Bureau Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 6 février 1954, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la réfection et à l'établissement de pistes cyclables le long des routes nationales et provinciales ainsi que des chemins vicinaux de grande communication", a donné le 1er mars 1954 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 6e Februari 1954 door de Voorzitter van de Kamer der Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel "betreffende het herstel en het aanleggen van fietspaden langsheen de Staats- en Provinciebanen en de buurtwegen van groot-verkeer", heeft de 1e Maart 1954 het volgend advies gegeven :

Ainsi que l'indique l'article 1er de la proposition de loi, celle-ci "a pour objet l'établissement de pistes cyclables, tant le long des routes nationales et provinciales que le long des chemins de grande communication. Elle vise à établir un réseau général de pistes cyclables convenables".

L'article 1er est superflu. Le but poursuivi par une proposition ou par un projet de loi figure normalement dans l'exposé des motifs ou dans les développements. La loi doit énoncer des règles impératives, formuler des injonctions ou des prohibitions Si la règle ne peut être appliquée uniformément, les exceptions doivent être prévues dans le texte.

L'article 2 prévoit que "les pistes cyclables doivent autant que possible être à double sens ... et présenter un maximum de continuité".

A défaut de critères objectifs, cette disposition laisse un pouvoir d'appréciation absolu à l'autorité. L'article 2 est dépourvu de tout caractère obligatoire. Il ne saurait faire l'objet d'une sanction. Il ne trouve pas sa place dans la loi, mais éventuellement dans une circulaire ministérielle.

L'article 3 prévoit l'établissement d'un plan général d'alignement comportant l'établissement d'une piste cyclable sur toute la longueur de la route dont la voie carrossable doit être améliorée.

L'alignement constitue le bornage de la voie publique telle qu'elle existe actuellement ou

.../...

telle qu'elle doit être dans l'avenir. Le plan général d'alignement ne peut comporter l'établissement de pistes cyclables, mais il peut être dressé de manière à permettre l'établissement de telles pistes.

Le même article 3 prévoit que la piste cyclable sera établie en même temps que la voie carrossable sera améliorée. Cette règle impérative est cependant tempérée par diverses exceptions : il pourra y être sursis provisoirement dans trois cas : dans les agglomérations, en cas d'expropriation trop onéreuse ou en cas de trop grandes difficultés techniques. Ici encore le pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité enlève tout caractère impératif à la règle énoncée. Elle trouverait mieux sa place dans une circulaire que dans un texte légal.

L'article 4 concerne les routes provinciales et les chemins vicinaux de grande communication. Il prescrit l'octroi des mêmes subsides pour l'établissement de pistes cyclables que pour l'amélioration de la voie carrossable.

Un arrêté du Régent du 2 juillet 1949 détermine déjà les subsides accordés par l'Etat pour l'exécution de travaux par les provinces et les communes. En outre, les provinces accordent aux communes des subsides pour leurs travaux. Il n'entre sans doute pas dans l'intention des auteurs de la proposition de légiférer sur une matière qui est réglementée par les conseils provinciaux. Il n'appartient pas au législateur de régler une matière d'intérêt provincial.

L'article 5 prévoit l'octroi d'un subside de 80 p.c. pour l'établissement de pistes cyclables

.../...

le long des routes provinciales et des chemins de grande communication dont les travaux de réfection ont été mis en adjudication avant l'entrée en vigueur de la loi proposée. Ce subside n'est accordé que pour les routes améliorées ou réfectionnées depuis 1945. Le texte néerlandais indique le 1er janvier 1945, le texte français le 1er avril 1945. Les développements ne permettent pas de déterminer quelle est exactement la date que les auteurs de la proposition ont eue en vue.

L'article 6 consacre à l'établissement et à la réfection des pistes cyclables un vingtième des sommes mises à la disposition du Fonds temporaire des routes. Cet article modifie donc la loi du 11 juillet 1952 instituant un Fonds spécial et temporaire des routes. Cette loi prévoit la construction d'autoroutes (autosnelwegen) et la modernisation de routes diverses, ainsi que l'aménagement de routes de contournement des villes et de routes de raccordement aux autoroutes.

Ni le texte ni les développements de la proposition n'indiquent si les auteurs ont l'intention d'imposer l'établissement de pistes cyclables le long des autoroutes, ou s'ils ont l'intention de n'imposer l'établissement de ces pistes que le long des routes ordinaires.

Sous le bénéfice de ces observations, le Conseil d'Etat est d'avis que la proposition devrait être remaniée, en insérant les diverses dispositions dans les lois qui régissent la voirie vicinale, la grande voirie et le Fonds spécial et temporaire des routes.

.../...

Il propose un texte à cet effet. Il fait toutefois observer que l'article 6, qui règle la question des subsides en s'inspirant des articles 4 et 5 de la proposition devrait être omis. Il est en effet de mauvaise technique législative de modifier, par une loi, un arrêté que le Roi a pris en vertu de ses prérogatives constitutionnelles. Il en résulterait que la matière qui fait l'objet de cet article ne pourrait plus à l'avenir être modifiée que par le législateur lui-même.

Article 1er.-

L'article 3 de la loi du 11 juillet 1952 instituant un Fonds spécial et temporaire des routes est complété comme suit :

"4° l'établissement de pistes cyclables le long des autoroutes, énumérées au 1°, des routes énumérées au 2° ainsi que des routes de contournement et de raccordement visées au 3°. Ces pistes cyclables seront établies à double sens; elles seront pourvues d'un revêtement identique ou analogue à celui de la chaussée; elles seront contiguës à la chaussée et indépendantes de celle-ci.".

Article 2.-

L'article 4 de la même loi est complété par un alinéa rédigé comme suit :

"Un vingtième de ces ressources sera affecté à l'établissement des pistes cyclables visées à l'article 3, 4°".

.../...

Article 3.-

L'article 76, 7°, alinéa 2, de la loi communale, modifié par la loi du 9 août 1948 est remplacé par la disposition suivante :

"Le Roi fixe la grande voirie dans la traversée des villes et des parties agglomérées des communes rurales, après avoir pris l'avis du conseil communal et de la députation permanente. Il établit le plan général d'alignement en prévoyant l'établissement d'une piste cyclable.".

Article 4.-

L'article 2,c, de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation est remplacé par le texte suivant :

"c. le réseau des principales voies de communication à créer ou à modifier, tant en ce qui concerne la grande que la petite voirie ainsi que les pistes cyclables à créer le long des routes nationales et provinciales et le long des chemins de grande communication;".

Article 5.-

L'article 86, C, de la loi provinciale, modifié par la loi du 27 mai 1877, est remplacé par le texte suivant :

"La construction de pistes cyclables le long des routes provinciales et autres ouvrages publics, en tout ou en partie aux frais de la province, dont la dépense excède 50.000 francs;".

.../...

Article 6.-

Un article 25 bis est inséré dans la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, rédigé comme suit :

"Article 25 bis.

Des pistes cyclables sont établies le long des chemins de grande communication. Ces pistes sont contiguës à la chaussée, et indépendantes de celle-ci; elles sont établies à double sens et pourvues d'un revêtement identique ou analogue à celui de la chaussée.".

Article 7.-

L'article 2, 1°, de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes ... est remplacé par la disposition suivante :

"1° le taux du subside est normalement fixé à 80 p.c. du montant total de la dépense à subventionner pour les travaux d'établissement de pistes cyclables et pour le coût des expropriations nécessaires à cette fin le long des routes provinciales et des chemins de grande communication dont l'amélioration ou la réfection a été exécutée depuis le 1er avril 1945 (1) ou mise en adjudication avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la réfection et à l'établissement de pistes cyclables le long des routes nationales et provinciales ainsi que des chemins vicinaux de grande communication, à condition qu'un plan général d'alignement soit soumis au Roi dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la loi précitée et que le projet d'établissement de la piste cyclable soit soumis au Roi dans les cinq ans de l'entrée en vigueur de la loi précitée.

(1) 1er janvier 1945 dans le texte néerlandais de la proposition de loi.

.../...

Le 1° et le 2° de l'article 2 de l'arrêté du Régent précité deviennent respectivement les numéros 2° et 3°.".

Au nouveau 2° de l'article 2 il est ajouté un littera d) ainsi conçu :

"d) travaux d'établissement de pistes cyclables le long des routes provinciales et des chemins vicinaux de grande communication, et expropriations nécessaires pour l'exécution de ces travaux.".

In artikel 1 zegt het wetsvoorstel, dat het tot doel heeft "het aanleggen van fietspaden langsheen, zowel de Rijkswegen en provinciebanen, als de buurtwegen van groot verkeer . Zij (de wet) wil komen tot de inrichting van een algemeen net van degelijke fietspaden".

Dit artikel 1 is overbodig. Normaal wordt het doel van een voorstel of een ontwerp van wet in de daarbijkomende memorie of in de toelichting omschreven. In de wet moeten dringende regelen, voorschriften en verbodsbepalingen worden neergelegd. Is een uniforme toepassing van de regel onmogelijk, dan moeten de uitzonderingen in de tekst worden bepaald.

Artikel 2 zegt dat "de fietspaden zoveel mogelijk in beide richtingen dienen aangelegd ... met een maximum continuïteit".

Bij gemis van objectieve maatstaven laat deze bepaling een volstrekte beoordelingsmacht aan de overheid. Artikel 2 heeft hoegenaamd geen dringend karakter. Het ware onmogelijk er een straf aan te verbinden. De aangewezen plaats voor een zodanige bepaling is zeker niet de wet,maar eventueel een ministeriële omzendbrief.

Artikel 3 bepaalt, dat een algemeen rooiplan wordt opgemaakt, waarbij de aanleg van het fietspad voorzien wordt op gans de lengte van de baan waarvan de rijweg moet verbeterd worden.

Het vaststellen van een rooilijn bestaat er in, de openbare weg, zoals hij thans bestaat of in de toekomst zal moeten bestaan, af te palen. Het algemene rooiplan kan niet het aanleggen van fietspaden omvatten; wel kan het derwijze worden opgemaakt, dat het aanleggen van zodanige paden mogelijk wordt.

.../...

Steeds volgens artikel 3 geschiedt de aanleg van het fietspad gelijktijdig met de verbetering van de rijweg. Deze dwingende regel wordt evenwel door een aantal uitzonderingen verzacht : voorlopig wordt in drie gevallen van de uitvoering afgezien : in de gebouwde kommen, in geval van te zware onteigeningen of in geval van te grote technische moeilijkheden. Ook hier ontneemt de aan de overheid gelaten beoordelingsmacht ieder dwingend karakter aan de gestelde regel. Hij zou eerder in een omzendbrief dan in een wettekst thuishoren.

Artikel 4 betreft de provinciebanen en de buurtwegen van groot verkeer. Het bepaalt dat voor de aanleg van fietspaden dezelfde toelagen worden verleend als voor de verbetering van de rijweg.

Een besluit van de Regent van 2 Juli 1949 bepaalt reeds de toelagen welke de Staat voor het uitvoeren van werken door de provincies en de gemeenten toekent. Bovendien verlenen de provincies toelagen aan de gemeenten voor hun werken. De indieners van het voorstel hebben ongetwijfeld niet de bedoeling een aangelegenheid welke door de provinciale raden wordt geregeld, in een wet op te nemen. Het komt de wetgever niet toe, regelen te stellen voor een aangelegenheid van provinciaal belang.

Bij artikel 5 wordt een toelage van 80 t.h. toegekend voor de aanleg van fietspaden langsheen provinciebanen en wegen van groot verkeer waarvan de herstelling vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde wet werd aanbesteed. Deze toelage wordt enkel

.../...

verleend voor wegen welke sinds 1945 verbeterd of hersteld werden. Terwijl de Nederlandse tekst de datum 1 Januari 1945 opgeeft, leest men 1 April 1945 in de Franse tekst. Uit de toelichting kan niet worden opgemaakt, welke datum de indieners van het voorstel op het oog hebben.

Artikel 6 besteedt een twintigste van de ter beschikking van het tijdelijk wegenfonds gestelde gelden voor de aanleg en de herstelling der fietspade Dit artikel wijzigt derhalve de wet van 11 Juli 1952 tot instelling van een speciaal en tijdelijk wegenfonds. Deze wet voorziet de aanleg van autosnelwegen en de modernisering van verschillende wegen, alsook de aanleg van buitenomwegen en ringwegen rond de op de voormelde trajecten gelegen steden en van de aansluitingswegen aan de autosnelwegen.

Noch uit de tekst van het voorstel, noch uit de toelichting kan worden opgemaakt, of de indieners de aanleg van fietspaden langsheen de autosnelwegen hebben willen opleggen dan wel of zij de aanleg van zodanige paden alleen langsheen de gewone wegen hebben willen voorschrijven.

Afgezien van de hierboven gemaakte opmerkingen, is de Raad van State van oordeel, dat het voorstel dient te worden omgewerkt door invoeging van de verschillende bepalingen in de wetten die de buurtwegen, de hoofdwegen en het speciaal en tijdelijk wegenfonds regelen.

.../...

Te dien einde stelt hij een tekst voor. Hij merkt evenwel op, dat artikel 6 dat de kwestie der toelagen regelt in aansluiting aan de artikelen 4 en 5 van het voorstel, dient weg te vallen. Uit een oogpunt van wetgevingstechniek, is het immers verkeerd, een besluit dat de Koning krachtens zijn grondwettelijke prerogatieven heeft uitgevaardigd, door een wet te wijzigen. Want zodoende zou de bij dit artikel geregelde stof in de toekomst alleen door de wetgever zelf kunnen worden gewijzigd.

Artikel 1.-

Artikel 3 van de wet van 11 Juli 1952 tot instelling van een speciaal en tijdelijk wegenfonds wordt als volgt aangevuld :

"4° de aanleg van fietspaden langsheen de autosnelwegen vermeld onder 1°, langsheen de wegen vermeld onder 2°, en langsheen de buitenomwegen en aansluitingswegen bedoeld in 3°. Deze fietspaden zullen in beide richtingen worden aangelegd; zij zullen van dezelfde of in een gelijkwaardige verharding als de rijweg worden voorzien en zullen naast en onafhankelijk van de rijweg liggen.".

Artikel 2.-

Artikel 4 van dezelfde wet wordt aangevuld met een lid dat als volgt luidt :

.../...

"Een twintigste van deze middelen zal worden aangewend voor de aanleg van de in artikel 3, 4°, bedoelde fietspaden.".

Artikel 3.-

Artikel 76, 7°, tweede lid, van de gemeentewet, gewijzigd door de wet van 9 Augustus 1948, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De Koning bepaalt de hoofdwegen in de doortocht der steden en der aaneengebouwde gedeelten der plattelandsgemeenten na het advies van de gemeenteraad en van de bestendige deputatie te hebben ingewonnen. Bij het opmaken van het algemeen rooiplan voorziet hij in de aanleg van een fietspad.".

Artikel 4.-

Artikel 2, c, van het koninklijk besluit van 2 December 1946 betreffende de stedebouw wordt door de volgende tekst vervangen :

"c. het net der voornaamste verkeerswegen, die aan te leggen of te wijzigen zijn, zowel voor de hoofdwegen als voor de kleine wegen, alsook de fietspaden die langsheen de Rijkswegen en provinciebanen en langsheen de wegen van groot verkeer, moeten aangelegd worden;".

.../...

Artikel 5.-

Artikel 86, C, van de provinciale wet, gewijzigd bij de wet van 27 Mei 1877, wordt door de volgende tekst vervangen :

"Het aanleggen van fietspaden langsheen de provinciebanen en andere openbare werken, geheel of ten dele op kosten van de provincie, waarvan het bedrag 50.000 frank te boven gaat;".

Artikel 6.-

In de wet van 10 April 1841 op de buurtwegen wordt een artikel 25 bis ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 25 bis.-

Fietspaden worden langsheen de wegen van groot verkeer aangelegd. Deze fietspaden liggen naast en onafhankelijk van de rijweg; zij worden in beide richtingen aangelegd en van dezelfde of een gelijkwaardige verharding als deze van de rijweg voorzien.".

Artikel 7.-

Artikel 2, 1°, van het besluit van de Regent van 2 Juli 1949 betreffende de Staatstussenkomst in zake toelagen voor het uitvoeren van werken door de provincies, gemeenten ... , wordt door de volgende bepaling vervangen :

.../...

"1° het percentage van de toelage is normaal vastgesteld op 80 t.h. van het totaal bedrag der te subsidiëren uitgave voor de werken van aanleg der fietspaden en van de kosten van de daartoe vereiste onteigeningen langsheen de provinciebanen en de wegen van groot verkeer waarvan de verbetering of de herstelling 1 Januari 1945 (1) is uitgevoerd, of vóór de inwerkingtreding van de wet betreffende het herstel en het aanleggen van fietspaden langsheen de Rijkswegen en provinciebanen en de buurtwegen van groot verkeer is aanbesteed, op voorwaarde dat aan de Koning, binnen drie jaar na de inwerkingtreding van voornoemde wet, een algemeen rooiplan, en binnen vijf jaar na haar inwerkingtreding een ontwerp van aanleg van het fietspad wordt voorgelegd.

1° en 2° van artikel 2 van voornoemd besluit van de Regent worden onderscheidenlijk 2° en 3°.".

Aan het nieuwe 2° van artikel 2 wordt een letter d) toegevoegd, als volgt :

"d) werken van aanleg van fietspaden langsheen de provinciebanen en buurtwegen van groot verkeer en onteigeningen nodig voor het uitvoeren van deze werken.".

---

(1) 1 April 1945 in de ~~Nederlandse~~ tekst van het voorstel van wet. Drause

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	J. SUETENS,	premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State,	président voorzitter
	M. SOMERHAUSEN, G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat raadsheren van State	
	J. VAUTHIER, L. FREDERICQ,	assesseurs de la section de législation bijzitters van de afdeling wetgeving	
	G. PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) J. SUETENS.

expédition délivrée à M. le Président de la Chambre des représentants.

uitgifte afgeleverd aan de H. Voorzitter van de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

Le 1954.

De 1954.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.