

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.405/4
DU 24 NOVEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 30 octobre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux trains de véhicules plus longs et plus lourds dans le cadre de projets-pilotes", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Conformément à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région.

Il résulte des pièces figurant dans le dossier joint à la demande d'avis que le projet examiné a bien été soumis à l'avis des gouvernements de régions en date du 18 mars 2008. Seul le Gouvernement wallon semble avoir répondu formellement à cette demande d'avis (délibération du 8 mai 2008).

Le projet a, ensuite, été examiné le 27 juin 2008 au sein d'un "groupe de travail *ad hoc*" composé de représentants des administrations fédérales et régionales concernées.

Suite à cette réunion, une version modifiée du projet a été communiquée au Gouvernement flamand ainsi qu'au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par courriers du 30 juillet 2008.

Il revient à l'auteur du projet de soumettre également cette nouvelle version du projet à l'avis du Gouvernement wallon et de s'assurer du bon accomplissement de la procédure d'association de l'ensemble des Gouvernements concernés.

Observations générales quant à la compétence de l'autorité fédérale

1. En ce qu'il vise à mettre en place, à titre expérimental durant une période d'essai de deux ans pour chacun des projets sélectionnés, un régime d'autorisation pour des transports routiers effectués au moyen de trains de véhicules excédant les dimensions et masses maximales prévues à l'article 32bis de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, le projet traite d'une problématique voisine de celle des transports routiers exceptionnels.

Dans son avis 41.234/VR, donné le 3 octobre 2006 ⁽¹⁾, la section de législation a déjà pu examiner la question du partage des compétences en matière de mesures relatives au transport exceptionnel. Elle y a formulé l'observation suivante.

"A. Les principes gouvernant la répartition des compétences

3. En matière de réglementation du transport exceptionnel, il y a lieu de tenir compte :

- d'une part, de la compétence de l'autorité fédérale en matière «de police générale et de (...) réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi [que de] prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport» (article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles);
- d'autre part, de la compétence des régions en matière de «routes et [de] leurs dépendances» (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980).

4. Selon les travaux préparatoires de l'article 6, § 4, 3/ précité, la compétence fédérale en matière de «police générale et de [...] réglementation relatives aux communications et aux transports» concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport, telles que la police de la circulation routière ⁽²⁾. La compétence fédérale en matière d'établissement de «prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport», concerne les

⁽¹⁾ Sur un projet d'arrêté royal "relatif à la circulation routière du transport exceptionnel".

⁽²⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n/ 516/1, p. 21.

prescriptions techniques établies «dans l'exercice d'une compétence fédérale, à savoir la sécurité de la circulation routière» ⁽³⁾.

5. Selon les travaux parlementaires de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale, la compétence régionale en matière de «routes et leurs dépendances» est une «compétence de gestion au sens large» ⁽⁴⁾. Les régions se sont donc vu attribuer «la gestion de l'infrastructure routière». Elles peuvent dès lors également élaborer des prescriptions techniques, dans la mesure où celles-ci visent à protéger l'infrastructure routière et à prévenir la dégradation du revêtement routier ⁽⁵⁾.

6. Les deux compétences peuvent être très étroitement liées. Il résulte en effet de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n/ 127/2000 du 6 décembre 2000 que des réglementations fédérale et régionale peuvent utiliser les mêmes critères, pour autant qu'ils le soient respectivement en vue de la sécurité de la circulation routière et de la gestion de l'infrastructure routière ⁽⁶⁾.

7. Il convient enfin de rappeler que le principe d'autonomie inhérent au système fédéral implique que l'État fédéral, les communautés et les régions exercent leurs compétences d'une manière autonome. Ceci n'empêche évidemment pas que les régions puissent être soumises à des dispositions normatives que l'autorité fédérale élabore dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Cela s'oppose en revanche à ce que l'autorité fédérale associe des agents ou services régionaux à l'application de la législation fédérale ⁽⁷⁾ ou leur impose de collaborer à une tâche

⁽³⁾ *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : Cour d'arbitrage, n/ 127/2000, 6 décembre 2000, B.10.4.

⁽⁴⁾ *Note infrapaginale 5 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n/ 516/1, 13 (exposé des motifs).

⁽⁵⁾ *Note infrapaginale 6 de l'avis cité* : Cour d'arbitrage, n/ 127/2000, 6 décembre 2000, B.10.2 et B.10.4.

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 7 de l'avis cité* : Cour d'arbitrage, n/ 127/2000, 6 décembre 2000, B.10.4.

⁽⁷⁾ *Note infrapaginale 8 de l'avis cité* : Voir par exemple C.E., avis 20.830/1 du 30 mai 1991 sur un projet devenu la loi du 20 juillet 1992 modifiant la loi du 19 juillet 1983 sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés, *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n/ 1686/1, deuxième avis.

de l'autorité fédérale⁽⁸⁾. Lorsque l'autorité fédérale assigne des missions à des agents relevant du pouvoir régional, elle transgresse le principe d'autonomie⁽⁹⁾.

B. L'examen de l'arrêté en projet au regard de la répartition des compétences

8. Les règles inscrites dans l'arrêté en projet relèvent en principe de la compétence fédérale concernant la "police générale et [la] réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi [que les] prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport".

En vertu de cette compétence, il appartient à l'autorité fédérale de définir les «transports exceptionnels» et de les soumettre à une autorisation afin «d'assurer la sécurité routière ainsi que la sécurité et la facilité de la circulation du transport exceptionnel» (article 5, alinéa 1^{er}, du projet). Sur la même base, l'autorité fédérale peut également adopter des prescriptions spécifiques dans le même sens en ce qui concerne la charge, l'équipement de sécurité, l'accompagnement et la circulation de ces transports exceptionnels.

9. Dans la mesure toutefois où les prescriptions du projet ont essentiellement pour but de protéger l'infrastructure routière et de prévenir la dégradation du revêtement routier, l'autorité fédérale excède ses compétences dès lors que cette matière relève de la compétence des régions concernant «les routes et leurs dépendances» (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Il apparaît au Conseil d'État, que les dispositions suivantes du projet sont entachées d'un excès de compétence dès lors qu'elles concernent la gestion des routes :

- l'article 5, alinéa 2, qui dispose que l'autorisation du transport exceptionnel contient également les dispositions prescrites par le gestionnaire de la voirie pour empêcher que des dégâts ne soient occasionnés à la voie publique, à ses dépendances, aux ouvrages qui y sont établis et aux propriétés riveraines;
- l'article 32, alinéa 2, qui dispose que, pour les transports exceptionnels dont la masse dépasse celle admise par le règlement technique des véhicules automobiles, il est interdit de franchir tout pont situé sur le parcours d'une

⁽⁸⁾ *Note infrapaginale 9 de l'avis cité* : Voir par exemple C.E., avis 20.905/8 du 21 juin 1991 sur un projet devenu la loi du 22 février 1994 contenant certaines dispositions relatives à la santé publique, *Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n/ 1777/1, et C.E., avis 25.879/9 du 18 décembre 1996 sur un projet devenu la loi du 10 novembre 1997 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n/ 49-918/1.

⁽⁹⁾ *Note infrapaginale 10 de l'avis cité* : Voir par exemple C.E., avis 28.601/1-4-28.602/4 des 21 et 22 décembre 1998 sur, notamment, un projet devenu la loi du 3 mai 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n/ 1937/1-1938/1.

déviations sans l'accord préalable et écrit du fonctionnaire délégué ou du gestionnaire de la route de déviation;

- l'article 36, dans la mesure où il dispose qu'en cas de réquisition par une autorité publique pour effectuer une mission urgente et d'intérêt général, celle-ci prend toutes les mesures requises pour empêcher des dégâts à la voie publique, à ses dépendances, aux ouvrages d'art qui y sont établis et aux propriétés riveraines.

Ces dispositions du projet doivent en être distraites. En raison de leur interdépendance avec les autres dispositions du projet, le Conseil d'État estime opportun que l'État fédéral et les régions concluent un accord de coopération à ce sujet.

10. En outre, compte tenu du principe d'autonomie susmentionné (voir le point 7 ci-dessus), les dispositions du projet qui imposent aux gestionnaires de la voirie ou aux inspecteurs des routes régionaux des obligations nécessaires à l'exécution de l'arrêté, soulèvent des questions quant à la répartition des compétences. Il s'agit de:

- l'article 8, alinéas 9 et 10, qui fait mention d'une consultation du gestionnaire d'infrastructure;
- l'article 28, § 1^{er}, qui dispose que la circulation des transports exceptionnels est interdite sur les routes et autoroutes conformément aux prescriptions du gestionnaire, ces prescriptions étant annexées à l'autorisation;
- l'article 34 qui fait état de l'obligation de suivre les instructions du gestionnaire en ce qui concerne le franchissement des passages à niveau;
- l'article 35 qui dispose que le gestionnaire d'infrastructure définit les modalités de passage des ouvrages d'art, lesquelles sont ensuite intégrées dans l'autorisation;
- l'article 38 dans la mesure où il dispose que les "inspecteurs de[s] route[s] compétents désignés par les régions" sont chargés de veiller au respect de l'arrêté.

Ces dispositions doivent également être écartées du projet. En raison de leur interdépendance avec les autres dispositions du projet, le Conseil d'État estime également opportun que l'État fédéral et les régions concluent un accord de coopération à ce sujet.

11. L'article 42 du projet d'arrêté soulève également une question quant au partage des compétences. Il dispose que la composition et les missions du «Comité Consultatif pour le Transport Exceptionnel» sont déterminées dans un accord de coopération entre l'État fédéral et les régions. Cette disposition se heurte à l'objection selon laquelle la décision de conclure un accord de coopération ne peut être prise unilatéralement dans le cadre d'un arrêté royal.

12. Il est à noter enfin que, dans la mesure où le projet d'arrêté modifie ou abroge des dispositions du règlement général sur la police de la sécurité routière en ce qui concerne les autorisations de transports exceptionnels (articles 40, 3/ à 6/,

.../...

et 41), ces modifications ou abrogations ne valent que dans la mesure où ces autorisations concernent «la police générale et la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi [que les] prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport», mais pas dans la mesure où elles concernent la protection de l'infrastructure routière et la prévention de la dégradation du revêtement routier. Il appartient aux auteurs du projet d'indiquer expressément dans les dispositions modificatives et abrogatoires précitées dans quelle mesure les dispositions du règlement général sur la police de la sécurité routière sont modifiées ou abrogées ⁽¹⁰⁾.

13. Il résulte de toutes ces observations qu'une adaptation en profondeur du projet s'impose et que, dans la mesure où les dispositions concernant la police générale de la circulation routière et les prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, sont indissolublement ou très étroitement liées aux dispositions concernant la gestion des routes, qui est une matière régionale, seul un accord de coopération entre l'État fédéral et les régions permet de les régler dans un seul et même texte."

2. L'utilisation de trains de véhicules plus longs et plus lourds dans le cadre de projets-pilotes, relève également, en son principe, de la compétence fédérale concernant d'une part, la police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports, et, d'autre part, les prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport.

La question se pose toutefois de savoir si, en fixant les conditions et modalités d'utilisation de trains de véhicules dont la masse et la longueur dérogent aux valeurs maximales fixées par la réglementation technique fédérale, le projet examiné ne relève pas également de la compétence régionale en matière de gestion des routes et plus précisément de protection de l'infrastructure routière et de prévention de la dégradation du revêtement routier.

À cet égard, le projet examiné présente des différences significatives par rapport aux transports exceptionnels :

- l'augmentation des masses et dimensions autorisées reste limitée aux seules masses et longueurs totales des trains de véhicules, les autres valeurs maximales prévues

⁽¹⁰⁾ *Note infrapaginale 11 de l'avis cité* : Voir Cour d'arbitrage, n/ 88/95, 21 décembre 1995, B.11.

par la réglementation technique devant être respectées, notamment pour ce qui concerne la masse maximale par essieu, la largeur et la hauteur des véhicules;

- pour être admis dans le cadre du projet examiné, le dépassement des deux valeurs maximales précitées doit résulter uniquement de l'assemblage de véhicules eux-mêmes conformes à la réglementation technique, les véhicules provenant du train routier devant "pouvoir être utilisés séparément dans les combinaisons normalement autorisées" ⁽¹¹⁾;
- l'augmentation de la masse et de la longueur totales des trains de véhicules reste limitée à des valeurs plus basses que celles possibles dans le cadre des transports exceptionnels (25,25 mètres et 60 tonnes).

Nonobstant les limites que le projet fixe à la notion de "trains de véhicules plus longs et plus lourds", la section de législation n'aperçoit pas dans le délai qui lui est imparti comment il est possible que l'accord préalable du gestionnaire de la voirie, lequel sera le plus souvent une région, pourrait être donné sans que ce gestionnaire prenne en compte la protection de l'infrastructure routière et la prévention de la dégradation du revêtement routier dont il a la charge ⁽¹²⁾.

Compte tenu de cette étroite interdépendance entre les compétences fédérales et régionales dans laquelle s'inscrit le projet examiné, la section de législation ne peut que renvoyer à l'avis 41.234/VR précité, dans lequel les chambres réunies de la section de législation ont, notamment pour une disposition en projet autorisant une masse supérieure par celle admise par le règlement technique des véhicules automobiles moyennant l'accord préalable écrit du gestionnaire de la voirie concerné, estimé opportun que l'État fédéral et les Régions concluent un accord de coopération en la matière.

⁽¹¹⁾ Voir le point "Assemblage" de l'annexe 1 du projet, ainsi que la définition du train de véhicules plus long et plus lourd figurant à l'article 2, § 1^{er}, 4/, du projet.

⁽¹²⁾ De telles considérations résultent d'ailleurs clairement de l'accord de principe donné par le Gouvernement wallon en sa séance du 8 mai 2008 et dans lequel il est fait expressément état de "surcoût en matière d'infrastructure routière".

À défaut pour l'auteur du projet d'être à même d'établir cette absence d'interdépendance entre les compétences fédérales et régionales, la section de législation ne peut que réitérer cette observation.

3. En toute hypothèse, lorsque l'autorité fédérale agit dans le cadre de ses compétences propres, elle ne peut associer des agents ou des services régionaux à l'application de la réglementation fédérale ou leur imposer de collaborer à une tâche de l'autorité fédérale. Lorsque l'autorité fédérale assigne des missions à des agents relevant du pouvoir régional, elle transgresse en effet le principe d'autonomie et en conséquence ne sont donc pas admissibles dans le texte en projet :

- 1/ l'article 3, § 1^{er}, du projet, en ce qu'il soumet l'autorisation à l'accord préalable du gestionnaire de l'infrastructure routière concernée;
- 2/ l'article 7, § 1^{er}, du projet, en ce qu'il soumet à une autorisation spécifique du gestionnaire de l'infrastructure routière la circulation dans une zone résidentielle ou dans une zone où la vitesse est limitée à 30 km à l'heure.

Les autorités régionales, en leur qualité de gestionnaires d'infrastructures routières, ne pourraient en effet être associées à la mise en oeuvre de la réglementation en projet que par la conclusion d'un accord de coopération, à l'instar de la solution préconisée pour l'organisation des transports routiers exceptionnels dans l'avis 41.234/VR précité.

4. C'est sous réserve de ces observations générales que sont formulées les observations particulières qui suivent.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 2

À l'alinéa 2 du préambule, il convient de viser plus précisément, au titre de fondement légal du projet, l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1985.

Alinéa 5

L'alinéa 5 du préambule, doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 45.405/4 du Conseil d'État, donné le 24 novembre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Dispositif

Article 2

1. La définition de l'entreprise, figurant à l'article 2, § 1^{er}, 3/, du projet, est inutile et peut dès lors être omise.

2. À l'article 2, § 1^{er}, 8/, du projet, la définition du gestionnaire peut également être omise. Il est également renvoyé, sur ce point, à l'observation générale 3.

Article 3

L'article 3, § 2, fixe à trente le nombre maximum de projets-pilotes pouvant être autorisés dans le cadre de l'arrêté en projet.

.../...

Dans le bref délai qui lui a été imparti, la section de législation n'aperçoit pas quelle base légale autoriserait le Roi à mettre en place une procédure de sélection de projets-pilotes en matière de mise en circulation de trains de véhicules plus longs et plus lourds. Aucune des deux lois formulées au préambule ne paraît à cet égard fournir le fondement légal nécessaire.

Même si l'auteur du projet peut invoquer une base légale suffisante ⁽¹³⁾ et s'il ne souhaite pas autoriser l'ensemble des opérations de transport répondant aux conditions qu'il fixe, il lui revient de définir une procédure de sélection des projets qui respecte notamment les principes de transparence et d'égalité de traitement.

Article 4

À l'article 4, b), du projet, la référence à l'article 6, 3/, e), de l'arrêté royal du 23 mars 1998 doit être omise, cette disposition ayant été abrogée par l'arrêté royal du 15 juillet 2004.

Article 6

À l'article 6 du projet, l'indication "§ 1^{er}" doit être supprimée.

Article 7

1. À l'article 7, § 1^{er} (lire : 1/) ⁽¹⁴⁾, du projet, l'interdiction ou, à défaut d'interdiction totale, les éventuelles limitations apportées à la circulation des trains de véhicules plus longs et plus lourds dans les zones résidentielles et les zones 30, doivent être énoncées de manière plus précise qu'en recourant aux termes "doit être évitée".

⁽¹³⁾ Auquel cas le préambule devrait être complété.

⁽¹⁴⁾ Il s'agit en effet du premier point d'une énumération.
Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 58 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr (24/11/2008).

2. Il en va de même pour l'obligation de procéder "le plus vite possible" au désassemblage du train de véhicules, prévue à l'article 7, § 4 (lire : 4/), du projet, dont on se demande notamment si elle doit entraîner l'abandon immédiat et inconditionnel, par le chauffeur, de l'un des véhicules qu'il remorque.

Annexe

1. Le projet ne comportant qu'une seule annexe, il n'y pas lieu de la numéroté.

2. Il ne convient pas de se référer à diverses reprises dans l'annexe à des directives européennes sans plus; c'est en effet les dispositions de droit interne qui ont transposé ces directives qu'il convient de mentionner ⁽¹⁵⁾.

3. Il y a lieu de remplacer les puces typographiques par des paragraphes numérotés.

4. Il est précisé, au point devenant le paragraphe 4, "catégories des éléments moteurs" de l'annexe du projet, que seuls les véhicules - tracteurs, remorques et semi-remorques - couverts par un procès-verbal d'agrément belge peuvent être utilisés dans le cadre des opérations autorisées en exécution de l'arrêté en projet.

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que les véhicules couverts par un agrément similaire, donné par les autorités d'un autre État membre de l'Union européenne, soient ainsi écartés.

⁽¹⁵⁾ Sur la méthode de transposition de directives européennes, voir les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, notamment les recommandations n^{os} 183, 185 et 187 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr (24/11/2008).

5. À l'alinéa 4 du point, devenant le paragraphe 9, "marquages" de l'annexe, il y a lieu de supprimer les mots "de l'art. 28".

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.405/4
VAN 24 NOVEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 30 oktober 2008 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de langere en zwaardere slepen in het kader van pilootprojecten", heeft het volgende advies gegeven :

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 ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient het voorliggende ontwerp te worden onderworpen aan de procedure van het erbij betrekken van de gewestregeringen.

Uit de stukken die voorkomen in het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier blijkt dat het onderzochte ontwerp wel degelijk op 18 maart 2008 om advies aan de gewestregeringen is voorgelegd. Alleen de Waalse regering lijkt op deze adviesaanvraag formeel te hebben geantwoord (beraadslaging van 8 mei 2008).

Het ontwerp is vervolgens op 27 juni 2008 onderzocht binnen een "werkgroep *ad hoc*" samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken federale en gewestelijke overheidsbesturen.

Ten gevolge van deze vergadering is bij brieven van 30 juli 2008 een gewijzigde versie van het ontwerp medegedeeld aan de Vlaamse Regering, alsmede aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Het komt de steller van het ontwerp toe ook deze nieuwe versie van het ontwerp om advies aan de Waalse Regering voor te leggen en zich ervan te vergewissen dat de procedure van het erbij betrekken van alle betrokken regeringen wordt nageleefd.

.../...

Algemene opmerkingen over de bevoegdheid van de federale overheid

1. Het ontwerp handelt over een problematiek die grenst aan die van het uitzonderlijk wegvervoer, in zoverre het ertoe strekt om bij wijze van proef gedurende een periode van twee jaar voor elk van de geselecteerde projecten een vergunningsregeling in te voeren voor wegvervoer met slepen die de maximumafmetingen en maximummassa overschrijden die bepaald zijn in artikel 32*bis* van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen.

In haar advies 41.234/VR, gegeven op 3 oktober 2006 ⁽¹⁾, heeft de afdeling wetgeving de kwestie van de verdeling van de bevoegdheden inzake maatregelen betreffende het uitzonderlijk vervoer reeds kunnen onderzoeken. Ze heeft daarin de volgende opmerking geformuleerd :

"A. Beginselen van de bevoegdheidsverdeling

3. Inzake de reglementering van uitzonderlijk vervoer dient rekening te worden gehouden met :

- enerzijds, de bevoegdheid van de federale overheid inzake «de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen» (artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen),
- anderzijds, de bevoegdheid van de gewesten inzake de «wegen en hun aanhorigheden» (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

4. Volgens de parlementaire voorbereiding van het genoemde artikel 6, § 4, 3/, heeft de federale bevoegdheid inzake de «algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer» betrekking op de politiereglementen die van toepassing zijn op de verschillende vervoerwijzen, onder meer deze over de politie van het wegverkeer ⁽²⁾. De federale bevoegdheid betreffende het vaststellen van «de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen», heeft betrekking

⁽¹⁾ Over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het wegverkeer van uitzonderlijk vervoer".

⁽²⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/1, blz. 21.

op de technische voorschriften die worden vastgesteld «ter behartiging van een federale aangelegenheid, namelijk de veiligheid van het wegverkeer»⁽³⁾.

5. Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6 § 1, X, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet, heeft de gewestelijke bevoegdheid inzake de «wegen en hun aanhorigheden» betrekking op de «beheersbevoegdheid in de ruime zin»⁽⁴⁾. Aan de gewesten is de «zorg voor de wegeninfrastructuur» toebedeeld. Dit impliceert dat zij eveneens technische voorschriften kunnen uitvaardigen voor zover deze beogen de wegeninfrastructuur te beschermen en de beschadiging van het wegdek te voorkomen⁽⁵⁾.

6. Beide bevoegdheden kunnen zeer nauw met mekaar verweven zijn. Uit het arrest van het Arbitragehof nr. 127/2000 van 6 december 2000 blijkt immers dat dezelfde criteria zowel in een federale als in een gewestelijke regeling kunnen voorkomen, voor zover ze daarin respectievelijk ter behartiging van de veiligheid van het wegverkeer en ter behartiging van de zorg voor de wegeninfrastructuur zijn opgenomen⁽⁶⁾.

7. Tenslotte weze er nog aan herinnerd dat het autonomiebeginsel, eigen aan het federaal bestel, impliceert dat de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten autonoom hun bevoegdheden uitoefenen. Dit verhindert weliswaar niet dat de gewesten onderworpen kunnen worden aan de normatieve bepalingen die de federale overheid, in de uitoefening van haar bevoegdheden, uitvaardigt. Het verhindert echter wel dat de federale overheid gewestelijke ambtenaren of diensten betreft bij de toepassing van de federale regelgeving⁽⁷⁾ of hen verplicht hun medewerking te verlenen aan een federale overheidstaak⁽⁸⁾. Aan het autonomiebeginsel wordt afbreuk gedaan als ambtenaren die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, door de federale overheid met taken worden belast⁽⁹⁾.

B. Het bevoegdheidsrechtelijk onderzoek van het ontworpen besluit

(3) Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.10.4.

(4) *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/1, 13 (memorie van toelichting).

(5) Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.10.2 en B.10.4.

(6) Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.10.4.

(7) Zie bijv. R.v.St., advies 20.830/1 van 30 mei 1991 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juli 1992 houdende wijziging van de wet van 19 juli 1983 op het leerlingwezen voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst, *Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1686/1, tweede advies.

(8) Zie bijv. R.v.St., advies 20.905/8 van 21 juni 1991 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 februari 1994 houdende sommige bepalingen inzake volksgezondheid, *Parl. St.*, Kamer, 1991-1992, nr. 1777/1, en R.v.St., advies 25.879/9 van 18 december 1996 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 november 1997 tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 49-918/1.

(9) Zie bijv. R.v.St., advies 28.601/1/4-28.602/4 van 21 en 22 december 1998 over o.a. een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 mei 1999 houdende budgettaire en diverse bepalingen", *Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1937/1-1938/1.

8. De in het ontworpen besluit opgenomen regelingen vallen in beginsel binnen de federale bevoegdheid inzake de «algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen».

Op grond van die bevoegdheid komt het de federale overheid toe het «uitzonderlijk vervoer» te omschrijven en het aan een vergunning te onderwerpen teneinde «de verkeersveiligheid te verzekeren, alsmede (...) het verkeer van het uitzonderlijk vervoer veilig en vlot te laten verlopen» (artikel 5, eerste lid, van het ontwerp). Op dezelfde grond kan de federale overheid eveneens bijzondere voorschriften met dezelfde strekking uitvaardigen met betrekking tot de lading, de veiligheidsuitrusting, de begeleiding en de verkeersdeelneming van dit uitzonderlijk vervoer.

9. Voor zover de voorschriften van het ontwerp er echter wezenlijk op gericht zijn de wegeninfrastructuur te beschermen en de beschadiging van het wegdek te voorkomen, gaat de federale overheid haar bevoegdheid te buiten, aangezien deze aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gewesten inzake «de wegen en hun aanhorigheden» (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) behoort.

Het komt de Raad van State voor dat volgende bepalingen uit het ontwerp door een bevoegdheidsoverschrijding zijn aangetast, aangezien zij betrekking hebben op het beheer van de weg :

- artikel 5, tweede lid, waarin wordt bepaald dat de vergunning voor het uitzonderlijk vervoer tevens de door de beheerder van de weg voorgeschreven maatregelen bevat om de beschadiging van de openbare weg, van zijn aanhorigheden, van de erin liggende kunstwerken en van de aanpalende eigendommen te voorkomen;
- artikel 32, tweede lid, waarin wordt bepaald dat het voor uitzonderlijk vervoer waarvan de massa groter is dan deze toegelaten in het technisch reglement van de motorvoertuigen verboden is elke brug die zich op de omleidingsweg bevindt te overschrijden zonder voorafgaand en schriftelijk akkoord van de gemachtigde ambtenaar of van de beheerder van de omleidingsweg;
- artikel 36, in de mate dat het bepaalt dat, in geval van opeising door een openbare overheid voor het uitvoeren van een dringende opdracht van algemeen belang, de overheid alle maatregelen neemt die vereist zijn om beschadiging van de openbare weg, van zijn aanhorigheden, van de erin liggende kunstwerken en van de aanpalende eigendommen te voorkomen.

Deze bepalingen dienen uit het ontwerp te worden weggelaten. Wegens de onderlinge verwevenheid met de overige bepalingen van het ontwerp komt het de Raad van State als aangewezen voor hierover een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de federale Staat en de gewesten.

10. Daarenboven rijzen er, in het licht van het hiervoor vermelde autonomiebeginsel (zie supra nr. 7), bevoegdheidsrechtelijke bezwaren tegen die bepalingen van het ontwerp die aan de gewestelijke wegbeheerders of wegeninspecteurs verplichtingen opleggen die voor de uitvoering van het besluit noodzakelijk zijn. Het gaat om :

- artikel 8, negende en tiende lid, waarin van een raadpleging van de infrastructuurbeheerder gewag wordt gemaakt;
- artikel 28, § 1, waarin wordt bepaald dat het verkeer van uitzonderlijk vervoer verboden is op de wegen en autosnelwegen volgens de voorschriften van de beheerder, welke voorschriften in bijlage bij de vergunning worden opgenomen;
- artikel 34 waarin, inzake het dwarsen van gelijkgrondse spoorwegoeverwegen, gewag wordt gemaakt van een verplichting om de aanwijzingen van de beheerder te volgen;
- artikel 35 waarin wordt bepaald dat de infrastructuurbeheerder de voorwaarden voor de doorgang van kunstwerken bepaalt, welke vervolgens in de toegekende vergunning worden opgenomen;
- artikel 38 in de mate dat het bepaalt dat de "bevoegde wegeninspecteurs aangeduid door de Gewesten" belast worden met het toezicht op de naleving van dit besluit.

Ook deze bepalingen dienen uit het ontwerp te worden verwijderd. Wegens de onderlinge verwevenheid met de overige bepalingen van het ontwerp komt het de Raad van State eveneens als aangewezen voor hierover een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de federale Staat en de gewesten.

11. Ook bij artikel 42 van het ontwerpbesluit rijst een bevoegdheidsrechtelijk bezwaar. Daarin wordt bepaald dat de samenstelling en de opdrachten van het «Adviescomité voor het Uitzonderlijk Vervoer» in een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten wordt geregeld. Deze bepaling stuit op het bezwaar dat in een koninklijk besluit niet eenzijdig kan worden beslist tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord.

12. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat voor zover het ontwerpbesluit bepalingen uit het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer wijzigt of opheft met betrekking tot vergunningen voor uitzonderlijk vervoer (artikelen 40, 3/ tot 6/, en 41), deze wijziging of opheffing uitsluitend geldt voor zover deze vergunningen «de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen» betreffen, doch niet voor zover ze de bescherming van de wegeninfrastructuur en de voorkoming van de beschadiging van het wegdek betreffen. Het komt aan de stellers van het ontwerp toe uitdrukkelijk in de genoemde wijzigings- en opheffingsbepalingen aan te geven in welke mate de bepalingen uit het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer worden gewijzigd of opgeheven ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Zie Arbitragehof, nr. 88/95, 21 december 1995, B.11.

13. Uit al deze bemerkingen volgt dat het ontwerp grondig dient te worden aangepast en dat voor zover de bepalingen inzake de algemene politie van het wegverkeer en de technische voorschriften inzake de verkeers- en vervoermiddelen waarvoor de federale overheid bevoegd is, onlosmakelijk of zeer nauw verbonden zijn met de bepalingen inzake het beheer van de wegen, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, alleen een samenwerkingsovereenkomst tussen de federale Staat en de gewesten toelaat deze in éénzelfde tekst te regelen."

2. Het gebruik van langere en zwaardere slepen in het kader van pilootprojecten behoort eveneens in principe tot de bevoegdheid van de federale overheid die betrekking heeft op enerzijds de algemene politie op en de regelgeving inzake het verkeer en vervoer, en anderzijds de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen.

De vraag rijst evenwel of het onderzochte ontwerp, door de voorwaarden en nadere regels vast te stellen voor het gebruik van slepen waarvan de massa en de lengte afwijken van de maximumwaarden vastgesteld door de federale technische regelgeving, ook niet valt onder de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de wegen, inzonderheid wat betreft de bescherming van de wegeninfrastructuur en de voorkoming van de beschadiging van het wegdek.

In dit opzicht vertoont het onderzochte ontwerp significante verschillen ten opzichte van het uitzonderlijk vervoer :

- de verhoging van de toegelaten massa en afmetingen blijft uitsluitend beperkt tot de totale massa en lengte van de slepen, terwijl de overige maximumwaarden bepaald door de technische regelgeving in acht moeten worden genomen, inzonderheid wat betreft de maximummassa per as, de breedte en de hoogte van de voertuigen;
- om in het kader van het onderzochte ontwerp te worden toegestaan, mag de overschrijding van de twee voormelde maximumwaarden uitsluitend het gevolg zijn van de assemblage van voertuigen die zelf conform de technische regelgeving zijn,

terwijl de voertuigen van de sleep "afzonderlijk (moeten) kunnen worden (gebruikt) in de normale toegelaten combinaties" ⁽¹¹⁾;

- de verhoging van de totale massa en lengte van slepen blijft beperkt tot waarden die lager liggen dan die welke mogelijk zijn in het kader van het uitzonderlijk vervoer (25,25 meter en 60 ton).

Niettegenstaande de grenzen die het ontwerp stelt inzake het begrip "langere en zwaardere sleep", is het de afdeling wetgeving binnen de termijn die haar is toegemeten niet duidelijk hoe het voorafgaande akkoord van de wegbeheerder, die meestal een gewest zal zijn, kan worden gegeven zonder dat deze beheerder rekening houdt met de bescherming van de wegeninfrastructuur en met de voorkoming van de beschadiging van het wegdek waarmee hij belast is ⁽¹²⁾.

Wegens deze nauwe verwevenheid van de federale bevoegdheden en de gewestbevoegdheden waarin het onderzochte ontwerp past, kan de afdeling wetgeving alleen maar verwijzen naar het voornoemde advies 41.234/VR, waarin de verenigde kamers van de afdeling wetgeving inzonderheid voor een ontworpen bepaling die een massa toestaat die hoger ligt dan die voorgeschreven bij het technisch reglement van de motorvoertuigen, zulks onder voorbehoud van het voorafgaande schriftelijke akkoord van de beheerder van de betrokken weg, het opportuun hebben geacht dat de federale Staat en de gewesten ter zake een samenwerkingsakkoord sluiten.

Doordat de steller van het ontwerp dit gebrek aan verwevenheid van federale en gewestbevoegdheden niet kan aantonen, kan de afdeling Wetgeving deze opmerking alleen maar herhalen.

⁽¹¹⁾ Zie het punt "samenstelling" in bijlage 1 bij het ontwerp, alsmede de definitie van een langere en zwaardere sleep in artikel 2, § 1, 4/, van het ontwerp.

⁽¹²⁾ Zulke beschouwingen vloeien trouwens duidelijk voort uit het principieel akkoord dat de Waalse Regering op haar vergadering van 8 mei 2008 heeft gegeven en dat uitdrukkelijk gewag maakt van meerkosten inzake wegeninfrastructuur.

3. In ieder geval is het zo dat, als de federale overheid handelt in het kader van haar eigen bevoegdheden, zij geen gewestelijke ambtenaren of diensten mag betrekken bij de toepassing van de federale regelgeving of hen mag verplichten hun medewerking te verlenen aan een taak van de federale overheid. Aan het autonomiebeginsel wordt in principe afbreuk gedaan als ambtenaren die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, door de federale overheid met taken worden belast, en in de ontworpen tekst zijn bijgevolg onaanvaardbaar :

- 1/ artikel 3, § 1, van het ontwerp, voor zover het de vergunning afhankelijk stelt van het voorafgaande akkoord van de beheerder van de betrokken wegeninfrastructuur;
- 2/ artikel 7, § 1, van het ontwerp, voor zover het een specifieke vergunning voorschrijft van de beheerder van de wegeninfrastructuur voor verkeer in een woonerf of in een zone met een snelheidsbeperking tot 30 km per uur.

De gewestregeringen kunnen immers, in hun hoedanigheid van beheerders van wegeninfrastructuur, bij de tenuitvoerlegging van de ontworpen regelgeving alleen betrokken worden door het sluiten van een samenwerkingsakkoord, naar het voorbeeld van de regeling die in het voornoemde advies 41.234/VR is voorgesteld voor de organisatie van uitzonderlijk wegvervoer.

4. Het is onder voorbehoud van deze algemene opmerkingen dat de volgende bijzondere opmerkingen worden gemaakt.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Tweede lid

In het tweede lid van de aanhef dient bepaaldelijk te worden verwezen naar artikel 1 van de wet van 21 juni 1985 als rechtsgrond van het ontwerp.

Vijfde lid

Het vijfde lid van de aanhef behoort als volgt te worden gesteld :

"Gelet op advies 45.405/4 van de Raad van State, gegeven op 24 november 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

DispositiefArtikel 2

1. De definitie van de onderneming, die voorkomt in artikel 2, § 1, 3/, van het ontwerp, is overbodig en mag bijgevolg vervallen.

2. In artikel 2, § 1, 8/, van het ontwerp, mag de definitie van de beheerder eveneens vervallen. Wat dit punt betreft, wordt eveneens verwezen naar algemene opmerking 3.

Artikel 3

In artikel 3, § 2, wordt het maximumaantal pilootprojecten waarvoor in het kader van het ontwerpbesluit een vergunning kan worden afgegeven, vastgesteld op dertig.

Binnen de korte termijn die haar is toegemeten, ziet de afdeling wetgeving niet in op basis van welke rechtsgrond de Koning een procedure zou kunnen invoeren inzake de selectie van pilootprojecten betreffende het in het verkeer brengen van langere en zwaardere slepen. Geen van beide wetten die in de aanhef worden vermeld, lijkt in dit verband de noodzakelijke rechtsgrond op te leveren.

Zelfs indien de steller van het ontwerp een toereikende rechtsgrond kan aanvoeren ⁽¹³⁾ en indien het niet zijn bedoeling is om een vergunning af te geven voor alle vervoeroperaties die beantwoorden aan de voorwaarden die hij bepaalt, dient hij een procedure inzake de selectie van de projecten vast te stellen waarbij inzonderheid de beginselen van transparantie en gelijke behandeling worden nageleefd.

Artikel 4

In artikel 4, b), van het ontwerp dient de verwijzing naar artikel 6, 3/, e), van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 te vervallen, aangezien die bepaling opgeheven is bij het koninklijk besluit van 15 juli 2004.

Artikel 6

In artikel 6 van het ontwerp dient de aanduiding "§ 1" te vervallen.

Artikel 7

1. In artikel 7, § 1 (lees : 1/) ⁽¹⁴⁾, van het ontwerp moeten voor het verbod of, als het niet om een volledig verbod gaat, voor de eventuele beperkingen van het verkeer van langere en zwaardere slepen in woonerven en zones 30 nauwkeuriger bewoordingen gebezigd worden dan de woorden "moet worden vermeden".

⁽¹³⁾ In welk geval de aanhef moet worden aangevuld.

⁽¹⁴⁾ Het gaat immers om het eerste onderdeel van een opsomming. Zie Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, 2008, aanbeveling nr. 58 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=nl (24/11/2008).

2. Hetzelfde geldt voor de verplichting om de sleep "zo snel mogelijk" te ontbinden, vervat in artikel 7, § 4 (lees : 4/) van het ontwerp, in verband waarmee inzonderheid de vraag rijst of zulks ertoe moet leiden dat de chauffeur onmiddellijk en onvoorwaardelijk een van de voertuigen die hij sleept, achterlaat.

Bijlage

1. Doordat het ontwerp slechts één bijlage heeft, bestaat er geen grond om ze te nummeren.

2. Het is niet wenselijk dat in de bijlage herhaaldelijk zonder meer naar Europese richtlijnen wordt verwezen; het zijn immers de bepalingen van intern recht waarbij die richtlijnen omgezet zijn die behoren te worden vermeld ⁽¹⁵⁾.

3. De onderverdeling door middel van bolletjes dient te worden vervangen door een onderverdeling met genummerde paragrafen.

4. In het punt dat paragraaf 4, "Categorieën van elementen en motor", van de bijlage bij het ontwerp, wordt bepaald dat alleen de voertuigen - trekkers, aanhangwagens en opleggers - gedekt door een Belgisch proces-verbaal van goedkeuring gebruikt mogen worden in het kader van de operaties die met toepassing van het ontworpen besluit worden toegestaan.

De afdeling wetgeving van de Raad van State ziet niet in om welke gegronde reden de voertuigen gedekt door een soortgelijke goedkeuring, afgegeven door de autoriteiten van een andere lidstaat van de Europese Unie, aldus zouden worden uitgesloten van die regeling.

⁽¹⁵⁾ Over de wijze waarop Europese richtlijnen moeten worden omgezet, zie Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, 2008, aanbevelingen nrs. 183, 185 en 187 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=nl (24/11/2008).

5. In het vierde lid van het punt dat paragraaf 9, "Markeringen", van de bijlage wordt, dienen de woorden "van art. 28" te vervallen.

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