ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.145/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 21 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière", a donné le 26 mars 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.145/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 21 maart 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer", heeft op 26 maart 2003 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Le Gouvernement a manifesté à plusieurs reprises sa volonté de modifier les comportements des usagers de la route en vue de réduire de manière drastique le nombre de morts et de blessés sur les routes belges. Pour ce faire, il s'impose de rééquilibrer la place entre les différents types d'usagers de la voie publique et notamment d'amener à ce que les usagers dits «forts» soient encouragés à davantage de prudence à l'égard des usagers plus vulnérables. Pour ce faire, il y a lieu de modifier les mentalités. Un tel changement se fera d'autant mieux et plus rapidement que les textes légaux feront davantage apparaître l'objectif de veiller à un meilleur partage de l'espèce public.

Le présent projet d'arrêté royal a fait l'objet d'un long cheminement politique :

- L'institut belge pour la sécurité routière a coordonné un groupe de travail représentatif des usagers non-autorisés chargé de proposer un projet de modification de l'arrêté royal actuel, appelé communément "code de la route".
  Le groupe de travail a rendu son rapport final en septembre 2001, après avoir confronté ses propositions à des représentants des usagers motorisés et des transports en commun.

- Le Conseil des Ministres du 26 octobre 2001 a adapté le principe d'un "code de la rue" et donc la révision du dit arrêté royal.

- Le rapport final a ensuite été intégré au groupe de travail des Etats Généraux de la Sécurité routière qui l'a examiné durant la seconde moitié de l'année 2001.

- Les conclusions des Etats généraux pour la sécurité routière ont intégrés les éléments de ce rapport et ont été présentées le 25 février 2002.

- Un projet d'arrêté royal a ensuite été élaboré.

- Un groupe de travail CIMIT s'est réuni à 6 reprises d'octobre 2002 à décembre 2002.

- La procédure d'avis des Régions a été entamée en date du 18 décembre 2002. Ces avis nous sont parvenus fin février 2003.

Au regard de ce travail approfondi, il importe de pouvoir au plus tôt publier cet arrêté royal de manière à pouvoir informer suffisamment largement et précisément les citoyens des changements de comportement qu'il implique et afin de rencontrer les objectifs chiffrés établis à la suite des Etats généraux pour la sécurité routière.

Par ailleurs, le présent projet intègre également des modifications inspirées de propositions de lois qui ont été discutées dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures en matière de sécurité routière, dont, par exemple, la clarification des dispositions relatives au fait de rouler en contre-sens.

Enfin, les dernières statistiques font apparaître un nombre important de blessés graves et des tués parmi les usagers non-motorisés. Face aux indicateurs particulièrement négatifs par rapport aux autres pays européens, il s'impose d'agir au plus vite afin d'insuffler un changement de comportement et d'inciter à davantage de prudence sur nos routes et ce particulièrement entre usagers de types différents."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

1. L'article 1er du projet tend à modifier l'intitulé de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière en y ajoutant les mots "et de l'usage de la voie publique".

Selon le Rapport au Roi,

"La fonction des voies publiques ne sera plus uniquement une fonction de circulation et le nouveau code tiendra mieux compte de la place, des droits et des obligations des différents usagers se trouvant sur la voie publique, ainsi que d'une présomption spéciale en faveur des usagers les plus faibles."

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que le fondement légal de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 en question est l'article 1er de lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, qui prévoit que

> "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."

Si donc le Roi a le pouvoir de réglementer la circulation routière, la loi ne l'habilite pas à réglementer "l'usage de la voie publique". Au demeurant, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la voirie est une compétence régionale (article 6, § 1er, X, 1° et 2°bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et que l'autorité fédérale est seulement compétente en la matière pour "l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports".

La notion de "police de la circulation routière" a un contenu relativement large. Les dispositions que le projet insère sous le titre II de l'arrêté royal précité, qu'il rebaptise "Règles d'usage de la voie publique" ne paraissent pas excéder cette notion. Aussi parait-il juridiquement peu judicieux de qualifier ces dispositions de "règles d'usage de la voie publique", en laissant entendre qu'elles déborderaient de la notion de police de la circulation routière. Si tel était le cas en effet, ces dispositions seraient dépourvues de fondement légal.

En outre, l'usage de la voie publique renvoie en effet à d'autres modes de jouissance du domaine public lesquels sont étrangers à la matière réglée par le Code de la route.

2. Comme le Rapport au Roi en fait d'ailleurs écho, les règles de la police de la circulation routières doivent se conformer aux dispositions de droit international qui règlent la matière, en particulier la Convention sur la circulation routière, faite à Vienne le 8 novembre 1968 et approuvée par la loi du 30 septembre 1988.

Dans le bref délai qui lui est imparti la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier la conformité des dispositions du projet avec la Convention précitée.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Le Gouvernement a manifesté à plusieurs reprises sa volonté de modifier les comportements des usagers de la route en vue de réduire de manière drastique le nombre de morts et de blessés sur les routes belges. Pour ce faire, il s'impose de rééquilibrer la place entre les différents types d'usagers de la voie publique et notamment d'amener à ce que les usagers dits «forts» soient encouragés à davantage de prudence à l'égard des usagers plus vulnérables. Pour ce faire, il y a lieu de modifier les mentalités. Un tel changement se fera d'autant mieux et plus rapidement que les textes légaux feront davantage apparaître l'objectif de veiller à un meilleur partage de l'espèce public.

Le présent projet d'arrêté royal a fait l'objet d'un long cheminement politique :

- L'institut belge pour la sécurité routière a coordonné un groupe de travail représentatif des usagers non-autorisés chargé de proposer un projet de modification de l'arrêté royal actuel, appelé communément "code de la route".
  Le groupe de travail a rendu son rapport final en septembre 2001, après avoir confronté ses propositions à des représentants des usagers motorisés et des transports en commun.

- Le Conseil des Ministres du 26 octobre 2001 a adapté le principe d'un "code de la rue" et donc la révision du dit arrêté royal.

- Le rapport final a ensuite été intégré au groupe de travail des Etats Généraux de la Sécurité routière qui l'a examiné durant la seconde moitié de l'année 2001.

- Les conclusions des Etats généraux pour la sécurité routière ont intégrés les éléments de ce rapport et ont été présentées le 25 février 2002.

- Un projet d'arrêté royal a ensuite été élaboré.

- Un groupe de travail CIMIT s'est réuni à 6 reprises d'octobre 2002 à décembre 2002.

- La procédure d'avis des Régions a été entamée en date du 18 décembre 2002. Ces avis nous sont parvenus fin février 2003.

Au regard de ce travail approfondi, il importe de pouvoir au plus tôt publier cet arrêté royal de manière à pouvoir informer suffisamment largement et précisément les citoyens des changements de comportement qu'il implique et afin de rencontrer les objectifs chiffrés établis à la suite des Etats généraux pour la sécurité routière.

Par ailleurs, le présent projet intègre également des modifications inspirées de propositions de lois qui ont été discutées dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures en matière de sécurité routière, dont, par exemple, la clarification des dispositions relatives au fait de rouler en contre-sens.

Enfin, les dernières statistiques font apparaître un nombre important de blessés graves et des tués parmi les usagers non-motorisés. Face aux indicateurs particulièrement négatifs par rapport aux autres pays européens, il s'impose d'agir au plus vite afin d'insuffler un changement de comportement et d'inciter à davantage de prudence sur nos routes et ce particulièrement entre usagers de types différents."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Wat deze punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

1. Artikel 1 van het ontwerp beoogt het opschrift te wijzigen van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer door de woorden "en van het gebruik van de openbare weg" eraan toe te voegen.

In het verslag aan de Koning lezen we daaromtrent :

> "De functie van de openbare wegen zal niet langer enkel beperkt zijn tot een loutere verkeersfunctie en de nieuwe code zal meer rekening houden met de plaats, de rechten en de verplichtingen van de verschillende weggebruikers op de openbare weg, alsook vertrekken van een aantal uitgangspunten ten voordele van de zwakste weggebruikers."

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat de rechtsgrond van dat koninklijk besluit van 1 december 1975 artikel 1 van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer is, dat het volgende bepaalt :

> "De Koning stelt 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."

De Koning is dus weliswaar bevoegd om het wegverkeer te regelen, maar de wet machtigt Hem niet om "het gebruik van de openbare weg" te regelen. Bovendien wordt de steller van het ontwerp erop gewezen dat de wegen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren (artikel 6, § 1, X, 1° en 2°bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en dat de federale overheid alleen bevoegd is voor "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer".

Het begrip "politie over het wegverkeer" is vrij ruim. De bepalingen die het ontwerp in titel II van het voornoemde koninklijk besluit invoegt, welke titel het nieuwe opschrift "Regels voor het gebruik van de openbare weg" krijgt, blijken dat begrip niet te buiten te gaan. Daarom ook is het uit juridisch oogpunt niet wenselijk die bepalingen "regels voor het gebruik van de openbare weg" te noemen, waarbij de indruk wordt gewekt dat ze het begrip politie over het wegverkeer te buiten gaan. Indien zulks inderdaad het geval was, zouden die bepalingen geen rechtsgrond hebben.

Voorts verwijzen de woorden "gebruik van de openbare weg" immers naar andere manieren van genot van het openbaar domein die niets van doen hebben met de aangelegenheid die bij het Wegverkeersreglement wordt geregeld.

2. Zoals in het verslag aan de Koning trouwens gesteld wordt, moeten de regels betreffende de politie over het wegverkeer in overeenstemming zijn met de internationaalrechtelijke voorschriften ter zake, inzonderheid het Verdrag inzake het wegverkeer, gedaan te Wenen op 8 november 1968 en goedgekeurd bij de wet van 30 september 1988.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft binnen de korte termijn die haar is toegemeten niet kunnen nagaan of de bepalingen van het ontwerp in overeenstemming zijn met het voornoemde Verdrag.

La chambre était composée de

Madame Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, kamervoorzitter,
Messieurs de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat, staatsraden,
Madame Mevrouw	C. GIGOT,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. R. WIMMER, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

M.-L. WILLOT-THOMAS