administrative - et dont les procès-verbaux de constatation seraient, le cas échéant, transmis au procureur du Roi en application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle-, et ceux revêtus, en outre, de la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire leur permettant, dans le cadre de la constatation d'infractions réprimées pénalement, d'accomplir également des actes relevant de la police judiciaire. Dans ce cas, il n'y aurait alors aucun inconvénient à ce que soient également désignés pour faire partie de la première catégorie d'agents "chargés de la surveillance", des agents communaux désignés à cette fin et ce, conformément à l'article 6, § 1er, VIII, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(97) Sur la distinction qu'il convient d'établir entre les compétences exercées dans le cadre de la police administrative et celles qui relèvent de la police judiciaire, voir, notamment, l'avis 33.832/1 précité et l'avis 40.352/1, donné le 15 juin 2006 sur un avant-projet de loi "introduisant le Code de droit pénal social" (observation générale 2 et observations particulières 1 sous les articles 34 et 38 en projet, 1 sous l'article 39 en projet et 1 sous l'article 54 en projet) (Doc. parl., Ch., 2006-2007, n/ 3059/1).
De même, dans l'avis 41.466/4, donné le 16 avril 2007 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "relative aux chantiers en voirie" (Doc. parl., R.B.C., 2007-2008, n/ A-445/1), la section de législation n'a pas émis d'objection à ce que des agents des communes soient désignés pour surveiller l'exécution de l'ordonnance en projet, étant entendu que ces agents ne devaient pas être revêtus de la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire et que la méconnaissance des dispositions ordonnantielles n'était susceptible de donner lieu qu'à des amendes administratives (observation particulière sous l'article 96 en projet), et non à des poursuites pénales.

1.2. Plus fondamentalement et comme l'a déjà observé la section de législation du Conseil d'État dans des circonstances analogues [98],

> "Il n'est pas pertinent d'attribuer une telle qualité à des agents chargés de surveiller l'application d'une législation qui, comme tel est le cas de l'ordonnance en projet, punit seulement d'amendes administratives ceux qui méconnaissent ses dispositions".

Dès lors qu'aucune disposition de l'avant-projet d'ordonnance ne prévoit d'incrimination pénale et que les fonctionnaires et agents assermentés de l'Agence et des communes ne sont habilités à rechercher et à constater par procès-verbal que les seules infractions, par hypothèse administratives, "aux règles de stationnement donnant lieu à redevance de stationnement sur les voiries régionales ou sur les voiries communales", l'article 44 de l'avant-projet d'ordonnance doit être revu.

2. Dans le même ordre d'idées, l'article 44, alinéa 2, de l'avant-projet d'ordonnance, qui prévoit que les agents assermentés de l'Agence sont, notamment, habilités à "prendre toute mesure nécessaire dès qu'un véhicule à moteur est stationné en violation des règles de stationnement, en ce compris son enlèvement et son immobilisation", ne peut être admis que s'il est compris comme une mesure de police administrative pouvant être prise dans le cadre de l'application de l'ordonnance.

En effet, la fixation des règles selon lesquelles des véhicules à moteurs peuvent, en cas d'infraction aux règles de la police générale de la circulation routière, être enlevés ou immobilisés relève, dans l'état actuel de la législation [99], de la compétence de l'autorité fédérale en matière de police générale de la circulation routière [100].

Il est, en outre, renvoyé, pour ce qui concerne l'article 44, alinéa 2, de l'avant-projet d'ordonnance, aux observations formulées ci-avant à propos de l'article 40.

---

(98) Voir l'avis 41.466/4, précité.

(99) Voir la note infrapaginale 93.

(100) Voir l'article 4.4 du règlement général sur la police de la circulation.

3.1. L'article 44, alinéa 3, de l'avant-projet d'ordonnance, dispose dans la version française :

"Les procès-verbaux visés aux alinéas 1er et 2 font foi jusqu'à inscription de faux".

et dans la version néerlandaise :

"De processen-verbaal bedoeld in leden 1 en 2 leveren bewijs op zolang het tegendeel niet is bewezen."

Ainsi rédigés, ces textes appellent les remarques suivantes.

3.2. Comme il a déjà été observé, les procès-verbaux dont il est question à l'article 44 ne sont pas susceptibles de concerner la constatation d'infractions pénales, du fait même que l'avant-projet d'ordonnance n'en prévoit pas.

3.3.1. Dans la mesure où l'intention du Gouvernement serait de conférer une force probante particulière aux procès-verbaux que certains agents ou fonctionnaires assermentés pourraient par ailleurs établir en cas d'infractions à des règles générales arrêtées par le Roi en matière de stationnement des véhicules, une telle disposition ne pourrait être admise, du fait même qu'elle violerait les règles de répartition des compétences en matière de police générale de la circulation routière [101].

3.3.2. De manière plus générale, même appliquée en matière répressive, une telle disposition constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et, partant, comme la Cour constitutionnelle l'a souligné [102], au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, régime selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre

---

(101) L'article 62, alinéa 1er, des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière prévoit, à cet effet, que les procès-verbaux qu'établissent les agents de l'autorité désignés par le Roi pour surveiller l'application de ces lois et de leurs arrêtés d'exécution, font foi jusqu'à preuve du contraire.

(102) Arrêts n/ 40/2000 du 6 avril 2000, B.14.1, et n/ 16/2001 du 14 février 2001, B.12.1.

conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui en résulte doit être raisonnablement justifiée et ne peut restreindre les droits du prévenu d'une manière disproportionnée. Il a dès lors été recommandé de justifier dans le commentaire d'une disposition prévoyant une telle dérogation, le bien-fondé de l'attribution d'une valeur probante particulière aux procès-verbaux visés [103].

3.4. La section de législation n'aperçoit, *a fortiori*, pas ce qui justifierait que soit attribuée, en matière administrative, à des procès-verbaux une force probante valant jusqu'à inscription de faux ou jusqu'à preuve du contraire [104]. À défaut de justification pertinente dans l'exposé des motifs, l'article 44, alinéa 3, doit être omis ou, à tout le moins, revu afin, d'une part, d'écarter la discordance entre les deux versions et, d'autre part, afin de ne prévoir, le cas échéant et moyennant justification dans l'exposé des motifs, qu'une force probante valant seulement jusqu'à preuve du contraire.

VIII. De l'imprécision ou du manque de cohérence concernant diverses dispositions de l'avant-projet d'ordonnance

De manière générale, la section de législation observe que diverses dispositions de l'avant-projet d'ordonnance sont rédigées de manière imprécise ou semblent manquer de cohérence entre elles.

---

(103) Une observation similaire a notamment été formulée dans l'avis 33.832/1, précité, et dans l'avis 40.442/4, donné le 7 juin 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire (Doc. parl., Ch., 2005-2006, n/ 2643/1).

(104) À titre de comparaison, l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale, qui autorise un conseil communal à établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, pour les mêmes infractions, n'attribue pas, en son paragraphe 6, de force probante particulière aux procès-verbaux par lesquels les fonctionnaires de police ou les agents auxiliaires de police constatent des infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives.

Ainsi, outre ce qui a déjà été observé dans le cadre des autres observations générales formulées ci-dessus, les exemples suivants peuvent être donnés :

1/) l'article 5, alinéa 1er, de l'avant-projet d'ordonnance, dispose que les conditions d'utilisation prévues par l'ordonnance pour les zones réglementées (zone rouge, verte ou bleue), sont applicables "au minimum tous les jours de 9 heures à 18 heures".

L'article 5, alinéa 2, prévoit cependant que le plan régional ou communal de stationnement peut déroger ponctuellement à la période précitée, "lorsque la spécificité d'une voirie ou d'un quartier particulier le justifie".

La section de législation du Conseil d'État s'interroge dès lors sur le sens à donner aux mots "au minimum". Ceux-ci signifient-ils que les dérogations prévues par l'article 5, alinéa 2, ne peuvent qu'étendre la période d'application quotidienne des règles limitant la durée du stationnement dans les zones réglementées ? Ou signifient-ils au contraire qu'une extension de cette durée minimale ne doit pas être considérée comme une dérogation, au sens de l'article 5, alinéa 2 ?

Le dispositif se réfère par ailleurs à la notion de "jours", alors que le commentaire de l'article précise que cela ne vise en réalité que "les jours de la semaine, à l'exception des dimanches et des jours fériés légaux applicables dans tout le pays". Cette incohérence doit également être levée.

La disposition à l'examen doit donc être revue afin d'y exprimer plus précisément l'intention de son auteur sur ce point;

2/) l'article 9, alinéa 2, 2/, de l'avant-projet d'ordonnance, dispose que le volet réglementaire du plan de politique régionale du stationnement est notamment constitué "de dispositions applicables en matière de stationnement".

Une telle expression est soit inutile, si elle ne fait qu'annoncer le contenu du volet réglementaire du plan détaillé aux points a), b) et c), de cette disposition, soit trop imprécise, si elle signifie que ce volet réglementaire comporte d'autres normes réglementaires arrêtées en exécution de l'avant-projet d'ordonnance examiné;

3/) l'article 10, alinéa 2, de l'avant-projet d'ordonnance prévoit que le projet de plan de politique régionale du stationnement est notamment soumis à l'avis de Bruxelles Mobilité. Il s'agit de la nouvelle dénomination de l'Administration de l'Équipement et des Déplacements du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Il ne revient cependant pas au législateur régional d'obliger le Gouvernement à recueillir l'avis de ses propres services. Dans la disposition examinée, les mots "à Bruxelles Mobilité," doivent par conséquent être omis;

4/) selon l'article 10, alinéa 3, de l'avant-projet d'ordonnance, les avis sur le projet de plan de politique régionale de stationnement doivent être transmis au Gouvernement dans les soixante jours de la demande d'avis, ce qui laisse supposer que l'avis pourrait encore être envoyé, mais pas encore reçu, le soixantième jour. Ceci ne correspond cependant pas avec le commentaire de l'article, dans lequel il est affirmé que l'avis doit parvenir au Gouvernement au plus tard le dernier jour de ce délai;

5/) à l'article 13, alinéa 3, de l'avant-projet d'ordonnance, il n'est pas précisé par qui doit être établi le rapport d'évaluation. Sans doute s'agit-il du rapport global d'évaluation rédigé par l'Agence en application de l'article 23 de l'avant-projet;

6/) à l'article 26, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet d'ordonnance, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas comment il sera déterminé qu'un candidat à un poste d'administrateur est membre d'un "groupe linguistique". L'avant-projet doit être complété sur ce point;

7/) une observation similaire vaut pour le choix du président et du vice-président du conseil d'administration, qui doivent, aux termes de l'article 26, § 3, de l'avant-projet d'ordonnance "appartenir à des groupes linguistiques différents".

* *
*

En conclusion, l'avant-projet d'ordonnance doit être réexaminé et, le cas échéant, revu sur des points fondamentaux et ce, à la lumière tant de l'observation préalable que des observations générales qui viennent d'être formulées. En conséquence, les différentes dispositions de l'avant-projet n'ont pas été examinées plus avant.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE

FP

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.315/4
VAN 5 MAI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 20 maart 2008 door de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd met vijfteen dagen [(*)], van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende de organisatie van het parkeerbeleid en de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap", na de zaak te hebben onderzocht op zittingen van 28, 29 april 2008 en 5 mei 2008, heeft het volgende advies gegeven :

(*) Bij e-mail van 21 maart 2008.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Strekking van het voorontwerp

1. De problemen van het parkeren op de openbare weg, ongeacht of het om gemeentewegen dan wel om gewestwegen gaat, behoren thans tot de bemoeienis van de gemeenten in het kader van de bevoegdheden die hun inzonderheid zijn opgedragen bij de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan, parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren [1] en de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 [2].

Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, dat aansluit bij de wens die door de overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt geuit om op het volledige grondgebied van het Gewest een gecoördineerd en dynamisch mobiliteitsbeleid

---

(1) Met toepassing van het enige artikel van die wet van 22 februari 1965 kunnen de gemeenteraden gemeentelijke belastingverordeningen of retributieverordeningen inzake betaald parkeren uitvaardigen wanneer ze overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, aanvullende gemeentelijke verkeersreglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betaald parkeren en het parkeren op plaatsen bestemd voor houders van een gemeentelijke parkeerkaart.
Dat artikel, waarin oorspronkelijk alleen sprake was van "parkeerheffingen", is bij artikel 25 van de wet van 20 juli 2005 aldus gewijzigd dat daarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar zowel "parkeerretributies" als "parkeerbelastingen".

(2) Met toepassing van artikel 2 van die wet kunnen de gemeenteraden aanvullende verkeersreglementen vaststellen betreffende de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen.

te voeren [3], breekt met de huidige situatie en strekt ertoe een gewestelijk parkeerbeleid in te voeren dat steunt op een planning op verscheidene niveaus en dat, volgens de nota aan de Regering die bij het voorontwerp van ordonnantie is gevoegd, uitgaat van het volgende principe : het gewest zou het kader van het parkeerbeleid bepalen en aan de gemeenten "een aantal uitvoerende taken (delegeren), waaronder de controle op gewest- en gemeentewegen".

2. De instrumenten van dit gewestelijk parkeerbeleid waarin het voorontwerp van ordonnantie voorziet, zijn de volgende :

- bij wege van een ordonnantie wordt een gewestelijke regeling vastgesteld voor het kort parkeren, het betaald parkeren en het parkeren op gereserveerde plaatsen, die steunt op een uniformiseren van de zones voor gereglementeerd parkeren, de parkeerretributies en de parkeertijden die gelden in alle negentien gemeenten en op de oprichting van een Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap;

- er wordt een gewestelijk parkeerbeleidsplan opgesteld waarin op gewestniveau zowel de algemene doelstellingen als de gemeenschappelijke en samenhangende basisregels worden bepaald die op het volledige grondgebied van het Gewest gelden inzake parkeren. Naast een "informatief" gedeelte zal dat plan ook een "reglementair" gedeelte omvatten, waarvan de voorschriften voor de gemeenten gelden en waarin onder meer worden vastgesteld het totale aantal toegestane parkeerplaatsen op de openbare weg op het volledige gewestelijke grondgebied, het aantal parkeerplaatsen

---

(3) In het algemene deel van de memorie van toelichting die bij het voorontwerp van ordonnantie is gevoegd, wordt aldus gewag gemaakt van verscheidene initiatieven die ter zake reeds op gewestelijk niveau zijn genomen, inzonderheid in het kader van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) en van het gewestelijk vervoerplan IRIS, alsook van een resolutie met betrekking tot het parkeerbeleid, aangenomen door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad op 7 mei 2004 (Gedr. St., BHR, 2003-2004, nr. A-557/2). Voorts wordt verwezen naar het regeerakkoord van juli 2004, dat ter zake de volgende verbintenis bevat :
"Het globale parkeerbeheer moet geharmoniseerd worden op gewestelijk vlak. Hiertoe zal het gewest een gewestelijk agentschap oprichten waarbij de gemeenten betrokken worden. Het gewest zal toezien op de gewaarborgde harmonisering van de tarifering en van het beheer van de bewonerskaarten. De inning van het parkeergeld zal gebeuren door de gemeenten ongeacht de noodzaak om het agentschap te financieren. Het openbaar karakter van dit parkeerbeheer zal gewaarborgd worden."

.../...

per gereglementeerde zone, zoals bepaald in de ordonnantie (rode zones, groene zones, blauwe zones en, in voorkomend geval, andere specifieke zones, zoals zones alleen voor buurtbewoners) [4] en de gekozen eenvormige wegbebakening;

- gemeentelijke parkeeractieplannen worden opgesteld overeenkomstig de doelstellingen en regels vastgesteld in het gewestelijk parkeerbeleidsplan;

- de taak om op het parkeren controle uit te oefenen wordt bij voorrang toegewezen aan de gemeenten, die daartoe geen verbintenissen meer zullen kunnen aangaan met privé-operatoren;

- in plaats van de onderscheiden gemeentelijke retributies en belastingen waarin gemeentelijke verordeningen thans voorzien, worden uniforme gewestelijke retributies en administratieve geldboetes [5] geïnd waarvan de opbrengst rechtstreeks overgemaakt wordt aan het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap (hierna te noemen "het Agentschap") en waarvan een bepaald percentage teruggestort wordt aan elke gemeente naar gelang van het totaal aan parkeergelden dat op het grondgebied ervan geïnd is;

- verscheidene dwangmechanismen worden ingevoerd die het de regering of zelfs het Agentschap mogelijk maken om gemeenten die te kort schieten te dwingen actie te ondernemen, ja zelfs in de plaats van die gemeenten te treden;

- aan het Agentschap worden verscheidene voorbereidende, uitwerkende en uitvoerende taken opgedragen. Zo wordt in het algemene deel van de memorie van toelichting aangegeven dat het Agentschap niet alleen een informatie- en steunmiddel zal zijn maar ook een rechtstreeks interventiemiddel voor de gemeenten die dit wensen. Uit andere passages van de memorie van toelichting blijkt evenwel dat het Agentschap ook ambtshalve in plaats van een gemeente zal kunnen optreden, zowel

---

(4) Met dien verstande dat voor alle delen van het gewestelijk grondgebied die niet in een zone gelegen zijn, het principe geldt dat kosteloos en onbeperkt mag worden geparkeerd met inachtneming van het verkeersreglement en van elke andere maatregel die inzake verkeer wordt genomen.

(5) In de commentaar bij artikel 37 wordt immers uitdrukkelijk het volgende bepaald : "Er kan dus geen enkele aanvullende of vervangende parkeerbelasting of parkeerretributie door de gemeenten genomen worden."

inzake controle van het parkeren op gemeente- en gewestwegen als inzake de aanleg en het beheer van parkeerinfrastructuur, telkens als die gemeente geen gevolg geeft aan een aan haar gerichte aanmaning om verscheidene tekortkomingen te verhelpen.

3. Uit deze uiteenzetting van de essentiële beginselen waarop het voorontwerp van ordonnantie steunt, blijkt duidelijk dat het de bedoeling van het Gewest is de parkeerproblemen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voortaan te beschouwen als een aangelegenheid van gewestelijk belang en dat het Gewest ervan uitgaat dat overwogen kan worden om in dat kader aan de gemeenten een aantal verplichtingen op te leggen en om, in voorkomend geval, de gemeenten die zich daartegen verzetten te dwingen op te treden en om zelfs in hun plaats op te treden, zulks zelfs wanneer het gaat om parkeerproblemen op gemeentewegen.

Ook al blijkt zulks niet altijd duidelijk uit de bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie, er mag dan ook van uit worden gegaan dat uit die bepalingen inzonderheid blijkt dat :

- hoewel de deelneming van de negentien gemeenten in het kapitaal van het Agentschap facultatief is [6], zulks niet wegneemt dat de prerogatieven die aan het Agentschap worden toegekend, zelfs wanneer het om een dwangbevoegdheid gaat, uitgeoefend kunnen worden ten aanzien van alle negentien gemeenten en niet alleen ten aanzien van die welke zich vrijwillig bij dat mechanisme hebben aangesloten [7];

- de inning van uniforme gewestelijke parkeerretributies [8], wat uitsluitend tot de bevoegdheid van het Gewest behoort [9] en waarvan een groot deel van de ontvangsten, na aftrek van de kosten voor controle en inning van het Agentschap en/of de

---

(6) Artikel 25, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie.

(7) De hier gevolgde denkwijze verschilt dus grondig van de grondslag van een vorig voorstel van ordonnantie "tot oprichting van een gewestelijk agentschap voor het parkeren" (Gedr. St., BHR, 2002-2003, nr. A-420/1), waarnaar overigens verwezen wordt in de memorie van toelichting.

(8) Artikelen 37 tot 39 van het voorontwerp van ordonnantie.

(9) Artikel 42, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie.

gemeenten, teruggestort wordt aan de gemeenten [10], impliceert dat de gemeenten in de toekomst geen gemeentelijke belastingverordeningen of retributieverordeningen inzake het parkeren meer zullen kunnen aannemen en zulks, zelfs wat de gemeentewegen betreft;

- de problemen van beleid van het (betaald) parkeren op gemeentewegen van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die tot nog toe beschouwd werden als een aangelegenheid van gemeentelijk belang, zij het niet uitsluitend, voortaan op gewestelijk niveau streng zijn omlijst, aangezien het voorontwerp van ordonnantie ten aanzien van de gemeenten die zouden weigeren aan dat gewestelijk parkeerbeleid mee te werken, zelfs wat hun gemeentewegen betreft, voorziet in mechanismen van dwang of in de plaats treden die in de nota aan de regering worden voorgesteld als evenveel procedés van "administratief toezicht".

Voorafgaand vormvereiste

Gelet op zijn budgettaire weerslag dient het voorliggende voorontwerp van ordonnantie om akkoordbevinding te worden voorgelegd aan de Minister van Begroting. In de nota aan de regering d.d. 21 februari 2008 (kenmerk BHR - P**S* - 41.170.2) wordt aangegeven dat die akkoordbevinding aangevraagd is. Ze komt evenwel niet voor in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

Voorafgaande opmerking

Wederom de strekking van het voorontwerp van ordonnantie, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State ze begrepen heeft, uiteenzetten biedt geen antwoord op de vraag - die met het doornemen van de memorie van toelichting evenmin kan worden opgelost - welk beeld de steller van het voorontwerp van ordonnantie zich

(10) Artikel 43 van het voorontwerp van ordonnantie.

juist vormt van de juridische verhoudingen die in de toekomst zullen bestaan tussen het Gewest, enerzijds, en de negentien gemeenten, anderzijds, wat het regelen van het parkeren op gemeentewegen betreft.

Immers, hoewel verscheidene aspecten van het voorgestelde mechanisme de indruk wekken dat de steller van het voorontwerp kiest voor een regeling van vrijwillige medewerking van de gemeenten en het aanwenden van toezichtsmechanismen ingeval die gemeenten niets doen of te kort schieten, terwijl de gemeenten voor het overige volledig verantwoordelijk blijven voor het beheer van hun gemeentewegen [11], wekken andere aspecten van dat mechanisme daarentegen de indruk dat de steller van het voorontwerp ervan uitgaat dat het parkeerbeleid op het volledige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een gewestelijk beleid is waarbij de gemeenten alleen nog betrokken zouden zijn als gedeconcentreerde overheden en zulks, zelfs wanneer het om gemeentewegen gaat [12].

Die onzekerheid moet worden weggenomen.

De steller van het voorontwerp dient ter zake een duidelijk standpunt in te nemen en in de memorie van toelichting dient een deugdelijke verantwoording te worden

---

(11) Zo volgt uit de commentaar bij artikel 22 van het voorontwerp van ordonnantie dat de goedkeuring van een gemeentelijk parkeeractieplan door de regering "(niet) betekent ... dat het gewest ook de volledige financiering van de uitvoering van dit plan (bv. in geval van vervangend optreden) op zich zal nemen". Zo ook wordt in het algemene deel van de memorie van toelichting aangegeven dat de toekenning aan de gemeenten van een gedeelte van de ontvangsten uit de inning van parkeerretributies en administratieve geldboetes het mogelijk zal maken de gemeentelijke financiën te blijven ondersteunen.

(12) Voor zover er sprake is van een "gewestelijke" parkeerretributie voor alle wegen, zowel gewestwegen als gemeentewegen, op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voor zover de onderscheiden bedragen van die retributie per parkeerzone worden bepaald in het voorontwerp van ordonnantie (artikelen 37 en 38) en voor zover uitdrukkelijk wordt bepaald dat de inning van de retributie uitsluitend tot de bevoegdheid van het gewest behoort (artikel 42, § 2), bestaat er aldus alle reden toe om ervan uit te gaan dat de gemeenten, zodra ze de aanvullende gemeentelijke verkeersreglementen hebben uitgevaardigd waarin ze overeenkomstig het gewestelijk parkeerbeleidsplan en hun gemeentelijk parkeeractieplan dat naar behoren door de regering is goedgekeurd, de gereglementeerde zones hebben bepaald, ze zelfs niet meer in staat zullen zijn gemeentelijke belastingverordeningen of retributieverordeningen inzake het parkeren uit te vaardigen en zulks zelfs wat de gemeentewegen betreft.

gegeven voor de aldus gekozen optie, gelet op inzonderheid de bevoegdheden waarop het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan steunen om op die wijze wetgevend op te treden [13].

Onder dit voorbehoud worden de onderscheiden hiernavolgende algemene opmerkingen gemaakt.

Algemene opmerkingen

I. Bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

1. In de memorie van toelichting wordt de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de onderscheiden ontworpen bepalingen aan te nemen als volgt verantwoord :

- de bevoegdheid van het Gewest om te besluiten tot het voeren van een gecoördineerd en dynamisch mobiliteitsbeleid, dat gezagshalve van toepassing is op de negentien gemeenten, en om daartoe een gewestelijk parkeerbeleid vast te stellen, dat onder meer de mogelijkheid omvat om op het niveau van het Gewest uniforme parkeerretributies te innen in plaats van de gemeenten, steunt op artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/ en 2/*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Er wordt meer in het bijzonder op gewezen dat de combinatie van die bepalingen met artikel 6, § 4, 3/, van dezelfde wet en gelezen in het licht van arrest nr. 174/2004 d.d. 3 november 2004 van het Grondwettelijk Hof ertoe geleid heeft dat het beheer van de landwegen in de breedste zin van het woord aan de gewesten is overgedragen, met inbegrip van het bepalen van het juridisch stelsel van dat wegennet, welke ook de beheerder ervan is,

  "onder voorbehoud dat deze bevoegdheid niet de macht omvat om de regels van algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer (een federale bevoegdheid) aan te nemen, zelfs al moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het ontwerpen ervan. Dit voorbehoud betreft de aanneming van verkeersregels en de algemene reglementen in de zin van artikel 1 van de gecoördineerde wetten

(13) Ter vergelijking : in het Vlaams Gewest geschiedt de medewerking van de gemeenten aan het mobiliteitsbeleid van het Gewest op vrijwillige basis in het kader van het decreet van 20 april 2001 betreffende de mobiliteitsconvenants.

van 16 maart 1968 tot coördinatie van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer (de wegcode bijvoorbeeld)";

- de bevoegdheid van het Gewest om bij wijze van parkeerretributie een bedrag te innen steunt zowel op de uitoefening door het Gewest van zijn bevoegdheid inzake parkeren als op artikel 173 van de Grondwet;

- ten slotte steunt de bevoegdheid van het Gewest om administratieve geldboetes te bepalen in geval van ongeoorloofd parkeren buiten zones voor betaald parkeren eveneens op de uitoefening door het Gewest van zijn bevoegdheid inzake parkeren.

Die verantwoording geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2. In advies 42.829/AV, dat op 18 september 2007 is uitgebracht over een voorstel van ordonnantie "betreffende gratis parkeren voor weinig vervuilende wagens", heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat het voorstel van ordonnantie een beperking tot gevolg had van de bevoegdheid die de gemeenten ingevolge de voornoemde wet van 22 februari 1965 hebben om "parkeerretributies" of "parkeerbelastingen" op motorvoertuigen in te stellen en heeft ze daarna de volgende opmerking gemaakt in verband met de vraag of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is voor het parkeerbeleid :

"<u>Bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake parkeerbelastingen of -retributies</u>

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 [14] 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 [15]. Het is met andere woorden in die specifieke bepalingen dat de lokale besturen de grondwettelijke grondslag vinden van hun belastingbevoegdheid [16].

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,

---

(14) *Voetnoot 17 in het geciteerde advies :* 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).

(15) *Voetnoot 18 in advies 42.892/AV, waarin verwezen wordt naar voetnoot 1 in het geciteerde advies [36.354/3] :* Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, overw. 4.B.1.

(16) *Voetnoot 19 in advies 42.892/AV, waarin verwezen wordt naar voetnoot 2 in het geciteerde advies [36.354/3]:* 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.

om een eigen fiscale materie te behouden» [17]. 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, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat» [18]" [19].

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

---

(17) *Voetnoot 20 in advies 42.892/AV, waarin verwezen wordt naar voetnoot 3 in het geciteerde advies [36.354/3] :* Verklaring van de Eerste Minister in de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4/, p. 4.

(18) *Voetnoot 21 in advies 42.892/AV, waarin verwezen wordt naar voetnoot 4 in het geciteerde advies [36.354/3] :* 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).

(19) *Voetnoot 22 in advies 42.892/AV :* 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.

aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

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 [20].

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.

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

---

(20) *Voetnoot 23 in advies 42.892/AV :* Deze beide voorwaarden vloeien voort uit een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, sedert arrest nr. 7 van 20 december 1985.

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 [21]. 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 [22] - 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 dienst en,

---

(21) *Voetnoot 24 in advies 42.892/AV :* Arrest nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.18 en B.19.

(22) *Voetnoot 25 in advies 42.892/AV :* Ibid., B.18.

inzonderheid, om te beslissen of de gemeenten al dan niet zo een retributie mogen heffen [23].

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 [24] [25].

Wat dat betreft brengt het onderzoek van de verschillende bevoegdheden *ratione materiae* waarop het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou kunnen steunen

---

(23) *Voetnoot 26 in advies 42.892/AV :* 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.

(24) *Voetnoot 27 in advies 42.892/AV :* 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.

(25) *Voetnoot 28 in advies 42.892/AV :* Wat betreft de verhouding tussen gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen en gemeentelijke reglementen waarbij parkeerbelastingen of retributies worden ingevoerd, zie supra voetnoot 12.

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 [26].

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.

---

(26) *Voetnoot 29 in advies 42.892/AV :* Arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 1/89 van 31 januari 1989, 8.B.4

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 grond om te stellen dat de gewesten bevoegd zouden zijn om zulke regels uit te vaardigen op basis van hun bevoegdheden inzake milieubescherming [27].

---

(27) *Voetnoot 30 in advies 42.892/AV :* 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).

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 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 [28]. 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 [29], 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 [30].

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 [31], wie ook de beheerder daarvan is, al dan niet aanleiding kunnen geven tot de inning van een retributie voor het gebruik of

---

(28) *Voetnoot 31 in advies 42.892/AV :* 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.

(29) *Voetnoot 32 in advies 42.892/AV :* Grondwettelijk Hof, nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.6.

(30) *Voetnoot 33 in advies 42.892/AV : Ibid.*, B. 7.

(31) *Voetnoot 34 in advies 42.892/AV :* Met uitsluiting van de spoorwegen, die beheerd worden door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

inbezitneming van de wegen [32]. 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 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».

---

(32) *Voetnoot 35 in advies 42.892/AV :* 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).

Zoals de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds gesteld heeft in twee adviezen die heden gegeven zijn [33], 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 [34].

---

(33) *Voetnoot 36 in advies 42.892/AV :* 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).

(34) *Voetnoot 37 in advies 42.892/AV :* 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.

Die bijkomstige bevoegdheid doet niets af aan de federale bevoegdheid, inzonderheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer [35], evenmin aan die inzake de aanvullende verkeersreglementen, die in ondergeschikte orde aansluit bij de federaal gebleven bevoegdheden [36].

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

---

(35) *Voetnoot 38 in advies 42.892/AV :* 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.

(36) *Voetnoot 39 in advies 42.892/AV :* 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.

is gesteld dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest handelt in het kader van een van zijn bevoegdheden, namelijk het beheer van de landwegen [37], 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.

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 [38], 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".

3.1. Zelfs al had het voorstel van ordonnantie waarop het voormelde advies 42.892/AV betrekking heeft, een duidelijk beperktere strekking dan het heden onderzochte voorontwerp van ordonnantie, uit dat advies, alsmede uit twee andere

---

(37) *Voetnoot 40 in advies 42.892/AV :* Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2*/bis*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(38) *Voetnoot 41 in advies 42.892/AV :* Zie, in diezelfde zin, Grondwettelijk Hof nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.8. en B.13.

adviezen die op dezelfde dag door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State uitgebracht zijn [39], kan worden afgeleid dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn materiële bevoegdheid om die ordonnantie uit te vaardigen inderdaad kan baseren op artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/ en 2/*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [40], wanneer het beoogt maatregelen uit te vaardigen die zowel verband houden met het vervoersbeleid wat de wegen en hun aanhorigheden betreft als met het bepalen van het juridisch stelsel van de landwegen, ongeacht de beheerder ervan.

Er dienen echter een aantal grenzen te worden gesteld aan de principiële erkenning van deze materiële bevoegdheid, op grond van de volgende beschouwingen.

3.2.1. Gelet op de principes die door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in het voornoemde advies 42.892/AG naar voren gebracht zijn [41], moet in de eerste plaats gesteld worden dat het voorontwerp van ordonnantie de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overschrijdt in zoverre het ertoe strekt de gemeenten, zij het onrechtstreeks, te verbieden parkeerbelastingen te innen waarvan in het enige artikel van de voornoemde wet van 22 februari 1965 sprake is.

---

(39) Het gaat om:
- advies 43.518/AV, gegeven op 18 september 2007, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 19 december 2007 betreffende het goedkeuringstoezicht van het Waalse Gewest op de aanvullende reglementen op de openbare wegen en op het verkeer van de gemeenschappelijke vervoermiddelen (Gedr. St., Waals Parl., 2007-2008, nr. 680/1);
- advies 43.437/AG, gegeven op 18 september 2007, over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest "betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens" (Doc., Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1596/1).

(40) Over de strekking van deze bepalingen betreffende de bevoegdheid van het Vlaams Gewest om het privatieve gebruik van het domein van de wegen te regelen, ongeacht de overheid waaronder die wegen ressorteren, zie meer bepaald arrest nr. 172/2006 van het Arbitragehof van 22 november 2006.

(41) Zie eveneens advies 29.982/3, gegeven op 4 juli 2000 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaams Gewest van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg (Gedr. St., Vl. R., 2000-2001, nr. 435/1 (opmerkingen bij de artikelen 37 en 47).

.../...

Noch de memorie van toelichting, noch de stukken uit het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier, bevatten overigens gegevens op basis waarvan zou kunnen worden gewettigd dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een beroep doet op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Om soortgelijke redenen als die uiteengezet in het voornoemde advies 42.892/AV ziet de afdeling wetgeving evenmin in waarom het gegrond zou zijn zich *in casu* te beroepen op impliciete bevoegdheden. Indien dit de bedoeling van de Regering is, moet dus in de memorie van toelichting duidelijk worden aangetoond, enerzijds dat de voorgenomen regel noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestbevoegdheden en anderzijds dat, gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de aangelegenheid in kwestie zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de voorgenomen regel op deze aangelegenheid slechts marginaal is.

3.2.2. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State echter in een soortgelijke context heeft opgemerkt [42], had een dergelijk ongrondwettigheidsbezwaar nochtans niet hoeven te worden gemaakt indien het voorontwerp van ordonnantie fundamenteel was herzien om de gemeenten niet langer verplicht te maken deel te nemen aan het systeem van betaald kortparkeren, zoals het door het voorontwerp van ordonnantie georganiseerd is, en te vervangen door een regeling van vrijwillige toetreding van de gemeenten, die impliceert dat ze op eigen initiatief afzien van de inning van gemeentelijke parkeerbelastingen (of -retributies).

3.3.1. Uit de door het voorontwerp van ordonnantie ingestelde regeling blijkt bovendien dat de betrokken gemeente, zodra zowel het gewestelijk parkeerbeleidsplan als het gemeentelijk parkeeractieplan vastgesteld zijn, in principe eveneens het aanvullende verkeersreglement, of de aanvullende verkeersreglementen moet vaststellen die moeten zorgen voor de tenuitvoerlegging van deze plannen, inzonderheid door concreet de verschillende parkeerzones op het grondgebied van de gemeente te bepalen.

---

(42) Zie advies 43.143/4, gegeven op 6 juni 2007, over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de ordonnantie van 19 juli 2007 ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Gedr. St., BHG, 2006-2007, nr. A-383/1).

3.3.2. In dit verband is het vanzelfsprekend, zowel ten aanzien van de principes die naar voren gebracht zijn in de voormelde adviezen 42.892/AV en 43.437/AV als in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake [43], dat de gemeenten, inzake bebakening van plaatsen voor kortparkeren, de desbetreffende bepalingen 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") moeten naleven [44]. Aangezien de vaststelling van de verkeersborden betreffende het stilstaan en parkeren behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake algemene politie van het wegverkeer, kan dus bij de huidige stand van de wetgeving [45] niet worden aanvaard dat artikel 9, tweede lid, 2/, c), van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat het reglementaire gedeelte van het gewestelijk parkeerbeleidsplan inzonderheid de "eenvormige signalisatie" vaststelt die gebruikt wordt voor de gereserveerde parkeerplaatsen, althans wanneer deze bebakening reeds geregeld is door de bepalingen van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer of door andere besluiten tot uitvoering van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over

---

(43) Zie, inzonderheid, arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004.

(44) Zie, inzonderheid, de artikelen 2.23, 2.33, 2.51 tot 2.53, 26, 27 (meer bepaald artikel 27.3, betreffende het "betalend parkeren"), 65.5 en 70 (verkeersborden betreffende het stilstaan en parkeren), alsook 75 (overlangse markeringen die de rand van de rijbaan aanduiden) van dit algemeen reglement.

(45) In het kader van dit advies is dus geen rekening gehouden met de weerslag die de huidige lopende institutionele besprekingen kunnen hebben (zie, inzonderheid, het voorstel van bijzondere wet houdende institutionele maatregelen (Gedr. St., Senaat, 2007-2008, nr. 4-602/1), waarover de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State op 10 april 2008 advies 44.243/AV heeft uitgebracht. Zoals erop gewezen wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel (op.cit., blz. 3), is het doel, met het oog op meer homogeniteit en op een grotere coherentie inzake mobiliteit, om een aantal essentiële bepalingen van de verkeersregelgeving aan de gewesten over te dragen. Te dien einde zou artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden aangevuld met een punt XI, ingevoegd bij artikel 12 van het wetsvoorstel, welk punt, bij c) ervan, behoudens bepaalde beperkte uitzonderingen, aan de gewesten "de reglementering inzake het plaatsen en de minimale afmetingen, evenals de controle op de verkeerstekens en het toezicht met betrekking tot de aanvullende reglementen op de wegen" zou overdragen.

.../...

het wegverkeer, voor zover deze besluiten ook geacht moeten worden deel uit te maken van de algemene politie van het wegverkeer [46].

Bijgevolg moeten in artikel 9, tweede lid, 2/, c), van het voorontwerp van ordonnantie de woorden "alsook de eenvormige signalisatie die ervoor gebruikt wordt" vervallen of worden verduidelijkt.

3.3.3. Een gelijksoortige opmerking moet worden gemaakt over artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie, in zoverre deze bepaling de Brusselse Hoofdstedelijke Regering machtigt de "regels voor de uitreiking en het gebruik van vrijgesteldenkaarten" te bepalen in verband met gereserveerde parkeerplaatsen, zoals ze omschreven zijn in artikel 2, 2/, van het voorontwerp van ordonnantie [47].

3.4.1. De uitwerking van een gewestelijk parkeerbeleidsplan, dat een reglementair gedeelte bevat dat voor de gemeenten geldt en dat op het niveau van elke gemeente aangevuld wordt met een door de regering goedgekeurd gemeentelijk parkeeractieplan [48], alsmede de aan de regering verleende machtiging om bepaalde specifieke regels voor de uitvoering van verschillende bepalingen van de ordonnantie vast te stellen of daarin te voorzien in bepaalde afwijkingen, zullen waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenten bij het uitvaardigen van hun gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen wordt beperkt [49].

---

(46) Vergelijk met artikel 4, 3/, van het voorontwerp van ordonnantie, dat terecht verwijst, inzake naleving van de beperkte parkeertijd, naar de parkeerschijf, conform artikel 27 van het voornoemde koninklijk besluit van 1 december 1975.

(47) Zie, in dit verband, het koninklijk besluit van 9 januari 2007 tot wijziging van het voornoemde koninklijk besluit van 1 december 1975, en meer bepaald het ministerieel besluit van 9 januari 2007 betreffende de gemeentelijke parkeerkaart.

(48) Met toepassing van artikel 14, § 3, 3/, van het voorontwerp van ordonnantie moet het gemeentelijk parkeeractieplan een opsomming van de aanvullende verkeersreglementen waarvan de aanneming nodig geacht wordt voor de uitvoering van het actieplan bevatten.

(49) Volgens de commentaar bij artikel 14 van het voorontwerp van ordonnantie "(zal) de inhoud van deze reglementen (...) uiteraard moeten ingebed zijn in de actieplannen en de reglementaire inhoud ervan respecteren".

De kwestie van de omvang van de bevoegdheid van de gewesten inzake door de gemeenten aan te nemen aanvullende verkeersreglementen is eveneens onderzocht door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in de drie op 18 september 2007 gegeven adviezen [50]. Uit deze adviezen, die verwijzen naar arrest nr. 174/2004 van het Grondwettelijk Hof van 3 november 2004, blijkt dat de bijkomstige bevoegdheid inzake aanvullende verkeersreglementen samenhangt met de hoofdbevoegdheden waarop die reglementen betrekking hebben : de gewesten beschikken dus enkel over een bijkomstige bevoegdheid voor aanvullende verkeersreglementen wanneer deze reglementen in verband kunnen worden gebracht met een aangelegenheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

3.4.2. Bij de huidige stand van de wetgeving [51] kan dus onder dit voorbehoud worden aangenomen dat de ter uitvoering van de ontworpen ordonnantie vastgestelde maatregelen een invloed kunnen hebben op de uitwerking van de aanvullende verkeersreglementen door de gemeenten, met dien verstande dat de gemeenten in ieder geval in deze reglementen niet mogen afwijken van de door de Koning vastgestelde regels van algemene politie inzake het betaald parkeren en de gemeentelijke parkeerkaart [52].

Deze verduidelijking moet in de memorie van toelichting staan.

3.4.3. Ten slotte mag de bij artikel 24 van het voorontwerp van ordonnantie aan de regering verleende machtiging om het Parkeeragentschap ermee te belasten,

---

(50) Zie de voornoemde adviezen 42.892/VR, 43.437/AV en 43.518/AV.

(51) Op dit punt wordt naar voetnoot 45 verwezen.
Er moet daarenboven worden opgemerkt dat het nieuwe punt XI, c), zoals ingevoegd in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bij artikel 12 van het voorstel van bijzondere wet, alleen betrekking heeft op de overdracht aan de gewesten van "het toezicht met betrekking tot de aanvullende reglementen", wat, zoals opgemerkt door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in het voormelde advies 44.243/AV, tot meer problemen leidt dan de stellers van het voorstel van bijzondere wet pogen te regelen ten opzichte van de huidige toestand (over deze toestand, zie het voormelde advies 43.518/AV, dat het juridische kader schetst waarin het gewone of bijzondere toezicht toepassing vindt dat de federale Staat of de gewesten, volgens het geval, op de gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen kunnen uitoefenen).

(52) Zie arrest nr. 174/2004 van het Grondwettelijk Hof van 3 november 2004, B.5.2.

wanneer een gemeente in gebreke blijft om het gemeentelijk parkeeractieplan geheel of gedeeltelijk afdoende uit te voeren, in de plaats van de gemeente te treden om de uitvoeringsmaatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om deze tekortkomingen te verhelpen, bij de huidige stand van de wetgeving waarvan hierboven sprake is, niet worden beschouwd als een machtiging aan het Agentschap om op eigen initiatief een aanvullend verkeersreglement uit te vaardigen. Indien zulk een reglement zou moeten worden aangenomen, komt het aan de regering toe dit te doen, overeenkomstig de nadere regels voor het, gewone of bijzondere, toezicht die ter zake van toepassing zijn.

Artikel 24 van het voorontwerp van ordonnantie moet in deze zin worden herzien.

II. <u>De gemeentelijke autonomie en het beheer van de gemeentewegen</u>

1. Gelet op de strekking van het voorontwerp van ordonnantie en ongeacht de keuze die de regering overigens maakt uit de opties die in overweging genomen zijn in de voorafgaande opmerking in dit advies, blijkt het hoe dan ook vanzelfsprekend dat door de aanneming van de ordonnantie de gemeentelijke autonomie inzake beheer van gemeentewegen sterk zal worden beperkt, met inbegrip van de problematiek van het betaald parkeren en van de erop betrekking hebbende belastingen of retributies. Uit bepaalde oogpunten zal de gemeentelijke autonomie zelfs tot nul herleid worden. Zo bijvoorbeeld :

- zullen de gemeenten niet meer bevoegd zijn om autonome parkeerbelasting- of parkeerretributieverordeningen aan te nemen; ze zullen daarentegen wel de in de ordonnantie bepaalde retributiebedragen moeten toepassen;

- zullen de gemeenten evenzo, binnen een termijn van vijf jaar te rekenen van de inwerkingtreding van de ordonnantie, een einde moeten maken, eventueel vervroegd, aan de contracten betreffende de controle op het parkeren op de wegen van hun grondgebied, met inbegrip van de gemeentewegen, die ze binden met een natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon. Ook al is dit niet uitdrukkelijk gesteld in artikel 46 van het voorontwerp van ordonnantie, dat in voorkomend geval op dit punt zou moeten worden aangevuld, uit de commentaar bij dit artikel blijkt overigens

dat een gemeente, zodra de ordonnantie in werking treedt en zelfs vóór het verstrijken van de termijn van vijf jaar waarvan hierboven sprake is, geen dergelijke overeenkomsten meer zou mogen sluiten;

- hebben alle aan de regering verleende dwangbevoegdheden in geval van tekortkoming van een gemeente, met inbegrip van de beslissing om het Agentschap ermee te belasten in de plaats te treden van deze gemeente om alle noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te nemen voor de goede uitvoering van de parkeerplannen, eveneens op de gemeentewegen betrekking.

Dit brengt de afdeling wetgeving ertoe de volgende opmerkingen te maken.

2. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft opgemerkt [53], is er tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur [54] aan herinnerd dat gemeentewegen, zij het niet uitsluitend, een materie van gemeentelijk belang zijn.

In dit verband moet er weer op worden gewezen dat het optreden van de federale Staat of van de gewesten in het kader van de gemeentelijke aanvullende verkeersreglementen voor gemeentewegen, tot op heden nog altijd geacht wordt deel uit te maken van het toezicht, ongeacht of het om gewoon of om specifiek toezicht gaat [55].

---

(53) Arrest nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.5.

(54) Gedr. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, blz. 412.

(55) Zie hierboven, algemene opmerking I., punt 3.4. Zie, inzonderheid, het voornoemde advies 43.518/AV.

3. Zoals het Grondwettelijk Hof nochtans heeft opgemerkt [56] wat de provinciale autonomie betreft, en de algemene vergadering van de afdeling wetgeving [57] in herinnering heeft gebracht inzake de gemeentelijke autonomie, doet het beginsel van de lokale autonomie, vastgelegd bij de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen wat het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hun toekomt; aldus kunnen die overheden oordelen dat een aangelegenheid beter zal worden geregeld op een meer algemeen niveau dan het lokale niveau, zodanig dat ze op een eenvormige manier zal worden geregeld voor het gehele grondgebied waarvoor ze bevoegd zijn, en bijgevolg de lokale overheden verbieden zich die aangelegenheid toe te eigenen.

Dit neemt niet weg dat het Grondwettelijk Hof, wanneer er in dezen een geschil aan voorgelegd wordt, nagaat of, gelet op de achtergrond waartegen het bijzondere geval gezien moet worden, er niet op een kennelijk overdreven manier inbreuk is gemaakt op de lokale autonomie; zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien deze inbreuk ertoe zou leiden dat aan de lokale overheden het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden

---

(56) Arrest nr. 95/2005 van 25 mei 2005, B.25.

(57) Advies 42.186/AV, 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" (Gedr. St., Senaat, 2006-2007, nr. 3-1054/2: in punt 16 van de conclusies van dit advies heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving er uitdrukkelijk op gewezen dat het beginsel van lokale autonomie geen beletsel vormt voor uitermate belangrijke ingrepen, naargelang van de betrokken materie, van de federale wetgever, de gemeenschaps- of de gewestwetgever, gezien de grote beoordelingsruimte die hem is toegekend om aangelegenheden die tot dan toe op provinciaal of gemeentelijk niveau geregeld werden, anders te kwalificeren en voortaan te laten vallen onder het algemeen belang, waarvan hij de hoeder is).
Zie eveneens advies 35.831/2/V/VR, gegeven op 18 september 2003 door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies (Doc. Parl. Wall., 2003-2004, nr. 613/1).

.../...

verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau [58].

4. Gelet op hetgeen voorafgaat, zou de memorie van toelichting moeten worden aangevuld, niet alleen om daarin, zoals reeds gesteld is in de voorafgaande opmerking, aan te geven welke keuze de regering naar aanleiding van het uitwerken van de onderhavige ordonnantie gemaakt heeft, maar ook om in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in dezen, aan te tonen dat de aldus ingestelde regeling niet op kennelijk onevenredige wijze indruist tegen de gemeentelijke autonomie.

Deze tweede vereiste heeft evenwel geen reden van bestaan indien, naar aanleiding van algemene opmerking I, punt 3.2.2. , duidelijk gekozen wordt voor een systeem van vrijwillige deelname van de gemeenten aan de door de ordonnantie ingestelde regeling.

5. In dezelfde gedachtengang zou in de memorie van toelichting, nog steeds afhankelijk van de keus die door de regering gemaakt wordt, ook moeten worden verduidelijkt hoe, gelet op het mechanisme voor financiering van de gemeenten door de gewesten, zoals bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9/ en 10/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het procedé dat in het voorontwerp van ordonnantie in uitzicht gesteld wordt, omschreven moet worden, welk procedé bestaat in het innen van een gewestelijke parkeerretributie [59], onder de uitsluitende bevoegdheid van het gewest, om vervolgens, na aftrek van de kosten van zowel het Agentschap als van

---

(58) Arrest nr. 95/2005 van 25 mei 2005, B.26. Zie eveneens de arresten van het Grondwettelijk Hof nrs. 35/2003 van 25 maart 2003, B.21, en 173/2004 van 3 november 2004, B.9.2. Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 35.831/2/V/VR.

(59) Artikel 42, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie.

de betrokken gemeente, een bepaald percentage van de overblijvende ontvangsten terug te betalen aan de gemeente op het grondgebied waarvan die ontvangsten geïnd zijn [60].

III. Het in aanmerking nemen van de bepalingen van internationaal recht betreffende de deelname en de voorlichting van het publiek inzake leefmilieu

1. In artikel 9 van het voorontwerp van ordonnantie wordt de inhoud van het gewestelijk parkeerbeleidsplan bepaald. In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende bepaald :

> "Dit plan moet een dubbele doelstelling nastreven: een stad inrichten die én bereikbaar blijft én weer aangenaam om wonen wordt voor de bewoners. Het gewestelijke stedelijke grondgebied moet zich verder kunnen ontwikkelen terwijl de autodruk wordt beperkt (in dit opzicht legt het GewOP reeds een daling met 20% van het autoverkeer op).
>
> De belangrijkste culturele, sociale en economische polen moeten voor alle vervoermiddelen bereikbaar zijn.
>
> Het gewestelijk parkeerbeleidsplan bevat dus een informatief luik met, op basis van een bestaande analyse, de doelstellingen die de gewestelijke en gemeentelijke actoren moeten volgen. Ook is er een reglementair luik dat onder meer het maximale toegelaten aantal parkeerplaatsen op de openbare weg op het volledige gewestelijke grondgebied, het aantal parkeerplaatsen per gereglementeerde zone bepaald door dit ontwerp en de gekozen eenvormige signalisatie bepaalt."

Gelet op zowel de doelstellingen die met het gewestelijk parkeerbeleidsplan nagestreefd worden, als op het feit dat het een regelgevend gedeelte omvat, moet dat plan geacht worden binnen het toepassingsgebied te vallen van de artikelen 7 en 8 van het

---

(60) Zie voor een analoge opmerking het voornoemde advies 43.143/4, gegeven op 6 juni 2007 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de ordonnantie van 19 juli 2007 ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en advies 43.081/4, gegeven op 6 juni 2007 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de ordonnantie van 19 juli 2007 tot verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Gedr. St., BHG, 2006-2007, nr. A-384/1).

Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 [61].

De procedure voor de opmaak van het gewestelijk parkeerbeleidsplan dient bijgevolg te worden aangevuld teneinde daarin een regeling uit te werken voor de inspraak van het publiek, met inachtneming van de voornoemde verdragsbepalingen.

2. In artikel 14 van het voorontwerp van ordonnantie wordt het onderwerp en de inhoud bepaald van de gemeentelijke parkeeractieplannen. Deze strekken ertoe het gewestelijk parkeerbeleidsplan werkbaar te maken.

De procedure voor de opmaak van die gemeentelijke plannen dient derhalve eveneens te worden aangevuld teneinde daarin de inspraak van het publiek te regelen, met inachtneming van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998.

3. In artikel 14, § 3, 4/, van het voorontwerp van ordonnantie wordt bepaald dat de gemeentelijke parkeeractieplannen onder andere bestaan uit :

> "4/ een inventaris van de infrastructuurwerken die nodig zijn voor de uitvoering van het actieplan alsook de vaststelling van een tijdschema voor de realisatie van deze werken en een raming van de kosten en de wijze van financiering ervan;".

Een plan dat zulke infrastructuurwerken voorschrijft kan binnen het toepassingsgebied vallen van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, welke richtlijn omgezet is door de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 18 maart 2004 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's. Artikel 3, lid 2, a), van de voornoemde richtlijn verwijst immers naar de projecten die opgesomd worden in de bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de

---

(61) Waarmee instemming is verleend bij de ordonnantie van 7 november 2002 (Belgisch Staatsblad, 22 november 2002).

milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, in welke opsomming melding wordt gemaakt van "Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen" [62].

De steller van het voorontwerp van ordonnantie behoort dus de procedure voor de opmaak van de gemeentelijke parkeeractieplannen aan te vullen teneinde ze deel te laten uitmaken van het toepassingsgebied van de voornoemde ordonnantie van 18 maart 2004.

IV. Het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap

1. Zoals reeds is uiteengezet, wordt het bereiken van de doelstellingen van het gewestelijk parkeerbeleid in het voorontwerp van ordonnantie toevertrouwd aan een gespecialiseerd en op gewestniveau gecreëerd orgaan [63].

Hierop zijn dus toepasselijk de artikelen 9 en 87 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, volgens welke bepalingen de gewestwetgever enerzijds de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en het toezicht van dat orgaan regelt, en anderzijds het personeelsstatuut vaststelt met inachtneming van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

---

(62) Zie bijlage II, punt 10, b), van de richtlijn.
Zie eveneens de lijsten opgenomen in de bijlagen bij:
- de ordonnantie van 22 april 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IA van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen;
- het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

(63) Memorie van toelichting, algemeen gedeelte C, eerste alinea.

De steller van het voorontwerp kiest voor "de oprichting van een naamloze vennootschap van publiek recht om het gewest en de betrokken gemeenten van het gewest te verenigen". Volgens de memorie van toelichting krijgt "deze naamloze vennootschap, van het type sui generis, (...) rechtspersoonlijkheid en zal bestaan uit een vergadering van vennoten en een raad van bestuur. Zij wordt opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap die onderworpen is aan het Wetboek van vennootschappen, onder voorbehoud van de bepalingen van de ordonnantie en de statuten die aan de regering ter goedkeuring zullen worden voorgelegd. Het dagelijks bestuur ervan zal aan een leidend ambtenaar en een adjunct-leidend ambtenaar worden toevertrouwd. Twee regeringscommissarissen zullen de controle hierop uitoefenen" [64].

Aan het nieuwe gewestelijk orgaan, hierna "het Agentschap" genoemd, worden van meet af aan drie taken toevertrouwd : de voorbereiding, de opmaak en de uitvoering van het gewestelijk parkeerbeleid.

Wat de voorbereiding betreft, wordt het Agentschap omschreven als :

> "informatie,- analyse- en studiemiddel ten dienste van het gewest en de gemeenten, onder meer in het kader van de aanmaak van een gegevensbank, de opmaak van de parkeerplannen en de opvolging van de uitvoering ervan" [65] .

Wat de opmaak betreft wordt het Agentschap vervolgens omschreven als :

> "belast(...) met de opmaak van bepaalde gewestelijke of gemeentelijke plannen, of de gemeenten hem vrijwillig deze taak wensen toe te vertrouwen dan wel daartoe verplicht worden, wanneer vastgesteld wordt dat een gemeente haar parkeerplan niet vaststelt conform de bepalingen van de ordonnantie" [66].

---

(64) Memorie van toelichting, algemeen gedeelte C, tweede alinea.

(65) Memorie van toelichting, algemeen gedeelte C, vierde alinea.

(66) Memorie van toelichting, algemeen gedeelte C, vijfde alinea. In dat laatste geval wordt het door het Agentschap uitgewerkte gemeentelijk parkeerplan goedgekeurd door de regering.

Tot slot, wat de uitvoering betreft, wordt het Agentschap omschreven als :

> "uitvoerder belast met de controle op het parkeren op alle gewest- en gemeentewegen van gemeenten die dit zouden vragen of die in gebreke zouden zijn om dit zelf op afdoende wijze te organiseren. Het Parkeeragentschap staat ook in voor de realisatie en het beheer van infrastructuur en diensten met betrekking tot het parkeren. Het Parkeeragentschap zal dus de nodige infrastructuur, zoals publieke parkings of transitparkings, kunnen creëren en uitbaten, overeenkomsten sluiten met privaatrechtelijke of publiekrechtelijke personen om de parkings in kantoorgebouwen, bedrijven en winkels buiten de gebruikelijke uren waarin ze aangewend worden open te stellen voor het publiek, een dienst voor het wegtakelen van hinderlijke voertuigen creëren en beheren of controleren" [67].

2. Zoals reeds gesteld is in de voorafgaande opmerking, rijst een eerste vraag bij het lezen van het voorontwerp, zonder dat in de memorie van toelichting een duidelijk antwoord daarop gevonden wordt : is deelname van de gemeenten aan het Agentschap facultatief of *de facto* verplicht ? Als toetreding facultatief is, rijst overigens de vraag of het Agentschap bevoegd is om in de plaats van de in gebreke blijvende gemeenten die in voorkomend geval geen lid zijn, de gemeentelijke parkeerplannen op te maken ? [68]

3. Het voorontwerp van ordonnantie deelt het nieuwe orgaan niet in bij een van de categorieën van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Op zich doet dat geen probleem rijzen mocht, krachtens de ordonnantie of de machtigingen die daarin vervat zijn, de rechtsregeling van het orgaan volledig is [69]. Maar dat is niet het geval.

---

(67) Memorie van toelichting, algemeen gedeelte C, zesde alinea.

(68) Voor het overige wordt verwezen naar opmerking 5, hierna, wat betreft de indeplaatsstellingsbevoegdheid van het Agentschap.

(69) De kwestie is des te minder aan de orde wat betreft de wet van 16 maart 1954, daar artikel 108, § 1, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, de artikelen 2 tot 7 van die wet opheft, welke artikelen de grondregels geven voor het budgettaire beheer van de organen waarop die wet toepasselijk is.

Aldus machtigt artikel 25, § 3, van het voorontwerp de regering tot het regelen van :

> "de opdracht van de commissarissen als bedoeld in de artikelen 9 en 10 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

Zulk een machtiging is te onduidelijk om te voldoen aan het wettigheidsbeginsel dat ingeschreven is in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [70].

Gelet op de keuze om het Agentschap niet op te nemen op de lijst van organen die onderworpen zijn aan de voornoemde wet van 16 maart 1954, behoort het voorontwerp van ordonnantie aangevuld te worden teneinde daarin de algemene regels vast te leggen voor de controle op dat Agentschap door regeringscommissarissen [71].

4.1. Bij het begrijpen van de taken van het nieuwe orgaan rijzen ook verschillende vragen.

4.2. Artikel 29, eerste lid, van het voorontwerp geeft in eerste instantie een algemene omschrijving van de taak van het Agentschap : "het parkeerbeleid van het gewest uit (...) voeren en (...) zorgen voor de goede werking ervan"; de tekst luidt vervolgens als volgt : "hiertoe wordt het Parkeeragentschap met opdrachten belast die hem door deze ordonnantie worden toevertrouwd" en wordt een lijst opgemaakt bestaande uit 10 punten waarin de overige taken worden opgesomd.

Welnu, artikel 30 van het voorontwerp luidt als volgt :

> "De regering kan elke andere opdracht die zij bepaalt en die het parkeerbeleid betreft aan het Parkeeragentschap toevertrouwen."

---

(70) Van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(71) Indien in de ordonnantie niet het volledige stelsel van de controle wordt ingeschreven die door de regeringscommissarissen op het orgaan wordt uitgeoefend, zouden de woorden "als bedoeld in" vervangen moeten worden door het woord "overeenkomstig".

Zulk een machtiging gaat te ver, aangezien daarmee de regering de mogelijkheid geboden wordt om de taken die aan het Agentschap toevertrouwd worden grondig te wijzigen, terwijl het zaak van de wetgever is nauwkeurig te bepalen voor welke aangelegenheden hij bevoegd is overeenkomstig artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, dat artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toepasselijk verklaart op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De taken van het Agentschap moeten uitputtend opgesomd worden en de ordonnantiegever is als enige daarvoor bevoegd [72].

4.3. In artikel 29, eerste lid, 2/, van het voorontwerp van ordonnantie wordt overigens als één van de onderscheiden opdrachten van het Agentschap genoemd :

"2/ de verplichte medewerking bij het opmaken, het adviseren en het controleren van de instrumenten van het parkeerbeleid."

In deze bepaling kan het woord "verplichte" hetzij in die zin begrepen worden dat het Agentschap moet deelnemen aan het opmaken, het adviseren en het controleren van de instrumenten van het parkeerbeleid wanneer het erom verzocht wordt, hetzij dat de gewestelijke en gemeentelijke overheidsinstanties verplicht worden om een beroep te doen op de medewerking van het Agentschap bij de uitvoering van die verschillende taken.

Het zou bijgevolg verkieslijk zijn om in artikel 29, eerste lid, 2/, van het voorontwerp het woord "verplichte" te schrappen en te verduidelijken wat de rol is van het Agentschap in de bepalingen omtrent elk van de instrumenten van het parkeerbeleid.

Zo ook bepaalt artikel 29, tweede lid, van het voorontwerp het volgende :

"De regering bepaalt de regels betreffende de uitoefening van deze bevoegdheden ."

---

(72) Zie, wat betreft het beginsel van de wettigheid en van de specialiteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen, RvSt, 16 oktober 1987, Beugnies, nr. 28.617, en 11 maart 1994, De Backer, nr. 46.498; zie eveneens, P. Goffaux, Dictionnaire élémentaire de droit administratif, Bruylant, 2006, v/ organisme d'intérêt public.

Zulk een bepaling is nutteloos wanneer ze enkel herhaalt dat de regering over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt [73], en te vaag wanneer ze er integendeel toe strekt de regering te machtigen uitvoeringsmaatregelen te nemen die niet onder die algemene uitvoeringsbevoegdheid vallen.

Artikel 29, tweede lid, van het voorontwerp moet bijgevolg vervallen, of worden herzien zodat de reikwijdte ervan beter wordt afgebakend.

4.4. Andere bepalingen betreffende de taken van het Agentschap doen problemen rijzen.

Zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 42, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie :

> "§ 2. De inning van de parkeerretributie, bedoeld in artikel 38 behoort uitsluitend tot de bevoegdheid van het gewest."

Het zou goed zijn die bepaling zo aan te vullen dat daarin wordt vermeld wat de taak is van het Agentschap met betrekking tot het innen van de retributies [74].

5. Talrijke wat bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie machtigen het Agentschap om zich in de plaats te stellen van de gemeenten in de volgende gevallen :

- luidens artikel 17, tweede lid, kan de regering, wanneer de gemeenteraad niet definitief het gemeentelijk parkeeractieplan vaststelt binnen twaalf maanden na de bekendmaking van het gewestelijk parkeerbeleidsplan in het Belgisch Staatsblad [75], "het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap, in de plaats van de gemeente,

---

(73) Waarin is voorzien in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van toepassing verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(74) Vergelijk met artikel 43, tweede lid, van het voorontwerp, dat onder meer bepaalt dat het Agentschap wordt vergoed voor de kosten gemaakt bij de inning.

(75) Het betreft hier niet het geval dat geregeld wordt in artikel 19 van het voorontwerp van ordonnantie, wanneer de gemeenteraad de opmaak van het ontwerp van gemeentelijk parkeeractieplan toevertrouwt aan het Agentschap.

belasten met de opmaak van het gemeentelijk parkeeractieplan" [76], welk plan evenwel goedgekeurd moet worden door de regering;

- volgens artikel 22, tweede lid, "(moeten de gemeenten) [,] wat de gemeente- en gewestwegen op hun grondgebied betreft, (...) de maatregelen ter uitvoering van de actieplannen aannemen en binnen de twee jaar na de inwerkingtreding ervan uitvoeren. Bij gebrek kan de regering het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap ermee belasten haar elk ontwerp van uitvoeringsmaatregel ter goedkeuring voor te leggen en, na goedkeuring, deze uitvoeringsmaatregelen te implementeren";

- luidens artikel 23 kan de regering, wanneer een gemeente geen tweejaarlijks evaluatieverslag aanneemt waarin de maatregelen ter uitvoering van de actieplannen worden gespecificeerd alsook de concrete gevolgen ervan voor het parkeren op de betrokken wegen "het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap ermee belasten dit evaluatieverslag op te stellen en het haar te bezorgen";

- luidens artikel 24, derde lid, wordt het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap, na het verstrijken van een laatste termijn - die niet nader wordt bepaald in de tekst - die volgt op een termijn van zestig dagen na de ontvangst van een ingebrekestelling als gevolg van het vaststellen van tekortkomingen in de uitvoering van het parkeeractieplan, "ermee belast, na afloop van deze termijn, een evaluatieverslag op te maken met betrekking tot de wijze waarop een eind werd gesteld aan de vastgestelde tekortkomingen";

- volgens artikel 24, vierde lid, "(belast de regering), [i]ndien de vastgestelde tekortkomingen [77], geheel of gedeeltelijk, blijven voortbestaan, (...) bij een met redenen omklede beslissing, het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap ermee de vervangingsmaatregelen die nodig zijn voor de goede uitvoering van de parkeeractieplannen in de gemeente aan te nemen".

---

(76) In dezelfde bepaling wordt voor de te volgen procedure verwezen naar artikel 18, § 3, van het voorontwerp.

(77) Luidens artikel 24, eerste lid, van het voorontwerp gaat het om een gemeente die "het parkeeractieplan dat van toepassing is op de gemeente- en gewestwegen op haar grondgebied, geheel of gedeeltelijk, niet op afdoende wijze of binnen de voorgeschreven termijn uitvoert [...]".

Terwijl het derde en het vierde geval realiseerbaar zijn, ook al zal het voor het opstellen van die evaluatieverslagen beslist nodig zijn te beschikken over informatie die alleen door de gemeentelijke diensten kan worden verstrekt, is het de afdeling wetgeving daarentegen niet duidelijk hoe in de overige drie gevallen, het eerste, het tweede en het vijfde, het Agentschap kan optreden.

In het eerste geval bijvoorbeeld moet in het ontwerp van parkeeractieplan overeenkomstig artikel 14, § 3, van het voorontwerp onder meer nauwkeurig het volgende worden vermeld :

- de afbakening van de gereglementeerde zones (artikel 14, § 3, 2/, a), wat inhoudt dat ze eerst vastgesteld worden;

- een opsomming van de aanvullende verkeersreglementen waarvan de aanneming nodig geacht wordt voor de uitvoering van het actieplan (artikel 14, § 3, 3/);

- een inventaris van de infrastructuurwerken die nodig zijn voor de uitvoering van het actieplan alsook de vaststelling van een tijdschema voor de realisatie van deze werken en een raming van de kosten en de wijze van financiering ervan (artikel 14, § 3, 4/).

Verscheidene van die maatregelen houden verband met de uitoefening van de verordenende functie van de gemeente of met beheersbeslissingen waarvoor de uitoefening van een bevoegdheid tot indeplaatsstelling moeilijk denkbaar is, zeker door een instantie waarvan de drievoudige taak "om de door deze ordonnantie vastgelegde doelstellingen te bereiken [78] er in hoofdzaak uit bestaat "(in te staan voor) de voorbereiding, de opmaak en de uitvoering" [79] van een gewestelijk parkeerbeleidsplan [80] en gemeentelijke parkeeractieplannen [81].

Dat geldt *a fortiori* ook voor het tweede en het vijfde geval wanneer de gemeente of haar diensten in gebreke blijven. Het aanwenden van de bevoegdheid tot

---

(78) Zie artikel 25, § 1, eerste lid, van het voorontwerp van ordonnantie.

(79) Memorie van toelichting, algemene gedeelte, C, derde alinea.

(80) Zie artikel 3, tweede lid, 2/, van het voorontwerp van ordonnantie.

(81) Zie artikel 3, tweede lid, 3/, van het voorontwerp van ordonnantie.

indeplaatsstelling lijkt zelfs ondenkbaar wanneer het gaat om het uitvaardigen van politieverordeningen, of vrijwel ondoenbaar wanneer het gaat om het uitschrijven, gunnen of uitvoeren van overheidsopdrachten.

Wat het vervangend toezicht betreft heeft Cyr Cambier op het volgende gewezen : "(Elle) conduit le pouvoir de tutelle à se substituer au contrôlé et à agir en ses lieu et place. De recevoir pareille portée, particulièrement attentatoire aux attributions de l'autorité sous contrôle, donne à cette forme de la tutelle un caractère exceptionnel" [82]. Er zijn weinig bepalingen die daarin voorzien [83].

Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk waarom het, in de bijzondere context van de uitvoering van dat gewestelijk beleid, nodig is te voorzien in een systeem van vervangend toezicht dat verschilt van de gewone regels inzake toezicht en controle op de plaatselijke besturen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat de uitoefening daarvan toevertrouwd wordt aan een pararegionale instelling die bij het voorontwerp van ordonnantie in hoofdzaak belast wordt met technische opdrachten of beheerstaken, is onaanvaardbaar.

Wat dat betreft moet het voorontwerp van ordonnantie grondig worden herzien.

V. Parkeerretributies

1. Zoals de steller van het voorontwerp van ordonnantie terecht opmerkt in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting en zoals de algemene vergadering van de afdeling wetgeving onlangs in herinnering heeft gebracht [84], blijkt uit artikel 173

---

(82) C. Cambier, Droit administratif, Brussel, Larcier, 1968, blz. 453.

(83) Zie, bij wijze van voorbeeld, met betrekking tot de plaatselijke besturen, artikel 266 van de nieuwe gemeentewet, of artikel 23 van de voornoemde wet van 16 maart 1954, waarbij laatstgenoemde bepaling zelfs bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers onmiddellijk op de hoogte wordt gebracht van het besluit waarbij de Koning dat toezicht heeft uitgeoefend.

(84) Zie het voornoemde advies 42.892/AV. Zie ook advies 35.055/4, gegeven op 11 juni 2003 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "betreffende een retributie voor het gebruik van het openbaar domein van de gemeenten" (Gedr. St., BHR, 2001-2002, nr. A-310/2).

van de Grondwet 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 kortgeleden bevestigd 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 landwegen [85].

Wat dat betreft en onder voorbehoud van wat uiteengezet is in algemene opmerking I (punt 3.2.1.) doet de principiële bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dus geen problemen rijzen.

2. Er dient evenwel weer op gewezen te worden, zoals het Grondwettelijk Hof ook heeft opgemerkt [86], dat de gewestelijke parkeerretributie enkel zo mag worden genoemd indien het daadwerkelijk gaat 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.

In dat verband is het de afdeling wetgeving niet duidelijk op grond waarvan te wettigen valt dat het bedrag van de forfaitaire parkeerretributie in geval van niet-betaling van de retributie die normaal verschuldigd is of in geval van niet-inachtneming van de toegestane parkeertijd of de parkeertijd die overeenstemt met het bedrag van de betaalde retributie, dezelfde is, namelijk 40,00 euro, ongeacht de betrokken zone, rood of groen, terwijl de verschillende tarieven van de retributie die verschuldigd is naargelang van de parkeertijd, verschillen naargelang van de betrokken zone [87]. Indien dat eenheidsbedrag van forfaitaire retributie niet naar behoren verantwoord kan worden in de memorie van toelichting, is het niet uitgesloten dat dat bedrag geacht kan worden niet meer een retributie te zijn voorzover het betrekking heeft op een groene zone.

---

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

(86) Arrest nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.18.

(87) Zie artikel 38, § 1 (rode zone), en § 2 (groene zone), van het voorontwerp van ordonnantie.

3.1. Artikel 38, § 1, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt het tarief van de retributie voor het gebruik van een parkeerplaats in een rode zone als volgt :

> "Art. 38. § 1. In de rode zone bedraagt het tarief van de retributie € 0,50 [lees : "euro" [88]] voor een half uur, € 2,00 voor één uur, € 5,00 voor twee uur, waarbij elke begonnen periode geheel verschuldigd is."

Het volgende lid bepaalt :

> "Behoudens afwijking beslist door de regering wordt de maximale parkeertijd in deze zone vastgelegd op twee uur."

De voorliggende bepaling moet zo worden aangevuld dat daarin de berekeningswijze van de retributie wordt vastgesteld in het geval dat de regering, die gebruik maakt van de mogelijkheid die haar bij het voornoemde artikel 38, § 1, tweede lid wordt geboden, een maximale parkeertijd van meer dan twee uur vaststelt.

3.2. De voorgaande opmerking geldt *a fortiori* voor artikel 38, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie, dat niet voorziet in een maximale parkeertijd in een groene zone.

4. Artikel 37, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat "de regering (...) een beroepsprocedure (kan) voorzien" inzake parkeerretributies. Overeenkomstig de beginselen die de betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, staat het aan de wetgever te besluiten of hij zulk een beroep organiseert, en er de voornaamste regels van vast te stellen.

Artikel 37 van het voorontwerp moet in die zin worden gewijzigd.

5. Overeenkomstig artikel 43, derde lid, van het voorontwerp van ordonnantie wordt de eventuele winst gemaakt bij de inning van de parkeerretributies

---

(88) In het voorontwerp van ordonnantie moet het symbool "€" immers vervangen worden door het voluit geschreven woord "euro", dat in het Nederlands in het enkelvoud blijft.

doorgestort aan elk van de gemeenten. Daarvan wordt evenwel 15% afgehouden ten voordele van het Agentschap.

De afdeling wetgeving van de Raad van State wijst in de eerste plaats op een tegenstrijdigheid met de commentaar bij dat artikel, waarin staat dat 20% wordt afgehouden door het Agentschap. Die tegenstrijdigheid moet worden weggewerkt.

Bovendien lijkt het erop dat het de bedoeling is van de regering [89] dat de berekening van de kosten, de verdeling daarvan tussen het Agentschap en de gemeenten, en het bepalen van de winst, die verdeeld wordt tussen het Agentschap en de gemeenten, niet globaal geschiedt, maar per gemeente, afhankelijk van de gezamenlijke parkeerretributies en administratieve boetes die op het grondgebied van die gemeente zijn geïnd, en van de berekening van de kosten gemaakt bij de parkeercontroles op het grondgebied van die gemeente, ongeacht of die controle geschiedt door het Agentschap dan wel door de gemeente. Indien dat zo is, zou die bedoeling beter tot uiting moeten komen uit de tekst van artikel 43 van het voorontwerp.

Bovendien wordt, terwijl de wijze waarop artikel 43 is gesteld duidelijk de indruk wekt dat er hoe dan ook winst te verdelen zal zijn tussen het Agentschap en de betrokken gemeente, in de commentaar bij dat artikel integendeel gesproken van verdeling van de "eventuele winst". De vraag rijst dus of in de ordonnantie niet uitdrukkelijk geregeld moet worden wat er geschiedt wanneer de kosten veroorzaakt door de controle op de parkeerregels groter blijken te zijn dan de geïnde ontvangsten.

VI. Administratieve boetes

1. Artikel 40, eerste lid, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat een administratieve boete wordt opgelegd in geval van

> "een inbreuk (...) op de geldende parkeerregels andere dan deze bepaald in artikel 38".

---

(89) Zie onder meer de uitleg in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting.

Artikel 40, tweede lid, machtigt zijnerzijds de regering

"de geviseerde inbreuken en het bedrag van de administratieve boete (te bepalen), rekening houdend met de duur en de ernst van het feit dat er aanleiding toe geeft, zonder dat dit bedrag lager kan zijn dan € 100 [lees : 100 euro] en hoger dan € 250 [lees : 250 euro]".

Artikel 41 belast de regering er voorts mee

"de regels inzake de procedure tot vaststelling en inning van de administratieve boete alsook de mogelijkheden tot eventueel beroep (te bepalen)".

Zo opgevat vallen die bepalingen inderdaad, zoals daaraan is herinnerd in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting, onder de accessoire bevoegdheid van de gewesten om te voorzien in een stelsel van administratieve boetes wanneer ze wetgevend optreden op hun materiële bevoegdheidsdomeinen [90]. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State evenwel herhaaldelijk heeft gesteld [91], is het evenwel geboden dat de gewesten een aantal beginselen in acht nemen wanneer ze een systeem van

---

(90) Dat is onlangs nog in herinnering gebracht door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar voornoemde advies 44.243/AV : "artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft geen betrekking op administratieve straffen, aangezien de bevoegdheid van de gewesten ter zake rechtstreeks voortvloeit uit de bepalingen waarbij hen materiële bevoegdheden worden opgedragen."

(91) Zie, bij wijze van voorbeeld, advies 32.521/4, uitgebracht op 27 februari 2002 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt (Gedr. St., Parl. wall. 2001-2002, nr. 398/1), advies 32.455/1/2/3/4, gegeven op 31 oktober 2001 over een voorontwerp dat de programmawet van 30 december 2001 is geworden (Gedr. St., Kamer, 2001-2002, nr. 1503/1), advies 40.940/2/V, gegeven op 6 september 2006 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 april 2007 houdende diverse bepalingen inzake de openbare dienst van openbaar stadsvervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Gedr. St., BHG, 2006-2007, nr. A-348), advies 41.402/3, gegeven op 3 oktober 2006 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 14 december 2006 tot wijziging van de ordonnanties van 19 juli 2001 en van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot opheffing van de ordonnantie van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit en de ordonnantie van 11 maart 1999 tot vaststelling van de maatregelen ter voorkoming van de schorsingen van de gaslevering voor huishoudelijk gebruik (Gedr. St., BHG, 2006-2007, nr. A-308).

administratieve boetes instellen, beginselen die des te strikter blijken te zijn daar die boetes bestempeld moeten worden als "strafrechtelijke administratieve boetes" in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Wat dat betreft geven de artikelen 40 en 41 van het voorontwerp van ordonnantie aanleiding tot verschillende opmerkingen.

2.1. Het begrip "inbreuk op de geldende parkeerregels andere dan deze bepaald in artikel 38" is te vaag. Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State namelijk niet duidelijk wat dit begrip concreet inhoudt [92]. Gelet op de beginselen die de betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, staat het aan de wetgever zelf te bepalen welke gedragingen bestraft kunnen worden met een administratieve boete, en zeker welke gedragingen bestraft kunnen worden met een "strafrechtelijke" administratieve boete. Artikel 40 van het voorontwerp van ordonnantie moet bijgevolg wat dat betreft grondig worden herzien.

2.2. In dat verband moet er tevens op worden gewezen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest alleen gebruik kan maken van de mogelijkheid om de gedragingen vast te stellen die met een administratieve boete bestraft worden en die voor het overige niet strafrechtelijk kunnen worden bestraft, binnen de strikte grenzen van zijn bevoegdheid inzake de politie over het wegverkeer en inzonderheid inzake de regels van algemene politie die op federaal niveau worden uitgevaardigd met betrekking tot betaald parkeren.

Wat de afbakening van die bevoegdheid betreft, wordt verwezen naar de bovengenoemde opmerking die de afdeling wetgeving in haar advies 42.892/AV heeft gemaakt, en meer in het bijzonder naar punt 3.4.1. daarvan. De aandacht wordt er tevens op gevestigd dat de verdeling van de bevoegdheden over de federale Staat en de gewesten op dat vlak kunnen veranderen in het kader van de thans lopende institutionele

---

(92) In de commentaar bij artikel 40 staat daarover overigens niets en de enige aanwijzing, vermeld in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting, luidens welke die administratieve boetes geïnd zouden worden "in geval van onwettig parkeren buiten de gereglementeerde zones betaald parkeren", brengt niet veel meer duidelijkheid.

besprekingen aangaande de staatshervorming [93], besprekingen waarmee geen rekening wordt gehouden in het onderhavige advies.

3. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, moet ervan worden uitgegaan dat de boetes, gelet op het algemene karakter van de geschonden rechtsregels en het oogmerk van repressie dat met die boetes wordt nagestreefd, beschouwd moeten worden als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten [94].

---

(93) In dat verband wordt verwezen naar het voorstel van bijzondere wet houdende institutionele maatregelen, nader genoemd in de bovenstaande voetnoot 45, waarvan artikel 12 ertoe strekt in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een nieuw punt XI in te voegen, waarvan onderdeel b) voorziet in een depenalisering van overtredingen van de eerste of tweede graad van de reglementen uitgevaardigd op grond van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, waarbij die overtredingen enkel nog bestraft kunnen worden met administratieve boetes. In de toelichting bij het voorstel staat dat het beoogde doel erin bestaat aan de gewesten "een bevoegdheid op zich [lees: een eigen bevoegdheid] [over te dragen] om administratieve boetes op te leggen in geval van het overtreden van federale regelgeving" (Gedr. St., Senaat, 2007-2008, nr. 4-602/1, blz. 30).

(94) Zie onder meer advies 23.417/2, gegeven op 19 januari 1995 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur (Gedr. St., BHR, 1994-1995, nr. A-368), advies 39.935/4, gegeven op 20 maart 2006 over een voorontwerp dat de ordonnantie van 20 juli 2006 is geworden die laatstgenoemde ordonnantie wijzigt (Gedr. St., BHG, 2005-2006, nr. A-268/1), advies 28.776/4, gegeven op 3 februari 1999 over een voorontwerp dat de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties is geworden (Gedr. St., Kamer, 1998-1999, nr. 2031/1), en advies 40.940/2/V, gegeven op 6 september 2006 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 19 april 2007 houdende diverse bepalingen inzake de openbare dienst van openbaar stadsvervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Gedr. St., BHG, 2006-2007, nr. A-348/1).

.../...

De procedures die bij het voorontwerp van ordonnantie worden ingevoerd moeten bijgevolg de waarborgen bieden die in het voornoemde Verdrag worden vereist, inzonderheid wat betreft het invoeren van een daadwerkelijk rechterlijk beroep [95].

4. Gezien de opmerkingen gemaakt bij artikel 40 van het voorontwerp van ordonnantie, moet er ook op worden gewezen dat de machtigingen die bij artikel 41 van het voorontwerp aan de Regering worden verleend, te ver gaan.

Het staat immers aan de wetgever zelf om, op het vlak van administratieve boetes - en zeker wanneer ze een "strafrechtelijk" karakter vertonen - de voornaamste regels te geven inzake de procedure van constatering, de procedure van inning en de beroepen.

5. Het besluit is dan ook dat de artikelen 40 en 41 van het voorontwerp van ordonnantie grondig moeten worden herzien om rekening te houden met de bovenstaande opmerkingen.

VII. Toekenning van de hoedanigheid van agent/officier van gerechtelijke politie en bewijskracht van de processen-verbaal

1.1. Artikel 44 van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat de regering de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekent aan de beëdigde ambtenaren en personeelsleden van het Parkeeragentschap of van de gemeenten die ze aanwijst.

Uit artikel 11, derde lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt evenwel dat een gemeenschap of een gewest de

---

(95) Zie in die zin onder meer advies 33.832/1, gegeven op 24 april 2003 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (Gedr. St., Vl. Parl., 2002-2003, n/ 1812/1).

hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie alleen mag toekennen aan de "aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren [96] [97];

Een gewest kan bijgevolg de hoedanigheid van agent of die van officier van gerechtelijke politie niet toekennen aan gemeentelijke ambtenaren of personeelsleden.

---

(96) Zie onder meer voormeld advies 23.417/2.
Dezelfde opmerking is recentelijk nog geformuleerd door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving in advies 43.509/VR, op 20 november 2007 verstrekt over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement". In datzelfde advies hebben de verenigde kamers er eveneens op gewezen dat, voor personeelsleden belast met het toezicht op bepaalde rechtsvoorschriften, een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen degenen die alleen belast zijn met taken van administratieve politie - en wier processen-verbaal van constatering in voorkomend geval met toepassing van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering aan de procureur des Konings zouden worden toegezonden - en degenen die bovendien de hoedanigheid hebben van agent of officier van gerechtelijke politie op grond waarvan zij, in het kader van de vaststelling van strafbare feiten in strafrechtelijke zin, eveneens daden kunnen stellen van de gerechtelijke politie. In dat geval zou er geen enkel bezwaar tegen bestaan dat ook gemeenteambtenaren worden aangewezen om deel uit te maken van de eerste categorie van personeelsleden "belast met het toezicht", overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(97) In verband met het onderscheid dat gemaakt dient te worden tussen de bevoegdheden uitgeoefend in het kader van de administratieve politie en de bevoegdheden uitgeoefend in het kader van de gerechtelijke politie, zie onder meer voornoemd advies 33.832/1 en advies 40.352/1, op 15 juni 2006 verstrekt over een voorontwerp van wet "tot invoering van een Sociaal Strafwetboek" (algemene opmerking 2 en bijzondere opmerkingen 1 onder de ontworpen artikelen 34 en 38 , 1 onder het ontworpen artikel 39 en 1 onder het ontworpen artikel 54) (Gedr. St. , Kamer, 2006-2007, nr. 3059/1).
In advies 41.466/4, op 16 april 2007 verstrekt over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "betreffende de bouwplaatsen op de openbare weg", (Gedr. St., BHG, 2007-2008, nr. A.445/1), heeft de afdeling wetgeving evenmin bezwaar gemaakt tegen het aanstellen van gemeenteambtenaren om toezicht te houden op de uitvoering van de ontworpen ordonnantie, met dien verstande dat deze ambtenaren niet de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie hoefden te bezitten en dat op de schending van de bepalingen van de ordonnantie alleen administratieve boetes stonden (bijzondere opmerking onder het ontworpen artikel 96) en geen strafvervolging.

.../...

1.2. Er is een fundamenteler bezwaar waarop de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft gewezen in soortgelijke omstandigheden [98] :

> "Het verlenen van een zodanige hoedanigheid aan personeelsleden en ambtenaren belast met het toezicht op de toepassing van een wetgeving die, zoals het geval is met de ontworpen ordonnantie, alleen administratieve geldboetes oplegt aan degenen die de bepalingen ervan schenden, is niet terzake dienend."

Aangezien geen enkele bepaling van het voorontwerp van ordonnantie voorziet in strafrechtelijke tenlastelegging, en de beëdigde ambtenaren en personeelsleden van het Agentschap en van de gemeenten alleen gemachtigd zijn om, per definitie administratieve, "overtredingen op (lees : van) de parkeerregels die aanleiding geven tot de parkeerretributie op de gewest- of gemeentewegen op te sporen en bij proces-verbaal vast te stellen", moet artikel 44 van het voorontwerp van ordonnantie worden herzien.

2. In dezelfde gedachtengang kan artikel 44, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie, waarin wordt bepaald dat de beëdigde personeelsleden van het Agentschap onder meer gemachtigd zijn om "alle nodige maatregelen te nemen (...) zodra een geparkeerd motorvoertuig in overtreding is met de parkeerregels, met inbegrip van de wegtakeling of immobilisatie van dit motorvoertuig", alleen worden aanvaard als het verstaan wordt als een maatregel van administratieve politie die genomen kan worden in het kader van de toepassing van de ordonnantie.

Immers, het vaststellen van de regels luidens welke motorvoertuigen, in geval van overtreding van de regels van de algemene politie over het wegverkeer kunnen worden weggehaald of stilgelegd, valt bij de huidige stand van de wetgeving [99] onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake de algemene politie over het wegverkeer [100].

In verband met artikel 44, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie wordt bovendien verwezen naar de hierboven over artikel 40 gemaakte opmerkingen.

---

(98) Zie voormeld advies 41.466./4.

(99) Zie voetnoot 93.

(100) Zie artikel 4.4 van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

3.1. Artikel 44, derde lid, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt, in de Nederlandse versie :

"De processen-verbaal bedoeld in leden 1 en 2 leveren bewijs op zolang het tegendeel niet is bewezen."

en in de Franse versie :

"Les procès-verbaux visés aux alinéas 1er et 2 font foi jusqu'à inscription de faux."

Zo geredigeerd geven deze teksten aanleiding aan de volgende opmerkingen.

3.2. Zoals er reeds op is gewezen kunnen de processen-verbaal waarvan sprake is in artikel 44 geen betrekking hebben op de vaststelling van strafbare feiten, in strafrechtelijke zin, doordat het voorontwerp van ordonnantie daarin niet voorziet.

3.3.1. In zoverre het in de bedoeling van de regering ligt een bijzondere bewijskracht te verlenen aan de processen-verbaal die bepaalde beëdigde personeelsleden of ambtenaren overigens kunnen opmaken in geval van overtredingen van door de Koning vastgestelde algemene regels inzake het parkeren van voertuigen, kan een zodanige bepaling niet worden aanvaard, doordat ze de bevoegdheidsverdelende regels zou schenden inzake de algemene politie over het wegverkeer [101].

3.3.2. Meer algemeen gesteld vormt een zodanige bepaling, zelfs indien ze wordt toegepast in strafzaken, een uitzondering op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als loutere inlichting en bijgevolg, zoals het Grondwettelijk Hof heeft

---

(101) Artikel 62, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt daartoe dat de processen-verbaal die worden opgemaakt door de overheidspersonen die door de Koning worden aangewezen om toezicht te houden op de naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, bewijskracht hebben tot bewijs van het tegendeel.

onderstreept [102], op de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat een redelijke verantwoording moet bestaan voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit en de rechten van de beklaagde niet onevenredig mogen, worden beperkt door dat verschil in behandeling. Bijgevolg heeft het Hof dringend aangeraden in de commentaar bij een bepaling die in een zodanige afwijking voorziet, te wettigen waarom bijzondere bewijskracht wordt toegekend aan de bedoelde processen-verbaal [103].

3.4. Het is de afdeling wetgeving *a fortiori* niet duidelijk wat zou wettigen dat in administratieve aangelegenheden aan processen-verbaal een bewijskracht wordt verleend die geldt zo lang ze niet van valsheid worden beticht of een bewijskracht wordt verleend tot bewijs van het tegendeel [104]. Bij ontstentenis van een relevante rechtvaardiging in de memorie van toelichting, moet artikel 44, derde lid, vervallen of op zijn minst worden herzien, opdat, enerzijds, de discordantie tussen beide versies wordt weggewerkt en opdat, anderzijds, in voorkomend geval en mits zulks wordt gerechtvaardigd in de memorie van toelichting, slechts wordt voorzien in een bewijskracht die alleen geldt tot bewijs van het tegendeel.

---

(102) Arresten nr. 40/2000 van 6 april 2000, B.14.1. en nr. 16/2001 van 14 februari 2001, B.12.1.

(103) Een soortgelijke opmerking is onder meer gemaakt in voormeld advies 33.832/1 en in advies 40.442/4, op 7 juni 2006 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen (Gedr. St., Kamer, 2005-2006, nr. 2643/1).

(104) Ter vergelijking : artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet, waarbij een gemeenteraad wordt gemachtigd om straffen of administratieve sancties te bepalen voor overtredingen van zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde overtredingen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald, verleent in zijn paragraaf 6 geen bijzondere bewijskracht aan de processen-verbaal waarbij politieambtenaren of hulpagenten van politie overtredingen vaststellen waarop mogelijk administratieve sancties staan.

VIII. Onduidelijkheid en gebrek aan samenhang van verscheidene bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie

In het algemeen merkt de afdeling wetgeving op dat verscheidene bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie onduidelijk zijn gesteld of een gebrek aan onderlinge samenhang lijken te vertonen.

Zo kunnen, naast hetgeen reeds is gezegd naar aanleiding van de overige hierboven gemaakte algemene opmerkingen, de volgende voorbeelden worden gegeven :

1/) artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat de gebruiksvoorwaarden waarin de ordonnantie voorziet voor de gereglementeerde zones (rode, groene of blauwe zone) van toepassing zijn "minimum elke dag van 9 uur tot 18 uur".

Artikel 5, tweede lid, bepaalt evenwel dat een gewestelijk of gemeentelijk parkeerplan, in precieze gevallen, kan afwijken van de voormelde periode, "wanneer de specificiteit van een weg of een bijzondere wijk dit verantwoordt".

De afdeling wetgeving van de Raad van State vraagt zich bijgevolg af welke betekenis moet worden gegeven aan het woord "minimum". Betekent het dat de afwijkingen waarin artikel 5, tweede lid, voorziet, de periode van dagelijkse toepassing van de regels die de duur van het parkeren in de gereglementeerde zones beperken, alleen maar kunnen uitbreiden ? Of betekent het integendeel dat een uitbreiding van deze minimumduur niet beschouwd mag worden als een afwijking in de zin van artikel 5, tweede lid ?

In het dispositief wordt bovendien het begrip "dag" gebezigd, terwijl in de commentaar bij het artikel wordt gepreciseerd dat zulks in feite alleen duidt op "alle dagen van de week met uitzondering van de zondagen en wettelijke feestdagen die in heel het land van toepassing zijn". Deze inconsistentie moet eveneens worden opgeheven.

De voorliggende bepaling moet dus worden herzien opdat de bedoeling van de steller ervan op dat punt beter wordt weergegeven;

2/) artikel 9, tweede lid, 2/, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat het reglementaire gedeelte van het gewestelijk parkeerbeleidsplan onder meer bestaat "uit toepasselijke bepalingen inzake parkeren".

Een zodanige uitdrukking is ofwel nutteloos, indien ze alleen maar de inhoud aankondigt van het reglementaire gedeelte van het plan dat gespecificeerd wordt in de punten a), b) en c) van deze bepaling, ofwel te onnauwkeurig, indien ze betekent dat dit reglementaire gedeelte andere verordeningsbepalingen bevat, vastgesteld ter uitvoering van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie;

3/) artikel 10, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat het ontwerp van gewestelijk parkeerbeleidsplan onder meer het advies behoeft van Mobiel Brussel. Het betreft de nieuwe benaming van het Bestuur Uitrusting en Vervoer van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het staat evenwel niet aan de gewestwetgever de regering te verplichten het advies in te winnen van haar eigen diensten. In de voorliggende bepaling moeten de woorden "Mobiel Brussel" bijgevolg vervallen;

4/) volgens artikel 10, derde lid, van het voorontwerp van ordonnantie moeten de adviezen over het ontwerp van gewestelijk parkeerbeleidsplan worden toegezonden aan de regering binnen zestig dagen na de adviesaanvraag, wat de indruk wekt dat het advies op de zestigste dag nog zou kunnen worden toegezonden, doch nog niet ontvangen zou zijn. Zulks stemt evenwel niet overeen met de commentaar bij het artikel, waarin wordt verklaard dat de regering het advies uiterlijk op de laatste dag van deze termijn moet ontvangen;

5/) in artikel 13, derde lid, van het voorontwerp van ordonnantie wordt niet gepreciseerd wie het evaluatierapport moet opmaken. Het gaat wellicht om het alomvattend evaluatierapport dat met toepassing van artikel 23 van het voorontwerp door het Parkeeragentschap wordt opgemaakt.

6/) in artikel 26, § 2, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie is het de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk hoe zal worden uitgemaakt of een gegadigde voor de post van bestuurder behoort tot een "taalgroep". Het voorontwerp moet op dat punt worden aangevuld;

7/) een soortgelijke opmerking geldt voor de keuze van de voorzitter en ondervoorzitter, die luidens artikel 26, § 3, van het voorontwerp van ordonnantie "moeten (behoren) tot een verschillende taalgroep".

*
* *

De conclusie is dan ook dat het voorontwerp van ordonnantie opnieuw moet worden onderzocht en, in voorkomend geval, op fundamentele punten moet worden herzien in het licht zowel van de voorafgaande opmerking als van de zo-even gemaakte algemene opmerkingen. De verschillende bepalingen van het voorontwerp zijn bijgevolg niet verder onderzocht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph.	HANSE,	kamervoorzitter,
	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	J.	JAUMOTTE,	
Mevrouw	C.	GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT Ph. HANSE