

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.075/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 20 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "modifiant l'article 68 du règlement général sur la police de la circulation routière en ce qui concerne l'autorisation des cyclistes dans les rues à sens unique" (Doc. parl., Chambre, n° 50 0637/001), a donné le 19 février 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.075/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 20 december 2000 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging, wat de toelating van fietsers in eenrichtingsstraten betreft, van artikel 68 van het wegverkeersreglement" (Parl. St. Kamer, nr. 50 0637/001), heeft op 19 februari 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Si l'autorité fédérale est compétente en matière de police de la circulation routière, les Gouvernements de Région doivent cependant être associés à l'élaboration de la réglementation en la matière, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 6, § 8, de la même loi spéciale précise que :

"Si une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance concerne une matière visée aux §§ 2, 2bis, 3, 3bis, 4, 5, et à l'article 11, alinéa 2, la concertation, l'association ou la procédure d'avis de l'autorité fédérale et des Gouvernements de Communauté ou de Région concernés a lieu selon les règles prévues par le règlement de la Chambre législative ou du Conseil devant laquelle ou devant lequel la proposition de loi, de décret ou d'ordonnance est déposée."

La proposition examinée a été déposée à la Chambre des représentants. En vertu de l'article 65bis du Règlement de celle-ci :

"1. Si une proposition de loi concerne une matière pour laquelle une procédure de coopération avec les Gouvernements de communauté ou de région est prescrite, le président de la Chambre demande au premier ministre de transmettre le texte de cette proposition aux présidents du ou des Gouvernements de communauté et/ou de région concernés.

La procédure est entamée au moment où la proposition est mise à l'ordre du jour de la commission.

(...)

.../...

2. La procédure de coopération prescrite ne suspend pas la discussion en commission. Le vote final en commission ne peut cependant intervenir qu'après que le(s) Gouvernements de communauté et/ou de région a (ont) transmis ses (leurs) observations écrites ou -en l'absence de réponse- au plus tôt trente jours après la demande du président de la Chambre au premier ministre.".

En l'espèce, le président de la Chambre des représentants a demandé par lettre du 24 mai 2000 au premier ministre de transmettre la proposition de loi aux présidents des Gouvernements régionaux.

Le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ont respectivement, le 17 juillet 2000 et le 7 février 2001, marqué leur accord tout en l'assortissant de quelques réserves.

En ce qui concerne le Gouvernement de la Région wallonne, ses observations devraient être fournies sous peu.

Il convient d'attirer l'attention de la Commission de l'infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques de la Chambre des représentants sur la nécessité de faire connaître au Gouvernement flamand, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et éventuellement au Gouvernement de la Région wallonne, les raisons pour lesquelles il n'aura éventuellement pas été tenu compte de leurs observations (1). Cette information pourrait être contenue dans le rapport de la Commission.

(1) Voir l'avis 28.437/4 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 9 décembre 1998 sur une proposition de loi "complétant les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en vue de réprimer les agressions routières et d'instaurer l'immobilisation administrative des véhicules" (Doc. parl. ch. repr., 1997/1998, n° 1351).

2. En vertu de l'article 1er des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, le Roi arrête les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux, ainsi que des moyens de transport par fer empruntant la voie publique. En vertu de cette habilitation a notamment été pris l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière (Code de la route).

La proposition a pour effet d'enlever au Roi une partie du pouvoir qui lui est attribué par l'article 1er précité, et, partant, de modifier implicitement ce dernier.

Si l'intervention du législateur dans une matière dont il avait confié le règlement au pouvoir exécutif n'appelle pas d'objection d'ordre constitutionnel, le régime mixte qui en résulte est à rejeter. Il laisse en effet incertaine l'étendue exacte des compétences du Roi et du législateur en ce qui concerne la sécurité routière des cyclistes (1). En outre, il ne manquera pas d'entraîner des confusions entre dispositions ayant force de loi et dispositions à caractère réglementaire, particulièrement lorsqu'il s'agira de modifier à nouveau le Code de la route.

(1) Dans le même sens, en ce qui concerne la sécurité routière près des écoles, avis 30.978/4, donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 22 janvier 2001 sur un projet de loi "tendant à assurer la sécurité routière aux abords des écoles".

OBSERVATIONS PARTICULIERESDispositifArticle 2

1. Si la proposition entend imposer d'autorité la circulation des cyclistes sur les chaussées à sens unique, elle laisse toutefois subsister une marge de liberté pour les autorités compétentes en matière de police de la circulation routière -qui ne s'identifient pas avec le gestionnaire de la voirie- en permettant à celles-ci :

- 1° de maintenir l'interdiction pour les conducteurs de cyclomoteurs à deux roues de classe A, puisque l'autorité compétente aura le choix entre les panneaux additionnel M2 ou M3;
- 2° de maintenir l'interdiction lorsque l'accès de la chaussée est interdit dans les deux sens à tout conducteur, puisque la proposition ne modifie pas l'article 68.4.2°, du Code de la route;
- 3° de maintenir l'interdiction dans les trois hypothèses prévues dans l'article 68.4.1°, en projet, du même code.

2. La section de législation du Conseil d'Etat se demande s'il ne conviendrait pas de faire mention, en plus du panneau C1, des panneaux C31a et C31b lorsque ces

.../...

panneaux concernant une voie à sens unique. La même observation vaut pour la disposition transitoire.

3. L'attention de l'auteur de la proposition est attirée sur le fait que la disposition transitoire s'écarte de l'article 13 des lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 qui dispose que :

"Le placement des signaux qui imposent une obligation ou qui marquent une interdiction incombe à l'autorité qui a pris la mesure. Toute autre signalisation sur la voie publique incombe à l'autorité qui a la gestion de cette voie.".

Si cette disposition transitoire devait être maintenue, elle devrait constituer un article distinct.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Hoewel de federale overheid bevoegd is voor de politie over het wegverkeer, moeten de gewestregeringen krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden betrokken bij het ontwerpen van de reglementering terzake.

Artikel 6, § 8, van diezelfde bijzondere wet luidt als volgt :

"Indien een voorstel van wet, decreet of ordonnantie een materie betreft, bedoeld in de §§ 2, 2bis, 3, 3bis, 4, 5, en in artikel 11, tweede lid, vindt het overleg, de betrokkenheid of de adviesverlening van de federale overheid en de betrokken Gemeenschaps- of Gewestregeringen plaats volgens de regelen bepaald in het reglement van de Wetgevende Kamer of de Raad waarbij het voorstel van wet, decreet of ordonnantie wordt ingediend."

Het ter fine van advies voorgelegde voorstel is ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers. Artikel 65bis van het Reglement van de Kamer luidt als volgt :

"1. Indien een wetsvoorstel een aangelegenheid betreft waarvoor een procedure van samenwerking met de gewest- of gemeenschapsregeringen is voorgeschreven, verzoekt de voorzitter van de Kamer de eerste minister de tekst over te zenden aan de voorzitter(s) van de betrokken gewest- en/of gemeenschapsregering(en).

De procedure wordt ingezet op het ogenblik dat het voorstel op de agenda van de commissie wordt geplaatst.

(...)

.../...

2. De voorgeschreven samenwerkingsprocedure schort de bespreking in commissie niet op. De eindstemming in commissie kan evenwel maar plaatsgrijpen nadat de betrokken gewest- en of gemeenschapsregering(en) haar (hun) schriftelijke opmerkingen heeft (hebben) teruggezonden, of - bij ontstentenis van antwoord - ten vroegste dertig dagen na het verzoek van de voorzitter van de Kamer aan de eerste minister.

(...)"

In casu heeft de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers de eerste minister bij brief van 24 mei 2000 verzocht het wetsvoorstel aan de voorzitters van de gewestregeringen over te zenden.

De Vlaamse Regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering hebben respectievelijk op 17 juli 2000 en op 7 februari 2001 hun instemming betuigd maar tegelijk enig voorbehoud gemaakt.

De opmerkingen van de Waalse Regering zouden binnenkort worden verstrekt.

De Commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven van de Kamer van volksvertegenwoordigers behoort erop te worden gewezen dat de Vlaamse Regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, en eventueel ook de Waalse Regering, in voorkomend geval op de hoogte moeten worden gebracht van de redenen waarom hun

.../...

opmerkingen terzijde geschoven worden (1). De Commissie zou die inlichting in haar verslag kunnen opnemen.

2. Krachtens artikel 1 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968, stelt de Koning de algemene reglementen vast betreffende de politie over het verkeer op de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren, alsmede van de middelen van vervoer per spoor die de openbare weg gebruiken. Krachtens die machtiging is onder meer het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer (Wegverkeersreglement) uitgevaardigd.

Het voorstel heeft tot gevolg dat de Koning een gedeelte van de bevoegdheid wordt ontnomen die Hem wordt opgedragen bij het voormelde artikel 1 en, bijgevolg, dat het laatstgenoemde artikel impliciet wordt gewijzigd.

Het optreden van de wetgever in een aangelegenheid waarvan hij de regeling had opgedragen aan de uitvoerende macht, stuit weliswaar niet op grondwettigheidsbezwaren, doch de gemengde regeling die daaruit volgt, dient te worden

(1) Zie advies 28.437/4, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 9 december 1998 heeft gegeven over een voorstel van wet "tot aanvulling van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, met het oog op de beteugeling van de verkeersagressie en de invoering van de administratieve oplegging van voertuigen" (Gedr. St. Kamer, 1997/1998, nr. 1351) .

verworpen. Zo'n regeling geeft immers geen uitsluitel omtrent de juiste strekking van de bevoegdheid van de Koning en van de wetgever wat de verkeersveiligheid van fietsers betreft (1). Voorts zal het ontwerp ongetwijfeld leiden tot verwarring tussen bepalingen met kracht van wet en bepalingen van verordenende aard, vooral wanneer het er op aan zal komen het Wegverkeersreglement wederom te wijzigen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 2

1. Hoewel het in het voorstel de bedoeling is zonder meer de verplichting in te voeren om op rijbanen met eenrichtingsverkeer fietsverkeer toe te staan, wordt daarbij toch enige vrijheid gelaten aan de autoriteiten die bevoegd zijn voor de politie over het wegverkeer - welke autoriteiten niet noodzakelijk de wegbeheerder zijn - doordat het voorstel deze autoriteiten de mogelijkheid biedt om :

- 1° het verbod te handhaven voor bestuurders van tweewielige bromfietsen klasse A, aangezien de bevoegde overheid kan kiezen tussen onderbord M2 en onderbord M3;

(1) Zie in dezelfde zin, wat de verkeersveiligheid in de omgeving van scholen betreft, advies 30.978/4, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 22 januari 2001 heeft gegeven over een ontwerp van wet "tot bevordering van de verkeersveiligheid in de schoolomgeving".

- 2° het verbod te handhaven wanneer de toegang tot de rijbaan in beide richtingen aan alle bestuurders is ontzegd, aangezien het voorstel niet strekt tot wijziging van artikel 68.4.2° van het Wegverkeersreglement;
- 3° het verbod te handhaven in de drie gevallen vermeld in het ontworpen artikel 68.4.1°, van hetzelfde Wegverkeersreglement.

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State vraagt zich af of naast verkeersbord C1, ook niet de borden C31a en C31b moeten worden vermeld wanneer die borden betrekking hebben op een weg met eenrichtingsverkeer. Deze opmerking geldt eveneens voor de overgangsbepaling.

3. De indieners van het voorstel worden er opmerkzaam op gemaakt dat de overgangsbepaling afwijkt van artikel 13 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968, welk artikel als volgt luidt :

"Tekens die een gebod of een verbod inhouden worden geplaatst door de overheid die de maatregel heeft genomen. Het plaatsen van alle andere tekens op de openbare weg berust bij de overheid die het beheer over die weg heeft."

Als deze overgangsbepaling wordt behouden, moet zij een apart artikel vormen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

B. GLANSDORFF,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. HOUYET, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. Y. HOUYET, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN