

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.528 du 19 janvier 2021

A. 228.539/XV-4138

En cause : **l'État belge**,
représenté par le Ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bart VAN HYFTE
et Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Manuela VON KUEGELGEN
et Renaud VAN MELSEN, avocats,
avenue Louise 250 bte 10
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 8 juillet 2019, l'État belge, représenté par le ministre de la Mobilité, demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 relatif aux remorques plus larges pour bicyclettes dans le cadre de projets-pilotes de transport de marchandises à vélo (*Moniteur belge* du 7 mai 2019) ».

II. Procédure

Un avis a été publié au *Moniteur belge* le 30 août 2019, conformément à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Pauline Lagasse, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 janvier 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Laurent Delmotte, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Renaud van Melsen, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 25 avril 2019, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un arrêté relatif aux remorques plus larges pour bicyclettes dans le cadre de projets-pilotes de transport de marchandises à vélo, publié au *Moniteur belge* le 7 mai 2019.

Le dispositif de cet arrêté est rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. Le présent arrêté fixe les conditions dans lesquelles les utilisateurs de remorques plus larges pour bicyclettes sont autorisés à mettre celles-ci en circulation dans le cadre de projets-pilotes.

Art. 2. Pour l'application du présent arrêté, on entend par :

1^o “le règlement général sur la police de la circulation routière” : l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique;

2^o “remorque plus large pour bicyclette” : remorque pouvant s'atteler à une bicyclette et qui dépasse les limites de dimensions fixées par les règlements visés au 1^o;

3° “le ministre” : le Ministre ayant la Mobilité et les travaux publics dans ses attributions;

4° “le fonctionnaire délégué” : le Directeur de la Direction Stratégie de l’administration de Bruxelles Mobilité;

5° “projet-pilote” : projet organisé par la Région de Bruxelles-Capitale en rapport avec l’activité de transport de marchandises exercée pour compte propre ou pour compte de tiers, par une entreprise, utilisant à titre expérimental les remorques visées au point 3°.

Art. 3. § 1^{er}. La mise en circulation de remorques plus larges pour bicyclettes dans le cadre d’un projet-pilote peut avoir lieu, moyennant une autorisation écrite préalable du ministre ou du fonctionnaire délégué.

L’autorisation, d’une durée de validité de deux ans, est renouvelable une fois après évaluation.

§ 2. En cas d’accident de roulage, où il a pu être établi que la largeur de la remorque a joué le rôle de cause de l’accident ou en a aggravé les conséquences, survenu dans le cadre d’un projet-pilote ou de non-respect des dispositions du présent arrêté, le ministre ou le fonctionnaire délégué peut retirer l’autorisation précitée.

Art. 4. Par dérogation aux articles 46 et 82.4.2 du règlement visé à l’article 1, 1°, du présent arrêté, une remorque plus large pour bicyclette ne peut dépasser la largeur d’1m20 pour pouvoir être mise en circulation conformément aux dispositions du présent arrêté.

Art. 5. § 1^{er}. En vue de l’octroi de l’autorisation mentionnée à l’article 3, l’entreprise adresse une demande au fonctionnaire délégué.

La demande mentionne obligatoirement les informations suivantes :

- a) les données d’identification de l’entreprise, y compris son numéro d’entreprise;
- b) les prescriptions techniques de la remorque utilisée par l’entreprise.

§ 2. Le demandeur est tenu de fournir toutes les informations nécessaires pour l’instruction du dossier au fonctionnaire délégué. Celui-ci doit pouvoir examiner les remorques plus larges pour bicyclettes et procéder à toutes les vérifications nécessaires.

Art. 6. L’entreprise titulaire de l’autorisation mentionnée à l’article 3 est tenue de répondre à toute demande d’information qui lui est adressée par le fonctionnaire délégué concernant les projets pilotes.

Art. 7. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} mai 2019 et cesse d’être en vigueur le 1^{er} mai 2023. À cette dernière date, les autorisations délivrées ne sont plus valables.

Art. 8. Le ministre qui a la Mobilité dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté ».

Il s’agit de l’acte attaqué.

2. Le 16 juin 2020, un arrêté royal modifie l’arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l’usage

de la voie publique en ce qui concerne les remorques tirées par des bicyclettes dans le cadre de projets-pilotes pour le transport de marchandises.

Cet arrêté, publié au *Moniteur belge* du 31 juillet 2020, dispose ce qui suit :

« Article 1^{er}. L'article 82.4.2 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, modifié par l'arrêté du 18 décembre 2002, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

“Toutefois, les remorques utilisées dans le cadre de projets-pilotes pour le transport de marchandises peuvent, dans les conditions déterminées par les autorités compétentes, avoir une largeur de maximum 1,20 mètre”.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Art. 3. Le ministre qui a la Circulation routière dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de l'excès de compétence et de la violation des règles répartitrices de compétences, en particulier de la compétence de l'autorité fédérale d'adopter les règles générales de police et la réglementation de la circulation conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 1^{er} de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et des articles 1^{er}, 46 et 82, de l'arrêté royal du 15 décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique (Code de la route), du principe de proportionnalité et du principe du raisonnable.

La partie requérante constate que, dans le préambule de l'acte attaqué, la partie adverse fait référence à la fois à sa compétence en matière d'infrastructures attribuée par l'article 6, § 1^{er}, X, 1° et 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, et à celle prévue en matière de sûreté, de dimensions et de signalisation du chargement visée à l'article 6, § 1^{er}, XII, 3°, de la même loi, pour adopter l'acte attaqué. Selon elle, la volonté de la partie adverse est uniquement de permettre la circulation, sur tout le territoire régional, de bicyclettes tirant des remorques « plus larges » que les dimensions autorisées par le Code de la route. Elle observe qu'aucun motif ou élément du dispositif n'est relatif à l'infrastructure routière et que, si le préambule fait référence aux dimensions des palettes - soit une référence au chargement -, le dispositif de l'arrêté attaqué ne vise que la largeur des

XV - 4138 - 4/10

remorques, de telle sorte que l'élément prépondérant de l'acte attaqué est bien la largeur des remorques des bicyclettes, et non d'autres préoccupations liées à l'infrastructure ou au chargement. Or, elle estime que la compétence de réglementer, dans le cadre d'un paquet de compétences homogènes en matière de « transport lourd sur route », certaines dimensions du chargement, ne s'étend pas à la compétence de réglementer les dimensions des véhicules eux-mêmes ou de leurs remorques, cette dernière question étant réglée par l'article 82 du Code de la route qui ne prévoit pas de possibilité d'y déroger. Elle considère, dès lors, que la partie adverse s'est approprié une compétence qui lui appartient exclusivement, ce que confirme, selon elle, la jurisprudence de la section de législation. Elle constate que l'impact de l'acte attaqué est important puisque c'est la totalité des usagers de la voie publique qui seront concernés par la mesure, les remorques de dimensions non conformes pouvant circuler librement sur tout le territoire régional, et que le nombre de remorques plus larges autorisées à la circulation n'est pas limité. Elle souligne que l'invocation du principe de proportionnalité dans le préambule de l'acte attaqué n'est pas de nature à justifier un empiètement de compétences, dès lors que ce principe constitue une limite à l'exercice par une entité de ses compétences.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève préalablement que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation du principe du raisonnable, ce dernier ne constituant pas, selon elle, un principe général de droit. Elle souligne que les transferts de compétences effectués dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État en faveur des régions, en matière de sécurité routière, avaient pour objectif d'octroyer à celles-ci « un paquet de compétences homogènes en matière de transport lourd sur route ». Elle rappelle également que, lorsque des compétences sont attribuées aux entités fédérées, celles-ci disposent de toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Elle déduit de ce principe que l'autorité qui se voit attribuer une compétence dispose également des compétences proches ou dérivées qui sont nécessaires pour pouvoir exercer de manière cohérente la compétence matérielle expressément attribuée. Elle précise qu'une règle peut, selon le point de focalisation retenu, relever de la compétence de plusieurs législateurs en fonction de la compétence prépondérante exercée et cite, à l'appui de son argumentation, l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 184/2002 du 11 décembre 2002. Elle considère que la division de cette matière entre différentes autorités implique nécessairement une grande souplesse dans l'interprétation, d'une part, de la règle selon laquelle les compétences confiées aux entités fédérées doivent se comprendre en incluant toutes les composantes accessoires utiles à l'exercice de celles-ci, ainsi, que, d'autre part, des conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée. Elle soutient qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que les matières

réservées à l'État fédéral sont de stricte interprétation. Elle fait valoir qu'en l'espèce, il existe un lien étroit entre la compétence de réglementer les dimensions du chargement du véhicule de transport routier et celle de régler la largeur de l'attelage de celui-ci, et que l'existence de ce lien se reflète dans l'historique des modifications des articles 46 et 82 du Code de la route. Elle soutient qu'une remorque ne constitue pas, par elle-même, un véhicule de transport, dès lors qu'elle n'est dotée d'aucune force de locomotion propre, de telle sorte qu'elle répond à la définition d'un chargement dont les dimensions relèvent des attributions régionales. Elle cite, à l'appui de son raisonnement, les avis de la section de législation 60.031/2/V du 14 septembre 2016 et 59.677/2/V du 8 août 2016. Elle relève, par ailleurs, que l'arrêté attaqué concourt étroitement à la réalisation de sa compétence en matière de réduction des émissions atmosphériques sur son territoire. Selon elle, une interprétation autre que celle qu'elle défend aboutirait à rendre la compétence régionale en matière de dimensions et de sûreté du chargement sans objet ou sans effet utile. Elle considère que le principe de proportionnalité vise également à circonscrire la portée des compétences réservées à l'État fédéral en vérifiant que celles-ci ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des entités fédérées et cite, à ce titre, les arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 2/94 et 3/94 du 13 janvier 1994. À titre subsidiaire, elle invoque la mise en œuvre des pouvoirs implicites pour justifier l'adoption de l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, tout en reconnaissant que le principe du raisonnable a été « consacré par le Conseil d'État », elle maintient que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de ce principe qui n'est pas, selon elle, un principe général de droit. La partie adverse soutient que la circonstance que l'acte attaqué a pour objet prépondérant de régler la matière de la police de la circulation routière concernant les dimensions des remorques et de leur chargement n'implique pas qu'elle serait incompétente pour l'adopter. Elle poursuit en exposant à nouveau que l'entité fédérée qui se voit attribuer une compétence peut l'exercer dans la plus large acception du terme, sauf exceptions. Elle en déduit qu'elle pouvait légitimement fonder partiellement l'acte attaqué sur sa compétence en matière environnementale, « dans la même optique que la zone régionale de basses émissions ». Elle estime qu'il ne faut pas lire la répartition des compétences de manière distincte et isolée mais comme un ensemble, pour ne pas aller à l'encontre de la « philosophie du législateur spécial et du constituant ». Les compétences en matière de « chargement » sont, d'après elle, comprises dans le « paquet » qui lui a été attribué lors de la Sixième Réforme de l'État. Elle répète que la réserve de compétence dont se prévaut la partie requérante est d'interprétation stricte. Elle soutient que l'article 46 du Code de la route est repris dans le paquet de compétences homogènes précité, et répète que la compétence de modifier les dimensions du chargement des véhicules

est intrinsèquement liée à celle de régler la largeur de leur attelage, les dimensions ayant « d'ailleurs toujours été calquées l'une sur l'autre ». Elle estime que la compétence de régler les dimensions des remorques est accessoire à la compétence principale en matière de chargement et permet d'assurer l'homogénéité de ces deux compétences liées entre elles par un lien de cause à effet. Elle juge que ce constat n'est pas énervé par le choix, qu'elle ne conteste pas, que le législateur spécial a fait d'opérer un morcellement de compétences dans le domaine de la sécurité routière.

Elle renvoie à son mémoire en réponse et à son argumentation selon laquelle, en l'occurrence, la compétence régionale devrait être appréciée avec une grande souplesse. Enfin, à propos de l'arrêté royal en préparation visant à modifier l'article 82.4.2. du Code de la route, elle fait valoir qu'il ne remet pas en cause sa compétence pour adopter l'acte attaqué en raison notamment du fait que les rétroactes de cet arrêté « soulignent eux-mêmes l'incertitude juridique régnant en la matière ». Elle expose que l'élément juridique prépondérant est, à son estime, la compétence de fixer les dimensions des véhicules chargés et de leurs chargements afin de permettre les transports de marchandises. Elle poursuit en exposant qu'elle dispose d'une compétence dérivée pour modifier la dimension des remorques, et devait par conséquent faire application du principe de proportionnalité qui implique de mettre en balance l'intérêt qu'elle entend consacrer avec les intérêts qui sont protégés par ces autres entités dans l'exercice de leurs compétences. Selon elle, ce principe ne se limite pas à régir l'exercice de compétences concurrentes mais « entend notamment circonscrire la portée des compétences réservées à l'État fédéral, en vérifiant (sans qu'il faille recourir à l'article 10 de la LSRI) que celles-ci ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences d'une entité fédérée ». Elle rappelle ensuite les limitations prévues dans l'acte attaqué (projets-pilotes, autorisation temporaire renouvelable et attelages tirés par des bicyclettes uniquement) et son caractère temporaire, l'acte attaqué expirant le 1^{er} mai 2023. Elle en conclut que « la vaste majorité des remorques » continueront à être soumises à la réglementation fédérale et qu'elle n'a pas, par conséquent, « porté atteinte de manière disproportionnée aux compétences de l'autorité fédérale ».

IV.2. Appréciation

L'existence du principe du raisonnable est reconnue dans de nombreux arrêts du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle. Le moyen est recevable en tant qu'il est pris de ce principe.

L'article 6, § 1^{er}, XII, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux régions une compétence pour « la réglementation en

matière de masse maximale autorisée et de masses par essieux des véhicules sur la voie publique ainsi que la sûreté de chargement et les dimensions et la signalisation du chargement ».

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, qui a inséré cette disposition dans la loi spéciale précitée, précisent ce qui suit (Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 135-136) :

« c) La réglementation en matière de masse maximale autorisée, masses par essieux des véhicules sur la voie publique, sûreté de chargement

Ce transfert s'inscrit dans la logique de la proposition de loi spéciale "portant des mesures institutionnelles" qui a été soumise antérieurement au Sénat (*Doc. Parl.*, Sénat, session 2007-2008, n° 4-602/1) et sur laquelle le Conseil d'État a rendu un avis le 10 avril 2008 (avis n° 44.234/AG).

À l'heure actuelle, les régions disposent déjà de la compétence en matière d'infrastructure routière. Dans ce cadre, il importe toutefois que la réglementation en matière de masse maximale autorisée et des masses par essieux des véhicules sur la voie publique, ainsi qu'en matière de sûreté de chargement, puisse appartenir aux compétences de l'inspection régionale des routes. Ce transfert s'inscrit donc dans la création d'un paquet de compétences homogène en matière de "transport lourd sur route".

La présente proposition de loi spéciale transfère aux régions les règles en matière de masse maximale autorisée de véhicules et de remorques, chargés ou non, et les règles en matière de masses par essieux des véhicules afin qu'ils puissent se rendre sur la voie publique.

La sûreté de chargement renvoie aux prescriptions générales en matière de règles de chargement, visées aux articles 2.55 à 2.60, 45, 45bis, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, tel que modifiés par l'arrêté royal du 27 avril 2007.

Le présent transfert porte également sur les dimensions et la signalisation du chargement, telles que visées aux articles 46 et 47 du même arrêté royal ».

Il résulte de cette disposition et de ses travaux préparatoires que si les régions sont compétentes pour fixer la masse maximale d'une remorque ou les dimensions de son chargement, il n'en va pas de même pour les prescriptions techniques des véhicules et de leurs remorques, qui sont fixées par l'article 81 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, précité, et qui restent de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale. La circonstance qu'il puisse exister un lien entre les dimensions d'une remorque et son chargement n'implique pas qu'une région pourrait intervenir dans une matière qui ne lui a pas été attribuée par le législateur spécial.

La Cour constitutionnelle a jugé que le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile (C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.4.5). Comme la Cour l'indique expressément, ce principe ne porte que sur l'exercice par une entité de sa propre compétence et il ne peut par conséquent s'interpréter comme permettant à une région d'empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale sous prétexte que cet empiétement ne rendra pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale.

Quant aux compétences implicites, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, dispose ce qui suit :

« Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ».

En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, est rédigé comme suit :

« La Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande. Les compétences attribuées aux Parlements régionaux sont, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, exercées par voie d'ordonnances ».

La combinaison de ces dispositions implique que les compétences implicites ne peuvent être exercées en Région de Bruxelles-Capitale que par la voie d'une ordonnance et non par un arrêté du gouvernement tel que l'acte attaqué.

Par conséquent, il résulte de l'ensemble de ces considérations que la partie adverse n'était pas compétente pour adopter l'acte attaqué en ce qu'il vise essentiellement à déroger à la largeur maximale des remorques tirées par une bicyclette, telle qu'elle était fixée par l'autorité fédérale au moment où cet acte a été adopté.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 relatif aux remorques plus larges pour bicyclettes dans le cadre de projets-pilotes de transport de marchandises à vélo est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 19 janvier 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht