CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.485/4
55.486/4
du 24 mars 2014

sur

- un projet d'arrêté royal 'relatif à la signalisation des zones de basses émissions' (55.485/4) ;

- un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière' (55.486/4).

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.485/4
55.486/4
van 24 maart 2014

over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het signaleren van lage emissie-zones' (55.485/4);

- een ontwerp van ministe-rieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 oktober 1976 waarbij de minimumafmetingen en de bijzondere plaatsingsvoor-waarden van de verkeer-stekens worden bepaald' (55.486/4).

Le 24 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur

- un projet d'arrêté royal 'relatif à la signalisation des zones de basses émissions' (55.485/4) ;

- un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière' (55.486/4).

Les projets ont été examinés par la quatrième chambre le 24 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2014.

*

Op 24 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het signaleren van lage emissiezones' (55.485/4);

- een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 oktober 1976 waarbij de minimumafmetingen en de bijzondere plaatsingsvoorwaarden van de verkeer-stekens worden bepaald' (55.486/4).

De ontwerpen zijn door de vierde kamer onderzocht op 24 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

De verslagen werden uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2014.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des projets, 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, les projets appellent les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les projets examinés doivent être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées, tout comme la demande d'avis, du 17 février 2014.

Il revient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DES PROJETS

1. Le projet d'arrêté royal examiné vise à ajouter aux différents types de zones définies 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', la « zone de basses émissions », dont l'article 2.63, en projet (article 1er, 1°, du projet) donne la définition suivante :

> « 2.63. 'zone de basses émissions', une zone dont l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une politique d'accès sélective justifiée par des motifs liés à la qualité de vie, en particulier à cause des nuisances provoquées par ces véhicules motorisés sur l'environnement et la santé par la mauvaise qualité de l'air ; le début de la zone est signalé par le signal routier F115 et la fin par le signal F117 ».

Le projet d'arrêté royal définit en son article 2 (article 22*decies*, en projet, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975) les catégories de véhicules motorisés admis à circuler dans les zones de basses émissions et fixe enfin, en son article 3, les modèles de signaux routiers indiquant le début (F115) et la fin (F117) d'une zone de basses émissions.

2. La mise en place de zones de basses émissions relève tout à la fois de la matière de la police de la circulation routière et de celle de la lutte contre la pollution atmosphérique. La question de la détermination de l'autorité compétente pour leur création a déjà été examinée par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 52.007/VR/3/4 donné le 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du

Climat et de la maîtrise de l'Énergie [1]. Les chambres réunies de la section de législation y ont formulé l'observation suivante, à propos de l'article 3.2.17 de l'avant-projet, devenu l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013.

« 1.1. Aux termes de l'article 3.2.17, § 1er, alinéa 1er, le Gouvernement peut déterminer les zones de basses émissions et, sur la base d'une étude de faisabilité et en concertation avec les communes, encourager, restreindre ou interdire l'exercice de certaines activités en matière de transport et de mobilité, de façon permanente, temporaire ou récurrente afin d'améliorer la qualité de l'air. Il peut prendre à cet effet des mesures spécifiques applicables aux véhicules circulant dans une zone de basses émissions, et ce sur la base de critères relatifs à la motorisation, à la période ou à la destination (article 3.2.17, § 1er, alinéa 2). Le Gouvernement peut également octroyer des subsides aux communes pour la mise en œuvre de zones de basses émissions (article 3.2.17, § 1er, alinéa 1er).

Si le Gouvernement procède à une restriction du droit d'accès des véhicules aux zones de basses émissions, celui-ci doit être notamment lié aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule (article 3.2.17, § 2, première phrase). Le Gouvernement est tenu de prévoir à cet égard des exceptions à la restriction du droit d'accès et l'avant-projet définit des critères à cet effet (article 3.2.17, § 2, deuxième phrase, et § 3).

1.2.1. Selon l'exposé des motifs relatif à l'article 3.2.17, l'instauration de zones de basses émissions constitue l'une des mesures les plus effectives dans la lutte contre la pollution atmosphérique urbaine, en particulier dans le cas de la pollution liée aux particules fines et au dioxyde d'azote. L'une des mesures phare à cet égard est la restriction du droit d'accès aux véhicules sur la base des émissions de polluants atmosphériques de ceux-ci.

Le régime en projet vise à améliorer la qualité de l'air ambiant dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Sur la base de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont compétentes en matière de 'protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit'. En vertu de l'article 4 de loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale. Par conséquent, la région trouve dans les dispositions précitées le pouvoir général de légiférer dans le domaine de la pollution et des agressions atmosphériques. Le régime en projet ressortit dès lors en principe à la compétence du législateur régional bruxellois.

1.2.2. S'il est vrai que l'article 3.2.17, en projet, présente ainsi un point de rattachement évident en ce qui concerne la compétence régionale en matière de protection de l'environnement contre la pollution atmosphérique, il n'en reste pas moins qu'il soulève la question de la compétence de la région pour limiter, voire interdire le droit d'accès des véhicules aux zones de bases émissions. La question se pose plus particulièrement de savoir si cette disposition n'empiète pas sur le domaine de compétences de l'autorité fédérale en matière de police générale et de réglementation relative aux communications. En effet, l'autorité fédérale est compétente pour 'l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport' (6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

[1] *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° 1-353/1, pp. 190-192.

Selon les travaux préparatoires de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, 'la police générale (relative aux communications)' concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports. En ce qui concerne les voies publiques, il s'agit plus particulièrement de 'la police de la circulation routière' [2]. Ainsi, l'autorité fédérale est compétente pour fixer les règles qui définissent notamment les voies publiques et qui précisent les catégories d'usagers pouvant ou ne pouvant emprunter les voies publiques [3].

La 'réglementation relative aux communications' concerne le déroulement de la circulation dans son ensemble et vise à organiser la circulation de manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, ainsi qu'à prévenir l'apparition de situations dangereuses [4]. La compétence en matière de police générale (relative aux communications) et de réglementation relative aux communications est alors la compétence de régler l'aménagement de la circulation routière en soi [5].

Ainsi, même si l'autorité fédérale est compétente pour le règlement général de la police de la circulation routière et peut déterminer, sur la base de celui-ci, les catégories d'usagers pouvant ou ne pouvant emprunter les voies publiques, il découle de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle que les règlements complémentaires de circulation relèvent de la compétence des régions [6-7]. Par conséquent, elles peuvent arrêter des règlements complémentaires de circulation qui visent à adapter la réglementation (générale) sur la circulation aux circonstances locales ou particulières [8-9] pour autant que

[2] *Note de bas de page 26 de l'avis cité :* Exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988, *Doc. parl.*, Chambre, S.E, 1988, n° 516/1, p. 21. Voir C.C., 18 janvier 1996, n° 5/96, B.1.2 ; C.C., 16 janvier 1997, n° 2/97, B.4.2 ; C.C., 13 juillet 2000, n° 91/2000, B.3.1 ; C.C., 27 mai 2010, n° 59/2010, B.5.3.

[3] *Note de bas de page 27 de l'avis cité* : C.C., 28 novembre 1996, n° 68/96, B.10.4.

[4] *Note de bas de page 28 de l'avis cité* : C.C., 16 janvier 1997, n° 2/97, B.4.3.

[5] *Note de bas de page 29 de l'avis cité* : Dans la pratique, les notions de « police générale (relative aux communications) » et de « réglementation relative aux communications » sont considérées comme une seule notion et on parlera souvent des « règles de circulation » (Voir C.C. 16 janvier 1997, n° 2/97, B.4.3) ou « des règles de police de la circulation routière » (Voir C.C. 28 novembre 1996, n° 68/96, B.10.2).

[6] *Note de bas de page 30 de l'avis cité* : C.C., 27 mai 2010, n° 59/2010, B.7.4; C.C., 11 janvier 2012, n° 2/2012, B.8.

[7] *Note de bas de page 31 de l'avis cité* : nonobstant le fait que dans son arrêt n° 174/2004 du 3 novembre 2004, la Cour constitutionnelle estimait déjà que les régions, pour les matières qui relèvent de leur compétence, peuvent arrêter des règlements complémentaires qui visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières, l'arrêt précité n'apportait pas toute la clarté quant à l'étendue des compétences régionales qui y sont définies.

[8] *Note de bas de page 32 de l'avis cité* : Selon la Cour constitutionnelle, les règlements complémentaires ont un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De par leur nature, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale : C.C., 27 mai 2010, n° 59/2010, B.7.2 et 9 juillet 2010, n° 89/2010, B.6.2.

[9] *Note de bas de page 33 de l'avis cité* : Sur la base de l'article 2, alinéa 1er, des lois « relatives à la police de la circulation routière », coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, les conseils communaux peuvent eux aussi arrêter des règlements complémentaires applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune.

ces règlements portent sur des matières qui relèvent de la compétence des régions [10]. Toutefois, ils doivent respecter à cet effet les compétences de l'autorité fédérale [11-12].

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, les régions sont compétentes pour légiférer en matière de pollution et d'agressions atmosphériques. La possibilité pour le Gouvernement de restreindre ou d'interdire le droit d'accès aux véhicules dans certaines zones de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des émissions de polluants atmosphériques par ces véhicules, a indéniablement pour but de diminuer la pollution atmosphérique dans ces zones. Cette habilitation au Gouvernement doit dès lors être considérée comme une habilitation permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation en vue de la protection de l'environnement.

Cette compétence du Gouvernement étant limitée à des circonstances locales et particulières, le régime en projet peut s'inscrire dans les limites définies par la Cour constitutionnelle à cet égard.

1.2.3. Il résulte de ce qui précède que le législateur régional bruxellois est compétent pour arrêter le régime en projet » [13].

3. Il résulte de cette observation que l'auteur du projet d'arrêté royal n'est pas compétent pour déterminer les catégories de véhicules motorisés qui ne seront pas admis à circuler dans les zones de basses émissions. L'article 2 doit par conséquent être omis du projet, ce qui rend sans objet son article 1er, 2° et 3°.

[10] *Note de bas de page 34 de l'avis cité :* C.C., 3 novembre 2004, n° 174/2004, B.5.3; C.C., 27 mai 2010, n° 59/2010 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 89/2010 ; Avis C.E. 43.437/AV, 18 septembre 2007, *Doc. parl.,* Parl. fl., 2007-08, n° 1596/1 et avis C.E 43.518/AV, 18 septembre 2007, *Doc. parl.,* Parl. w., 2007-08, n° 680/1 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 455, n° 407 ; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, p. 142-145, n° 167.

[11] *Note de bas de page 35 de l'avis cité :* C.C., 11 janvier 2012, n° 2/2012, B.8.

[12] *Note de bas de page 36 de l'avis cité :* Ainsi, une région qui arrête un règlement complémentaire de circulation qui restreint le droit d'accès aux véhicules sur la base des émissions de polluants atmosphériques de ces véhicules, ne pourra, par exemple, pas fixer des exigences techniques qui relèvent du domaine fédéral de compétences concernant les prescriptions techniques en matière de moyens de communication et de transports. De même, une région, dans le cadre de l'exercice de sa compétence, sera tenue de respecter le principe de proportionnalité et devra veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile pour l'autorité fédérale la mise en œuvre efficace de la politique qui a été confiée à celle-ci.

[13] Au sujet de la compétence des régions en matière de règlement complémentaire de circulation routière, voir également l'avis 54.650/VR donné le 27 janvier 2014 sur un projet d'arrêté royal 'portant création de la zone aéroportuaire dans la réglementation routière, relative aux véhicules et à leur immatriculation' ainsi que l'avis 54.872/VR donné le 29 janvier 2014 sur un avant-projet de decret 'betreffende het verkeer van havenvoertuigen tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen die binnen het havengebied liggen'.

4. Dans les deux projets d'arrêtés examinés, il convient de tenir compte du fait qu'un projet d'arrêté royal « portant création de la zone aéroportuaire dans la règlementation routière, relative aux véhicules et à leur immatriculation » vise déjà à insérer dans l'article 71.2, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, des signaux F115 (zone aéroportuaire) et F116 (fin de zone aéroportuaire) [14].

La numérotation de ces différents signaux devra, le cas échéant, être coordonnée.

*

[14] Lequel a fait l'objet de l'avis 54.650/VR donné le 27 janvier 2014.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de ontwerpen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de ontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van de voorliggende ontwerpen.

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gericht en die net als de adviesaanvraag 17 februari 2014 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld is.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN DE ONTWERPEN

1. Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om aan de verschillende soorten zones die gedefinieerd worden 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' de "lage emissiezone" toe te voegen, waarvan in het ontworpen artikel 2 63 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) de volgende definitie gegeven wordt:

> "2.63. "lage emissiezone", een zone waarin omwille van de leefbaarheid, in het bijzonder de milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder; het begin ervan is aangeduid met het verkeersbord F115 en het einde met het bord F117".

In artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit (ontworpen artikel 22*decies*, van het koninklijk besluit van 1 december 1975) worden de categorieën bepaald van motorvoertuigen die toegelaten zijn in de lage emissiezones en in artikel 3 worden tot slot de modellen bepaald van de verkeersborden die het begin (F115) en het einde (F117) van een lage emissiezone aangeven.

2. De invoering van lage emissiezones is zowel zaak van de politie over het wegverkeer, als van de bestrijding van de luchtverontreiniging. De vraag welke instantie bevoegd is voor de invoering van die lage emissiezones is reeds onderzocht door de afdeling Wetgeving

van de Raad van State in advies 52.007/VR/3/4 dat gegeven is op 16 oktober 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 2 mei 2013 'houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing'[1]. De verenigde kamers van de afdeling Wetgeving hebben in dat advies met betrekking tot artikel 3.2.17 van het voorontwerp, dat geleid heeft tot artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013, de volgende opmerking gemaakt.

> "1.1. Luidens artikel 3.2.17, § 1, eerste lid, kan de Regering lage emissiezones vastleggen en op basis van een haalbaarheidsstudie en in overleg met de gemeenten, de uitoefening van sommige activiteiten op het vlak van vervoer en mobiliteit, permanent, tijdelijk of recurrent aanmoedigen, beperken of verbieden teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren. Zij kan daarbij specifieke maatregelen nemen voor de voertuigen die in een lage emissiezone rijden en dit op basis van criteria in verband met motorisatie, tijdstip of bestemming (artikel 3.2.17, § 1, tweede lid). De Regering kan ook toelagen verlenen aan gemeenten voor het instellen van lage emissiezones (artikel 3.2.17, § 1, eerste lid).
>
> Als de Regering tot een beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot lage emissiezones overgaat, dient dit onder meer gekoppeld te zijn aan de mate waarin het voertuig luchtverontreinigende stoffen uitstoot (artikel 3.2.17, § 2, eerste zin). De Regering dient daarbij in uitzonderingen op de beperking van het toegangsrecht te voorzien en in het voorontwerp worden daartoe criteria bepaald (artikel 3.2.17, § 2, tweede zin, en § 3).
>
> 1.2.1. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 3.2.17 is de invoering van lage emissiezones één van de meest effectieve maatregelen in de bestrijding van stadsvervuiling, vooral indien de vervuiling te wijten is aan fijn stof en stikstofdioxide. Eén van de belangrijkste maatregelen daarbij is de beperking van het toegangsrecht voor voertuigen op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen.
>
> Met de ontworpen regeling wordt beoogd de luchtkwaliteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verbeteren.
>
> Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn de gewesten bevoegd inzake "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder". Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' is die bepaling van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de voornoemde bepalingen vindt het gewest dan ook de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de verontreiniging en de aantasting van de lucht, regelend op te treden. De ontworpen regeling behoort dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van de ordonnantiegever.
>
> 1.2.2. Hoewel het ontworpen artikel 3.2.17 aldus een duidelijk aanknopingspunt heeft met betrekking tot de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu tegen luchtverontreiniging, doet het toch de vraag rijzen naar de bevoegdheid van het gewest om het toegangsrecht van voertuigen in lage emissiezones te beperken en zelfs te verbieden. Meer bepaald rijst de vraag of hiermee niet het federale bevoegdheidsdomein inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer wordt betreden. De federale overheid is immers bevoegd voor het "het ontwerpen van de regels van de

[1] *Parl.St.*, Br.Parl., 2012-13, nr. 1-353/1, 190-192.

algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen" (6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de "algemene politie (van het verkeer)" betrekking op de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen. Wat de openbare wegen betreft, gaat het in het bijzonder om "de politie over het wegverkeer".[2] Zo is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van regels die onder meer de openbare wegen definiëren en die de categorieën van gebruikers definiëren die al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken.[3]

De "reglementering van het verkeer" heeft betrekking op het verloop van het verkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.[4] De bevoegdheid inzake de algemene politie (van het verkeer) en de reglementering van het verkeer is dan de bevoegdheid om de ordening van het wegverkeer op zich te regelen.[5]

Hoewel de federale overheid aldus bevoegd is voor het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, en op grond hiervan kan bepalen welke categorieën van gebruikers al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken, volgt uit de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de aanvullende verkeersreglementen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.[6-7] Zij kunnen bijgevolg aanvullende verkeersreglementen aannemen die ertoe strekken de (algemene) verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden,[8-9] op voorwaarde dat deze reglementen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de

[2] *Voetnoot 26 van het geciteerde advies:* Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21. Zie GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.1.2; GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.2; GwH 13 juli 2000, nr. 91/2000, B.3.1; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.5.3.

[3] *Voetnoot 27 van het geciteerde advies:* GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.10.4.

[4] *Voetnoot 28 van het geciteerde advies:* GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3.

[5] *Voetnoot 29 van het geciteerde advies:* In de praktijk worden de begrippen "algemene politie (van het verkeer)" en "reglementering van het verkeer" als één begrip gezien en spreekt men vaak van "de verkeersregels" (vgl. GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3) of "de regels van politie over het wegverkeer" (vgl. GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.10.2).

[6] *Voetnoot 30 van het geciteerde advies:* GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.7.4; GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8.

[7] *Voetnoot 31 van het geciteerde advies:* Niettegenstaande het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004 reeds van oordeel was dat de gewesten voor de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, aanvullende reglementen kunnen aannemen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden, verschafte het genoemde arrest geen volledige duidelijkheid omtrent de omvang van de erin omschreven gewestbevoegdheid.

[8] *Voetnoot 32 van het geciteerde advies:* Volgens het Grondwettelijk Hof hebben aanvullende reglementen een bijzonder toepassingsgebied en strekken ze 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: GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.7.2 en 9 juli 2010, nr. 89/2010, B.6.2.

[9] *Voetnoot 33 van het geciteerde advies:* Op grond van artikel 2, eerste lid, van de wetten 'betreffende de politie over het wegverkeer', gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, kunnen ook de gemeenteraden aanvullende verkeersreglementen vaststellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen.

gewesten behoren.[10] Zij moeten daarbij wel de bevoegdheden van de federale overheid in acht nemen.[11-12]

Zoals hierboven is uiteengezet, behoort het tot de bevoegdheid van de gewesten om normerend op te treden tegen de verontreiniging en de aantasting van de lucht. De mogelijkheid voor de Regering om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beperken of te verbieden op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen, heeft ontegensprekelijk als doel de luchtvervuiling in deze zones terug te dringen. Deze machtiging aan de Regering dient aldus te worden beschouwd als een machtiging om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

Aangezien deze bevoegdheid van de Regering is beperkt tot plaatselijke en bijzondere omstandigheden, kan de ontworpen regeling worden ingepast binnen de grenzen die het Grondwettelijk Hof in dit verband heeft aangegeven.

1.2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever bevoegd is om de ontworpen regeling aan te nemen"[13].

3. Uit die opmerking vloeit voort dat de steller van het ontwerp van koninklijk besluit niet bevoegd is om de categorieën van motorvoertuigen te bepalen die niet toegelaten worden in de lage emissiezones. Artikel 2 moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten, waardoor artikel 1, 2° en 3° van dat ontwerp doelloos wordt.

4. Wat beide voorliggende ontwerpbesluiten betreft, behoort rekening gehouden te worden met het feit dat een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van het luchthavengebied in de verkeersreglementering en de reglementering betreffende de voertuigen en hun inschrijving' reeds de invoeging beoogt van de verkeersborden F115 (luchthavengebied)

[10] *Voetnoot 34 van het geciteerde advies:* GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.5.3; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010; Adv.RvS 43.437/AV, 18 september 2007, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1596/1 en adv.RvS 43.518/AV, 18 september 2007, *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 680/1; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 455, nr. 407; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, p. 142-145, nr. 167.

[11] *Voetnoot 35 van het geciteerde advies:* GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8.

[12] *Voetnoot 36 van het geciteerde advies:* Zo zal bijvoorbeeld een gewest bij het aannemen van een aanvullend verkeersreglement dat het toegangsrecht voor voertuigen beperkt op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen, geen technische eisen kunnen stellen die behoren tot het federale bevoegdheidsdomein van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen. Ook zal een gewest bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid, het evenredigheidsbeginsel in acht dienen te nemen en zich ervoor moeten hoeden dat het voor de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

[13] In verband met de bevoegdheid van de gewesten inzake aanvullende verkeersreglementen, zie eveneens advies 54.650/VR, gegeven op 27 januari 2014 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van het luchthavengebied in de verkeersreglementering en de reglementering betreffende de voertuigen en hun inschrijving', alsook advies 54.872/VR, gegeven op 29 januari 2014 over een voorontwerp van decreet 'betreffende het verkeer van havenvoertuigen tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen die binnen het havengebied liggen'.

en F116 (einde van het luchthavengebied) in artikel 71.2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 [14].

De nummering van die verschillende verkeersborden moet in voorkomend geval worden aangepast.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

[14] Welk ontwerp het voorwerp heeft uitgemaakt van advies 54.650/VR van 27 januari 2014.