

Rolnummer 6661
Arrest nr. 90/2018 van 5 juli 2018

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 24 november 2016 houdende wijziging van het decreet van 19 maart 2009 betreffende de instandhouding van het gewestelijk openbaar wegen- en waterwegendomein en diverse bepalingen betreffende het vervoer over de weg, ingesteld door de « Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke ondernemers » en de bvba « V.D.K. ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 12 mei 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 mei 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 24 november 2016 houdende wijziging van het decreet van 19 maart 2009 betreffende de instandhouding van het gewestelijk openbaar wegen- en waterwegendomein en diverse bepalingen betreffende het vervoer over de weg (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 december 2016, derde editie) door de « Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke ondernemers » en de bvba « V.D.K. », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Franken, advocaat bij de balie te Luik.

De Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser en Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel, en de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet, advocaat bij de balie te Brugge, hebben memories ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Waalse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 maart 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 maart 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 28 maart 2018 de dag van de terechtzitting bepaald op 25 april 2018.

Op de openbare terechtzitting van 25 april 2018 :

- zijn verschenen :
- . Mr. A. Franken, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. M. Verdussen, tevens *loco* Mr. M. Kaiser, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Wat de ontvankelijkheid betreft

A.1. De « Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke ondernemers » (afgekort : UPTR) doet gelden dat zij over de vereiste hoedanigheid beschikt om het beroep in te stellen doordat zij een erkende beroepsvereniging is in de zin van de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen. Zij verantwoordt haar belang bij het beroep door het feit dat de bestreden bepalingen specifieke sancties bevatten in geval van overmatige aslast van een voertuig dat aan vervoerders toebehoort.

De bvba « V.D.K. » beroept zich harerzijds op de omstandigheid dat zij regelmatig ertoe wordt gebracht zware materialen te vervoeren, zodat zij wordt blootgesteld aan het risico dat de in het bestreden decreet bepaalde sancties op haar worden toegepast.

A.2.1. De Waalse Regering is van mening dat het beroep onontvankelijk is wegens de onzekerheden verbonden aan de precieze afbakening van het onderwerp van het beroep, wat in strijd is met de voorwaarden die zijn vastgesteld bij artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. De onduidelijkheid van het verzoekschrift zou afbreuk doen aan het beginsel van tegenspraak.

De Vlaamse Regering werpt de exceptie *obscuri libelli* op wegens de twijfel omtrent de precieze bepaling(en) waartegen het beroep gericht is. De verzoekende partijen formuleren overigens geen enkel middel dat concreet de redenen uiteenzet waarom de bestreden bepalingen moeten worden vernietigd.

A.2.2. De verzoekende partijen antwoorden dat zowel uit het verzoekschrift als uit de uiteenzetting van de middelen op ondubbelzinnige wijze blijkt dat het beroep tot vernietiging betrekking heeft op het decreet van het Waalse Gewest van 24 november 2016 houdende wijziging van het decreet van 19 maart 2009 betreffende de instandhouding van het gewestelijk openbaar wegen- en waterwegendomein en diverse bepalingen betreffende het vervoer over de weg, en meer bepaald op artikel 9 van dat decreet.

A.2.3. De Waalse Regering repliceert dat het antwoord van de verzoekende partijen niet van die aard is de twijfel omtrent het werkelijke onderwerp van het beroep weg te nemen.

Wat het eerste middel betreft

A.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van het « evenredigheidsbeginsel », doordat de boetes die op grond van het bestreden decreet kunnen worden opgelegd, onevenredig zijn ten opzichte van het door de Waalse decreetgever nagestreefde doel, te weten de bescherming van het wegennet. De verzoekende partijen voeren, ter ondersteuning van hun argumentatie, de sancties aan voor andere misdrijven uit het Strafwetboek die, vergeleken met de sancties waarin het bestreden decreet voorziet, het onevenredige karakter van laatstgenoemde sancties aantonen.

A.3.2. De Waalse Regering antwoordt dat het evenredigheidsbeginsel, ongeacht of het gaat om het evenredigheidsbeginsel in het algemeen of om het beginsel van evenredigheid van de straffen, geen deel uitmaakt van het « bloc de constitutionnalité », zoals bepaald in artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. De verzoekende partijen hebben nagelaten de schending van dat beginsel aan te voeren in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In elk geval hebben de verzoekende partijen slechts zeer vaag strafrechtelijke misdrijven geïdentificeerd die vergelijkbaar zouden zijn met de overtreding vervat in het nieuwe artikel 5, § 3, van het voormelde Waalse decreet van 19 maart 2009 en houden die misdrijven geen enkel verband met laatstgenoemde overtreding. Het eerste middel is dus, daarenboven, niet gegrond.

A.3.3. De Vlaamse Regering voert eveneens aan dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van een middel dat rechtstreeks is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel. Het middel is in ieder geval onontvankelijk in zoverre het onvoldoende nauwkeurig is.

In ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van mening dat het middel niet gegrond is. Het komt immers uitsluitend de decreetgever toe de ernst van een strafbaar gesteld gedrag, evenals de strengheid van een sanctie te beoordelen. Te dezen laat niets toe te beweren dat de decreetgever op een kennelijk onredelijke manier gebruik heeft gemaakt van zijn beoordelingsbevoegdheid. De misdrijven die bij wijze van voorbeeld door de verzoekende partijen worden vermeld om het onevenredige karakter van de sancties van het bestreden decreet aan te tonen, zijn overigens in geen enkel opzicht vergelijkbaar.

De Vlaamse Regering herinnert eraan dat, in ieder geval, het Hof enkel de keuzes van de wetgever vermag af te keuren die dermate incoherent zijn dat zij leiden tot kennelijk onredelijke verschillen in behandeling tussen vergelijkbare misdrijven. Dat is te dezen evenwel niet het geval.

A.3.4. De verzoekende partijen antwoorden dat, ook al is de schending van het evenredigheidsbeginsel in het verzoekschrift niet *expressis verbis* vermeld in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de uiteenzetting van het middel ongetwijfeld gegrond is op de schending van die artikelen. De verzoekende partijen preciseren verder nog dat het evenredigheidsbeginsel deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Europese recht alsook van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat dient te worden nagegaan of dat beginsel door de bestreden bepaling in acht wordt genomen.

A.3.5. De Waalse Regering repliceert dat uit het verzoekschrift in elk geval niet blijkt welke categorieën van personen moeten worden vergeleken, noch in welk opzicht de bestreden bepalingen een discriminatie zouden teweegbrengen. Zij brengt ook in herinnering dat de wetgever over een beoordelingsvrijheid beschikt met betrekking tot de aard en de ernst van de straffen waarmee hij strafbaar gestelde gedragingen bestraft, en dat het Hof slechts een marginale toetsing mag uitoefenen met betrekking tot die keuze. Te dezen tonen de verzoekende partijen echter niet zulk een kennelijke beoordelingsfout vanwege de decreetgever aan.

Wat het tweede middel betreft

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van het beginsel *non bis in idem*. De verzoekende partijen zijn van mening dat de sancties die op grond van het bestreden decreet kunnen worden opgelegd, een overlapping vormen met de kilometerheffing die werd ingevoerd bij het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2015 tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens.

A.4.2. De Waalse Regering doet gelden dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van dat middel, aangezien het beginsel *non bis in idem* niet wordt aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In ondergeschikte orde is het tweede middel niet gegrond in zoverre de verzoekende partijen de cumulatie van een strafrechtelijke sanctie met een retributie, of zelfs een belasting, betwisten. Noch retributies, noch belastingen zijn echter strafrechtelijke maatregelen, tenzij wordt aangetoond dat de belasting een strafrechtelijk karakter heeft.

Ten slotte onderstreept de Waalse Regering dat, krachtens artikel 9 van het bestreden decreet, administratieve sancties slechts kunnen worden opgelegd « in plaats van strafrechtelijke sancties », zodat elke cumulatie door het decreet zelf wordt uitgesloten.

A.4.3. Volgens de Vlaamse Regering is het Hof niet bevoegd om rechtstreeks te toetsen aan algemene beginselen, zoals het beginsel *non bis in idem*. Het middel is evenmin ontvankelijk aangezien de verzoekende partijen niet preciseren welke bepaling van het bestreden decreet dat beginsel zou schenden, noch in welk opzicht er een schending zou zijn. De verzoekende partijen preciseren evenmin of zij het beginsel *non bis in idem* in fiscale zaken of in strafzaken beogen.

In ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van mening dat het middel niet gegrond is omdat de kilometerheffing en de bij het bestreden decreet ingevoerde strafrechtelijke en administratieve sancties verschillend van aard zijn, verschillende doelstellingen nastreven en een verschillend voorwerp hebben.

A.4.4. De verzoekende partijen repliceren dat het Hof bevoegd is om het tweede middel te onderzoeken daar het beginsel *non bis in idem* te dezen verbonden is aan de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In haar memorie van wederantwoord stelt de Waalse Regering vast dat de verzoekende partijen niet hebben geantwoord op haar argumentatie betreffende de ontstentenis van elke mogelijke cumulatie van, ten eerste, sancties en retributies en, ten tweede, strafrechtelijke en administratieve sancties die op grond van het bestreden decreet kunnen worden opgelegd.

Wat het derde middel betreft

A.5.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het bedrag van de bij het bestreden decreet ingevoerde boetes een klaarblijkelijke ongelijkheid creëert tussen de verschillende soorten vervoerders.

Meer in het bijzonder wordt een vervoerder die vervoer van zware bulkmaterialen verricht vaker geconfronteerd met aanzienlijke overvrachten, en dus met het risico boetes op te lopen, dan een vervoerder die goederen op palletten vervoert. De verschillende verladers van materialen stellen immers over het algemeen geen middel ter beschikking van de vervoerders om de totale last of de aslast te controleren, hetgeen de vervoerders van zware bulkmaterialen benadeelt. Volgens de verzoekende partijen kunnen vervoerders van zware bulkmaterialen die oude voertuigen gebruiken, zoals de tweede verzoekende partij, dus niet het totale gewicht van de vervoerde goederen noch, vooral, de verdeling van de vervoerde massa over de assen controleren.

De verzoekende partijen wijzen nog erop dat een overmatige aslast zonder een totale overvracht geen daad van onrechtmatige mededinging vormt maar het gevolg is van een gebrek aan technische deskundigheid om de last te kunnen verdelen of de verdeling ervan te kunnen beheersen.

A.5.2. De Waalse Regering voert aan dat het differentiatie criterium dat door het bestreden decreet wordt gebruikt objectief is, te weten de totale massa of de massa op de assen en de afmetingen van de voertuigen of stellen van voertuigen. De door de decreetgever gegeven verantwoording is overigens redelijk. Enerzijds bestaat het doel van het decreet erin de integriteit van het Waalse wegennet te vrijwaren. Het komt echter niet het Hof toe de opportuniteit te beoordelen van de beleidskeuzes die de wetgever heeft gemaakt. Anderzijds tonen de verzoekende partijen in de uiteenzetting van hun middel aan dat de bron van de discriminatie die aan de bestreden bepaling wordt toegeschreven niet zozeer ligt in de ernst van de toepasselijke sancties, maar in de toegelaten maximummassa. Dat maximum wordt echter niet door de bestreden bepaling vastgesteld, zodat het beweerdelijk onredelijke karakter van het verschil in behandeling niet aan de bestreden norm is toe te schrijven.

A.5.3. De Vlaamse Regering stelt vast dat het bestreden decreet geen enkel onderscheid maakt tussen vervoerders naargelang zij zware materialen of goederen op palletten vervoeren. De door de verzoekende partijen geïdentificeerde categorieën van personen worden dus op identieke wijze behandeld.

A.5.4. In hun memorie van antwoord preciseren de verzoekende partijen, om het bestaan van het aangevoerde verschil in behandeling aan te tonen, dat de lading van de vervoerders van zware bulkmaterialen tijdens het transport kan verschuiven in de laadbak, wat onwillekeurige, onbeheersbare verschuivingen veroorzaakt.

De Waalse Regering repliceert dat zij niet ziet welk gevolg die precisering kan hebben voor de beoordeling van de gegrondheid van het middel.

Wat het vierde middel betreft

A.6.1. De verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending van artikel 7 van het decreet d'Allarde van 2 en 17 maart 1791. Zij doen gelden dat een decreet van het Waalse Gewest de vrijheid van handel en nijverheid, die is vastgelegd bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, niet lijkt te kunnen beperken. De verzoekende partijen doen gelden dat het prohibitieve karakter van de sancties waarin het bestreden decreet voorziet, van die aard is dat afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van handel en nijverheid van de wegvervoersector.

A.6.2. De Waalse Regering preciseert dat een gewest, bij decreet, elke wetskrachtige norm, met inbegrip van de federale, vermag te wijzigen indien de aangelegenheid onder zijn bevoegdheid valt.

Zij doet vervolgens gelden dat het middel is afgeleid uit de schending van een norm die geen deel uitmaakt van het « bloc de constitutionnalité », zoals bepaald in artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Het Hof is dus niet bevoegd om kennis ervan te nemen.

Ten slotte, in de hypothese dat de verzoekende partijen zich zouden hebben beroepen op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, tonen zij niet aan in welk opzicht de bestreden bepaling de vrijheid van handel en nijverheid op discriminerende wijze zou beperken.

A.6.3. De Vlaamse Regering is eveneens van mening dat het Hof niet bevoegd is om een middel te onderzoeken dat rechtstreeks is afgeleid uit de schending van artikel 7 van het decreet d'Allarde. In ondergeschikte orde besluit zij tot de onontvankelijkheid van het middel wegens onduidelijkheid. De verzoekende partijen zetten immers evenmin uiteen in welk opzicht het bestreden decreet de aangevoerde bepaling zou schenden.

A.6.4. De verzoekende partijen antwoorden dat het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid verbonden is aan de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Hof is dus bevoegd om van het middel kennis te nemen. De verzoekende partijen baseren zich in dat verband op de rechtspraak van het Hof van Cassatie, van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van het beroep

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 24 november 2016 « houdende wijziging van het decreet van 19 maart 2009 betreffende de instandhouding van het gewestelijk openbaar wegen- en waterwegendomein en diverse bepalingen betreffende het vervoer over de weg » (hierna: het decreet van 24 november 2016).

B.1.2. De Vlaamse en de Waalse Regering betwisten de ontvankelijkheid van het beroep door aan te voeren dat het onderwerp ervan en meer bepaald de wetskrachtige normen die de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden schenden, niet duidelijk worden aangegeven.

B.1.3. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden geschonden zijn, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Die vereisten strekken ertoe het Hof in staat te stellen de grondwettigheidstoets ten volle uit te voeren, en de partijen in staat te stellen op gepaste wijze te antwoorden op de in het verzoekschrift aangevoerde middelen.

B.1.4. Uit de uiteenzettingen in het verzoekschrift blijkt dat de grieven zijn gericht tegen de artikelen 3, 3°, en 9, a), van het decreet van 24 november 2016. Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot die bepalingen.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.2.1. Artikel 1 van het decreet van 24 november 2016 vult artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 maart 2009 betreffende de instandhouding van het gewestelijk openbaar wegen- en waterwegendomein (hierna : het decreet van 19 maart 2009) aan met de volgende zin :

« Richtlijn 2015/719 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 96/53/EG van de Raad houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten wordt gedeeltelijk omgezet bij dit decreet ».

B.2.2. Sinds de vervanging ervan bij artikel 3, 3°, van het decreet van 24 november 2016, bepaalt artikel 5, § 3, van het decreet van 19 maart 2009 :

« Degenen die een voertuig of een sleep [lees : stel] van voertuigen besturen waarvan de massa van [lees : op] de assen, onverminderd de toepassing van de meettolerantie van het weegtoestel, het toegelaten maximum overschrijdt, worden bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en een geldboete van 75 euro tot 75.000 euro of met slechts één van die straffen ».

Vóór de vervanging ervan bij het decreet van 24 november 2016, bepaalde artikel 5, § 3, van het decreet van 19 maart 2009 :

« Met een geldboete worden bestraft degenen die een voertuig besturen waarvan de massa op de grond onder één van de assen het toegelaten maximum met meer dan vijf procent overschrijdt. Die geldboete bedraagt :

- 1° 50 euro tot 5.000 euro bij een overlading met minder dan 500 kg;
- 2° 100 euro tot 10.000 euro bij een overlading met 500 kg tot minder dan 1 000 kg;
- 3° 200 euro tot 20.000 euro bij een overlading met 1 000 kg tot minder dan 1 500 kg;
- 4° 300 euro tot 30.000 euro bij een overlading met 1 500 kg tot minder dan 2 000 kg;
- 5° 500 euro tot 50.000 euro bij een overlading met 2 000 kg tot minder dan 3 000 kg;
- 6° 750 euro tot 75.000 euro bij een overlading met 3 000 kg en meer ».

B.2.3. Artikel 3, 4°, van het decreet van 24 november 2016 heeft bovendien artikel 5 van het decreet van 19 maart 2009 aangevuld met de paragrafen 4 tot 7, die bepalen :

« § 4. Degenen die een voertuig of een sleep [lees : stel] van voertuigen besturen waarvan de totale massa, onverminderd de toepassing van de meettolerantie van het weegtoestel, het toegelaten maximum overschrijdt, worden bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en een geldboete van 75 euro tot 75.000 euro of met slechts één van die straffen.

§ 5. Degenen die een geladen voertuig of een geladen sleep [lees : stel] van voertuigen besturen, waarvan de afmetingen, het toegelaten maximum [overschrijden], worden bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en een geldboete van 75 euro tot 75.000 euro of met slechts één van die straffen.

§ 6. De in dit artikel vermelde bedragen worden verhoogd met opdecimen zoals bedoeld in de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten.

§ 7. De straf en de boete vermeld in dit artikel worden naar gelang van de ernst van de overtreding, van de eventuele gelijktijdigheid van meerdere overtredingen en van de eventuele recidive bepaald ».

B.2.4. Artikel 9 van het decreet van 24 november 2016 wijzigt artikel 9 van het decreet van 19 maart 2009.

Sinds de vervanging ervan bij artikel 9, *a*), van het decreet van 24 november 2016, bepaalt artikel 9, § 1, van het decreet van 19 maart 2009 :

« § 1. Voor zover de feiten krachtens artikel 5 of *5bis* strafbaar zijn met een strafrechtelijke sanctie, kan een administratieve boete aan de overtreder opgelegd worden in plaats van een strafrechtelijke sanctie.

Het bedrag van de administratieve boete :

1° is 50 tot 10.000 euro voor de overtredingen bedoeld in artikel 5, § 1 en *5bis*, § 2;

2° is 50 tot 1.000 euro voor de overtredingen bedoeld in artikel 5, § 2 en *5bis*, § 1;

3° wordt bepaald door de opdecimen zoals bedoeld in de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten toe te passen op het bedrag van de onmiddellijke inning voor de in artikel 5, §§ 3 tot 5 bedoelde overtredingen.

De administratieve boete wordt verdubbeld indien de volgende voorwaarden op cumulatieve wijze worden vervuld :

1° bij herhaling van een overtreding als bedoeld in artikel 5, §§ 3 tot 5, binnen drie jaar te rekenen van de definitieve administratieve beslissing tot oplegging van een administratieve boete die zonder onderscheid betrekking heeft op één van de overtredingen;

2° het bedrag van de onmiddellijke inning die van toepassing is op de nieuwe overtreding is minstens gelijk aan het bedrag toegepast op de overtreding die het voorwerp uitmaakt van de definitieve administratieve beslissing of schade is aangericht aan het gewestelijke openbaar waterwegendomein ten gevolge van de nieuwe overtreding.

In geval van overtreding van artikel *5bis*, § 3 is het bedrag van de administratieve boete :

1° 1.000 tot 5.000 euro in geval van overlading kleiner dan 10 ton;

2° 2.000 tot 10.000 euro in geval van overlading van 10 ton tot minder dan 20 ton;

3° 4.000 tot 20.000 euro in geval van overlading van 20 ton tot minder dan 50 ton;

4° 5.000 tot 30.000 euro in geval van overlading van 50 ton tot minder dan 100 ton;

5° 6.000 tot 50.000 euro in geval van overlading van 100 ton tot minder dan 500 ton;

6° 7.500 tot 75.000 euro in geval van overlading van 500 ton en meer.

Voor de overtredingen bedoeld in artikel *5bis*, § 4, bedraagt de administratieve geldboete minstens 50 euro en hoogstens 10.000 euro.

De Regering wijst één of meerdere sanctionerende ambtenaren aan, hierna 'de ambtenaar' genoemd, onder de ambtenaren met een universitair diploma van de tweede cyclus of een gelijkwaardig diploma.

De Regering legt de administratieve boetes op onder voorwaarden die zijn onafhankelijkheid en zijn onpartijdigheid waarborgen. Een ambtenaar mag geen beslissing nemen in een dossier waarvoor hij in een andere hoedanigheid is opgetreden, noch een rechtstreeks of onrechtstreeks belang hebben in de ondernemingen of instellingen betrokken bij de procedure.

De Regering kan de kosten van de administratieve procedure bepalen ».

B.3.1. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 24 november 2016 wordt gepreciseerd :

«De Zesde Staatshervorming voorziet in de regionalisering van een groot aantal bevoegdheden, onder meer inzake mobiliteit en verkeersveiligheid, waaronder de regelgeving en de controle inzake maximaal toegelaten massa, massa's op de assen en afmetingen van de lading van voertuigen en combinaties van voertuigen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 624/1, p. 3).

B.3.2. In die parlementaire voorbereiding wordt eveneens aangegeven :

« Het hoofddoel van deze tekst bestaat [...] erin de overtredingen met betrekking tot de voormelde aangelegenheden op te nemen in het decreet van 19 maart 2009 en in het sanctiesysteem ervan, dat daarbij wordt aangepast.

[...]

De bedragen van onmiddellijke inningen en van administratieve geldboetes moeten afschrikkend zijn.

Zij werden vastgesteld op basis van de mogelijke impact van het begaan van de overtreding op de verkeersveiligheid in het algemeen, op de vlotte doorstroming van het verkeer en op mogelijke of reële schade aan de infrastructuur. De sancties moeten ook afschrikkend zijn ten opzichte van het economische voordeel dat het begaan van de overtreding voor de vervoerder inhoudt. Wanneer een vervoerder een groter volume of een grotere massa goederen laadt, bezorgt hem dat zeker een economisch voordeel. Dat criterium werd dus ook in aanmerking genomen » (*ibid.*, p. 3).

B.3.3. In de Commissie preciseerde de Waalse minister van Openbare Werken, Sociale Actie, Gezondheid en Erfgoed nog het volgende :

« Het doel [...] bestaat dus erin de overtredingen inzake de voormelde aangelegenheden, die thans in de federale teksten bestaan maar waarvoor de agenten van de domaniale politie niet bevoegd zijn, in het gewestelijke sanctiesysteem op te nemen.

[...]

Wat bijvoorbeeld de aslast betreft, is het relatieve beschadigingseffect van de aslast op het wegdek een vierdemachtsfunctie. Een as van tien ton van een vrachtwagen is bijgevolg 10 000 keer belastender voor het wegdek en de fundering ervan dan die van een gewone wagen. Een overvracht heeft dus snel een aanzienlijke impact op de beschadiging van het wegdek en dus op het goede onderhoud van de infrastructuur.

Er wordt opgemerkt dat op dit ogenblik, de geldboete vrij laag is voor dat type van overtreding in vergelijking met de kostprijs van de beschadigingen en met hetgeen in de buurlanden geldt. Bovendien blijkt zij weinig afschrikkend.

[...]

Kortom : [...] dit decreet is een eerste fase van de administratieve geldboetes, om het werk van de politieparketten te verlichten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 624/4, pp. 3-4).

B.3.4. In de toelichting bij artikel 3 van het voorontwerp van decreet, dat artikel 3 van het decreet van 24 november 2016 is geworden, wordt vermeld :

« Punt 3° bepaalt de strafrechtelijke sancties voor overschrijdingen van aslasten, van maximaal toegelaten massa's en van maximaal toegelaten afmetingen.

Wat de overschrijdingen van massa's betreft, wordt de technische tolerantie van het weegtoestel toegepast. [...]

De huidige versie van het decreet voorziet in een tolerantie van vijf procent bovenop de meettolerantie die is vastgelegd in het voormelde koninklijk besluit. De wetgeving mag niet in zulk een tolerantie voorzien die aldus de vervoerders impliciet toestaat hun voertuigen systematisch te laten rondrijden met een meettolerantie van vijf procent (decreetale tolerantie) plus twee procent (voor de maximale massa's) of vijf procent (voor de massa's op de assen) » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 624/1, p. 4).

B.4. Artikel 10*quinquies* van de richtlijn 96/53/EG, ingevoegd bij de richtlijn 2015/719, bepaalt :

« 1. Uiterlijk op 27 mei 2021 treffen de lidstaten specifieke maatregelen om na te gaan bij welke rijdende voertuigen of voertuigcombinaties waarschijnlijk het vastgestelde maximaal toegestane gewicht is overschreden en derhalve door hun bevoegde autoriteiten een controle uitgevoerd moet worden teneinde de naleving van deze richtlijn af te dwingen. Die maatregelen kunnen worden genomen door middel van automatische op de weginfrastructuur aangebrachte systemen of door de overeenkomstig lid 4 in het voertuig geïnstalleerde weegapparatuur.

Een lidstaat mag de verplichting tot het installeren van weegapparatuur niet opleggen voor voertuigen of voertuigcombinaties die in een andere lidstaat zijn geregistreerd.

Indien voor het vaststellen van inbreuken op deze richtlijn en het opleggen van sancties automatische systemen worden gebruikt, worden die automatische systemen, onverminderd het Unie- en nationaal recht, gecertificeerd. Indien automatische systemen alleen voor identificatiedoeleinden worden gebruikt, hoeven zij niet te worden gecertificeerd.

2. Elke lidstaat voert elk kalenderjaar een adequaat aantal controles op het gewicht van rijdende voertuigen of voertuigcombinaties uit dat evenredig is aan het totale aantal voertuigen dat jaarlijks op zijn grondgebied wordt geïnspecteerd.

[...]

4. De in lid 1 bedoelde in het voertuig geïnstalleerde weegapparatuur moet nauwkeurig en betrouwbaar zijn alsmede volledig interoperabel en compatibel met alle voertuigtypen.

5. De Commissie stelt uiterlijk op 27 mei 2016 uitvoeringshandelingen vast, waarin gedetailleerde bepalingen worden vastgelegd die eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de in lid 4 bedoelde voorschriften inzake interoperabiliteit en compatibiliteit waarborgen.

[...]

Om compatibiliteit met alle voertuigtypen te waarborgen zijn de in de motorvoertuigen geïnstalleerde systemen in staat alle gegevens van ieder type aanhanger of oplegger die aan het motorvoertuig is bevestigd, te ontvangen en te verwerken.

[...] ».

Artikel 10^{sexies} van dezelfde richtlijn bepaalt :

« De lidstaten stellen voorschriften vast inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op deze richtlijn en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden uitgevoerd. Die sancties zijn doeltreffend, niet-discriminerend, evenredig en afschrikkend. De lidstaten stellen de Commissie van deze voorschriften in kennis ».

Ten aanzien van het eerste en het tweede middel

B.5.1. Het eerste en het tweede middel zijn enkel afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel *non bis in idem*.

B.5.2. Wanneer een beroep tot vernietiging bij het Hof is ingesteld, doet het uitspraak over de bestaanbaarheid van een wetgevende bepaling met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, met de artikelen van titel II van de Grondwet (« De Belgen en hun rechten »), met de artikelen 170, 172 en 191 ervan of met artikel 143, § 1, van de Grondwet (artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

Het heeft niet als opdracht de naleving, door de wetgevers, van andere regels rechtstreeks te toetsen, tenzij zij samenhangen met de grondwettelijke regels die onder zijn bevoegdheid vallen, waaronder het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.5.3. Noch het beginsel van evenredigheid, noch het beginsel *non bis in idem* behoren als dusdanig tot de toetsingsnormen vermeld in artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

Het Hof is bijgevolg niet bevoegd om kennis te nemen van het eerste en het tweede middel.

Ten aanzien van het derde middel

B.6.1. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepaling verschillende categorieën van bestuurders van een voertuig of van een stel van voertuigen aan dezelfde regeling van administratieve sancties onderwerpt, te weten, enerzijds, diegenen die zware bulkmaterialen vervoeren en daarvoor oude voertuigen gebruiken en, anderzijds, diegenen die zware bulkmaterialen vervoeren met recentere voertuigen, of goederen op paletten.

Terwijl de eerste categorie van bestuurders zich in de onmogelijkheid zou bevinden om zowel de totale massa van de vervoerde goederen als de verdeling van die massa over de assen te controleren, zou de tweede categorie van bestuurders wel in staat zijn om diezelfde gegevens te verifiëren dankzij « technische oplossingen voor de nieuwe voertuigen », waarbij wordt vermeden dat zij afhankelijk zijn van de door de verladers ter beschikking gestelde verificatiemiddelen, die de verzoekende partijen onvoldoende achten.

B.6.2. Artikel 9, § 1, tweede lid, 3^o, van het decreet van 19 maart 2009, dat verwijst naar artikel 5, §§ 3 tot 5, van hetzelfde decreet, is zonder onderscheid van toepassing op « degenen die een voertuig of een sleep [lees : stel] van voertuigen besturen waarvan de massa van [lees : op] de assen, onverminderd de toepassing van de meettolerantie van het weegtoestel, het toegelaten maximum overschrijdt », op « degenen die een voertuig of een sleep [lees : stel] van voertuigen besturen waarvan de totale massa, onverminderd de toepassing van de

meettolerantie van het weegtoestel, het toegelaten maximum overschrijdt » en op « degenen die een geladen voertuig of een geladen sleep [lees : stel] van voertuigen besturen, waarvan de afmetingen het toegelaten maximum [overschrijden] ».

B.6.3. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6.4. Zoals blijkt uit de in B.3.2 en B.3.3 geciteerde parlementaire voorbereiding, is het doel dat door de decreetgever wordt nagestreefd meervoudig.

De decreetgever heeft, in het bestaande systeem van strafrechtelijke en administratieve sancties, overtredingen willen opnemen die onder de nieuwe gewestbevoegdheden inzake verkeersveiligheid vallen. Aldus beoogde de decreetgever, door het bedrag vast te stellen van de strafrechtelijke en administratieve sancties voor het begaan van die overtredingen, de verkeersveiligheid en een vlotte doorstroming van het verkeer te verzekeren. Hij streefde ook ernaar mogelijke of reële schade aan de weginfrastructuur te voorkomen. De ingevoerde sancties hebben bovendien tot doel het onwettige economisch voordeel dat een vervoerder kan behalen door een groter volume of een grotere massa van goederen te laden dan die welke zijn toegestaan, te ontnemen.

Zulke doelstellingen zijn legitiem.

B.6.5. In het licht van die doelstellingen kon de decreetgever, op pertinente wijze, hetzelfde systeem van strafrechtelijke en administratieve sancties toepassen op de bestuurders

van voertuigen voor goederenvervoer, los van het type van voertuig of van vervoerde goederen.

Alle bestuurders, ongeacht de manier waarop hun goederen worden vervoerd (in bulk of op paletten, met oude of nieuwe voertuigen) kunnen op dezelfde manier de verkeersveiligheid en een vlotte doorstroming van het verkeer belemmeren of mogelijke dan wel reële schade aanrichten aan de weginfrastructuur, indien zij niet de voorschriften betreffende de afmetingen en de maximaal toegelaten massa's in acht nemen. Die bestuurders kunnen overigens, allemaal op dezelfde manier, daden van onrechtmatige mededinging stellen door hun voertuigen zwaarder te laden dan de opgelegde limieten. Het is derhalve relevant ze allemaal te onderwerpen aan dezelfde regeling van strafrechtelijke en administratieve sancties.

B.6.6. De bestuurders die oudere voertuigen gebruiken om zware bulkmaterialen te vervoeren ondervinden, ten slotte, geen onevenredig nadeel ten opzichte van de doelstellingen van de decreetgever.

De verzoekende partijen tonen immers niet aan dat die categorie van bestuurders daadwerkelijk niet de mogelijkheid zou hebben om de geladen totale massa of de geladen massa op de assen precies te kennen. Die bestuurders zijn in staat om over die informatie te beschikken, rekening houdend met de voorzieningen die over het algemeen door de verladers zijn geïnstalleerd, met de verplichting die hun is opgelegd om de bepalingen betreffende de maximaal toegelaten massa's in acht te nemen en met het belang zelf van de bestuurder om de totale massa van zijn voertuig of de vervoerde massa op de assen te kennen. Bovendien kan een verlader die een vervoerder zou verhinderen de totale massa of de massa op de assen van zijn voertuigen te kennen, voortaan dezelfde sancties oplopen als die welke aan de bestuurders kunnen worden opgelegd wegens niet-inachtneming van de maximaal toegelaten totale massa's, de toegelaten massa's op de assen of de toegelaten afmetingen van de lading. Artikel 9, § 10, derde lid, van het decreet van 19 maart 2009, zoals ingevoegd bij artikel 9, b), van het decreet van 24 november 2016, bepaalt immers :

« De opdrachtgever, de verlader, de vervoerscommissienair of de commissienair-expediteur van een vervoer van goederen worden op dezelfde wijze gestraft als de daders van de overtredingen bedoeld in artikel 5, §§ 3 tot 5, indien zij instructies hebben gegeven of daden hebben gesteld die tot deze overtredingen hebben geleid of indien ze het tweede lid niet toegepast hebben ».

In de parlementaire voorbereiding wordt overigens aangegeven dat de opdrachtgever, de verlader, de vervoerscommissienair of de commissienair-expediteur van een vervoer van goederen, onder bepaalde voorwaarden, ook kunnen worden bestraft als mededader van de overtreding (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 624/1, p. 5).

B.6.7. De bij de bestreden bepaling ingevoerde identieke behandeling is bijgevolg redelijk verantwoord.

Het derde middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het vierde middel

B.7.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de vrijheid van handel en nijverheid die is neergelegd in artikel 7 van het decreet d'Allarde van 2 en 17 maart 1791 en bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.7.2. De wet van 28 februari 2013 die artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het decreet d'Allarde van 2 en 17 maart 1791 opgeheven.

Artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht bepaalt :

« Iedereen is vrij om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen ».

B.7.3. Het Hof is niet bevoegd om wettelijke bepalingen te toetsen aan andere wettelijke bepalingen die geen regels zijn inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Het middel is derhalve in die mate niet ontvankelijk.

B.7.4. De vrijheid van handel en nijverheid is eveneens vastgelegd bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt :

« In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ».

B.7.5. Het gaat om een bepaling waaraan het Hof, als bevoegdheidverdelende regel, rechtstreeks vermag te toetsen.

B.7.6. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de wet, het decreet of de ordonnantie de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De bevoegde wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.7.7. De bestreden bepaling beperkt de vrijheid van handel en nijverheid van de bestuurders van voertuigen of van stellen van voertuigen in zoverre zij een regeling van administratieve sancties invoert die, onder andere, van toepassing is op de bestuurders die de bepalingen inzake maximaal toegelaten totale massa's, maximaal toegelaten massa's op de assen of maximale afmetingen van de lading niet in acht nemen.

B.7.8. Zoals blijkt uit B.3.2 en B.3.3, streefde de decreetgever meerdere legitieme doelstellingen na met de invoering van overtredingen waaraan strafrechtelijke en administratieve sancties gekoppeld zijn, in de uitoefening van de nieuwe bevoegdheden die aan de gewesten waren overgedragen op het gebied van verkeersveiligheid.

Om die doelstellingen te bereiken kon de decreetgever het noodzakelijk achten een dergelijk systeem van strafrechtelijke en administratieve sancties in te voeren in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is.

De bestreden bepaling beperkt derhalve de vrijheid van handel en nijverheid niet op onevenredige wijze.

B.7.9. Het vierde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 5 juli 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels