



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.459/4
du 18 mars 2019

advies 65.459/4
van 18 maart 2019

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant l’arrêté royal du
1^{er} décembre 1975 portant
règlement général sur la police
de la circulation routière et de
l’usage de la voie publique en
ce qui concerne l’instauration
de zones cyclables’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het koninklijk besluit van
1 december 1975 houdende
algemeen reglement op de
politie van het wegverkeer en
van het gebruik van de
openbare weg wat de invoering
van fietszones betreft’

Le 15 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique en ce qui concerne l'instauration de zones cyclables', déposée par Mme Daphné DUMÉRY (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2444/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 18 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mars 2019.

*

Op 15 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg wat de invoering van fietszones betreft', ingediend door mevrouw Daphné DUMÉRY (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 54-2444/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 18 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition [‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

La proposition de loi examinée vise à modifier les dispositions de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 'portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique' relatives à la rue cyclable.

La réglementation relative à la police de la circulation routière fait actuellement l'objet d'un processus réglementaire de révision globale, dans le cadre duquel la section de législation est actuellement saisie d'un projet d'arrêté royal 'relatif au Code de la route', qui vise à remplacer purement et simplement l'actuel arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, pour ce qui concerne les aspects de cette matière demeurés de la compétence de l'autorité fédérale après la sixième réforme de l'État.

Ces deux procédures de modification de la réglementation relative à la police de la circulation routière devraient être menées de manière coordonnée.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la proposition de loi examinée doit être soumise à la procédure d'association des gouvernements de région.

Cette procédure a été initiée par une lettre du 13 décembre 2017, en application des articles 6, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 et 97 du règlement de la Chambre ¹.

Il convient de vérifier que cette procédure d'association a bien été menée jusqu'à son terme, dans le respect des règles spécifiques d'association renforcée prévues en matière d'élaboration des règles de police de la circulation routière ².

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Annexe au Compte-rendu intégral*, Chambre, 9 mai 2018 (après-midi), pp. 7 et 8.

² Article 6, § 4, 3^o, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par l'article 29, 2^o, b), de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

DISPOSITIF

Article 2

1. La définition de la « zone cyclable » doit être insérée sous le numéro 2.69 dans l'énumération figurant à l'article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975.

En effet, le dernier terme de cette énumération est actuellement le point 68, consacré à la définition de la rue scolaire, et inséré par la loi du 2 septembre 2018.

2. La définition de la zone cyclable gagnerait à être complétée par une référence aux nouveaux signaux F114 et F115 qui en indiquent le commencement et la fin, comme c'est notamment le cas pour les zones résidentielles et de rencontre (article 2.32), les zones piétonnes (article 2.35), et les zones de basse émission (article 2.63).

Article 3

1. La compétence en matière de détermination des limites de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes, ayant été transférée aux régions par la loi spéciale du 6 janvier 2014³, l'autorité fédérale n'est plus compétente pour remplacer la dernière phrase de l'article 22*novies*, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, laquelle dispose : « La vitesse ne peut jamais y être supérieure à 30 km/h », même pour fixer à nouveau une limitation de vitesse identique.

Il convient dès lors de procéder par modification de cet article 22*novies*, l'autorité fédérale ne pouvant plus remplacer totalement cet article sans empiéter sur les compétences des régions.

2. L'article 22*novies*, alinéa 2, *in fine*, proposé, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 (article 3 de la proposition) dispose :

« Par dérogation à l'article 12.3.1, la priorité de droite cesse de s'appliquer dans une rue ou une zone cyclable, sauf si ces véhicules viennent d'une rue qui fait partie de la zone cyclable ».

³ Article 6, § 1^{er}, XII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par l'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014.

L'instauration d'une telle exception à la règle de priorité de droite, assortie d'une « exception à l'exception » dont la portée est au demeurant imprécise ⁴, ne paraît pas compatible avec la règle de principe figurant à l'article 18, paragraphe 4, a), de la Convention 'sur la circulation routière' faite à Vienne le 8 novembre 1968 ⁵, qui n'y prévoit d'exception que pour les conducteurs débouchant d'un sentier, d'un chemin de terre ou d'une propriété riveraine, pour les véhicules se déplaçant sur rails et pour les conducteurs débouchant sur une autoroute ou route assimilée.

Il convient dès lors de l'omettre.

*

⁴ Cette exception partielle à la règle générale de priorité de droite ne correspond qu'imparfaitement à l'intention exprimée dans les développements et le commentaire de l'article 3 de la proposition, lesquels ne visent que les seuls rapports entre cyclistes et usagers ou véhicules motorisés. Les mots « sauf si ces véhicules viennent d'une rue qui fait partie de la zone cyclable » sont en outre source d'insécurité juridique et de difficultés pratiques. Ils soulèvent notamment les questions suivantes :

- n'aboutissent-ils pas à réintroduire la priorité de droite au sein de la zone cyclable, pour ne l'exclure qu'à ses limites, et de manière imprécise ?
- les mots « ces véhicules » visent-ils uniquement les véhicules créanciers de priorité, ou également les véhicules débiteurs ?
- l'usage du pluriel implique-t-il que « l'exception à l'exception » ne s'applique que si les deux véhicules concernés (créancier et débiteur de priorité) viennent d'une rue qui fait partie de la zone cyclable ?
- comment l'usager débiteur de priorité peut-il savoir que l'usager créancier vient d'une rue qui fait partie d'une zone cyclable (et vice-versa, le cas échéant) ?

D'un point de vue plus général et dans un but de sécurité tant juridique que routière, il convient d'insister sur la nécessité de rédiger les règles de priorité d'une manière aussi claire et précise que possible et dès lors d'en limiter les exceptions.

⁵ Loi d'assentiment du 30 septembre 1988.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot wijziging van de bepalingen van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’ die betrekking hebben op de fietsstraat.

De regelgeving betreffende de politie over het wegverkeer maakt momenteel het voorwerp uit van een regelgevend proces met het oog op de volledig herziening ervan. In het kader daarvan wordt de afdeling Wetgeving thans om advies verzocht over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het Verkeersreglement’, dat ertoe strekt het huidige koninklijk besluit van 1 december 1975 zonder meer te vervangen wat betreft de aspecten van die aangelegenheid die na de zesde staatshervorming tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren.

Die twee procedures tot wijziging van de regelgeving betreffende de politie over het wegverkeer zouden op gecoördineerde wijze gevoerd moeten worden.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende wetsvoorstel.

Met een brief van 13 december 2017 is die procedure opgestart met toepassing van artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 97 van het reglement van de Kamer.¹

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ *Bijlage bij het integraal verslag*, Kamer, 9 mei 2018 (namiddag), pp. 7-8.

Er dient nagegaan te worden of die procedure volledig doorlopen is, met inachtneming van de specifieke regels inzake het nauwer betrekken van de gewestregeringen bij het uitwerken van regelgeving, die gelden bij het opstellen van regels inzake de politie over het wegverkeer.²

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. De definitie van “fietszone” moet onder het nummer 2.69 ingevoegd worden in de opsomming in artikel 2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975.

Het laatste onderdeel van die opsomming is momenteel immers punt 68, waarin de definitie van schoolstraat wordt gegeven en dat bij de wet van 2 september 2018 ingevoegd is.

2. De definitie van fietszone zou aangevuld moeten worden met een verwijzing naar de nieuwe verkeersborden F114 en F115 die het begin en het einde van die zone aanduiden, zoals dat ook gedaan is bij onder meer de woonerven en de erven (artikel 2.32), de voetgangerszones (artikel 2.35), en de lage-emissiezones (artikel 2.63).

Artikel 3

1. Aangezien de bevoegdheid inzake het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen, overgedragen is aan de gewesten bij de bijzondere wet van 6 januari 2014,³ is de federale overheid niet meer bevoegd om de laatste zin te vervangen van artikel 22*novies* van het koninklijk besluit van 1 december 1975 waarin het volgende staat: “De snelheid mag in een fietsstraat nooit hoger liggen dan 30 kilometer per uur”, zelfs niet om opnieuw een identieke snelheidsbeperking vast te stellen.

Bijgevolg moet te werk worden gegaan via een wijziging van dat artikel 22*novies*, aangezien de federale overheid dat artikel niet meer volledig kan vervangen zonder zich op het bevoegdheidsterrein van de gewesten te begeven.

2. De laatste zin van het voorgestelde artikel 22*novies*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 december 1975 (artikel 3 van het voorstel) luidt als volgt:

“In afwijking van artikel 12.3.1 vervalt in een fietsstraat of een fietszone de voorrang van rechts, tenzij de voertuigen komen uit een straat die tot de fietszone behoort.”

² Artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij artikel 29, 2°, b), van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

³ Artikel 6, § 1, XII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014.

Een dergelijke uitzondering op de regel van voorrang van rechts invoeren, met daarbovenop een “uitzondering op de uitzondering” waarvan de draagwijdte overigens niet duidelijk is,⁴ lijkt niet verenigbaar met de grondregel vervat in artikel 18, lid 4, a), van het Verdrag ‘inzake het wegverkeer’, opgemaakt te Wenen op 8 november 1968,⁵ die enkel in een uitzondering op die regel voorziet voor de bestuurders die van een pad, een aardeweg of een aanpalende eigendom komen, voor de spoorvoertuigen en voor de bestuurders die een autosnelweg of een ermee gelijkgestelde weg oprijden.

De zin dient bijgevolg geschrapt te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁴ Die gedeeltelijke uitzondering op de algemene regel van voorrang van rechts stemt niet volkomen overeen met de bedoeling die weergegeven wordt in de toelichting en in de bespreking van artikel 3 van het voorstel, waarin het alleen om de verhouding tussen fietsers en gemotoriseerd verkeer of gemotoriseerde voertuigen gaat. Bovendien leiden de woorden “tenzij de voertuigen komen uit een straat die tot de fietszone behoort” tot rechtsonzekerheid en praktische moeilijkheden. Ze doen meer bepaald de volgende vragen rijzen:

- Is het resultaat niet dat de voorrang van rechts opnieuw ingevoerd wordt in de fietszone en enkel geschrapt wordt aan de grens van die fietszone, en dit op onduidelijke wijze?
- Doelt het woord “deze” enkel op de voorranghebbende voertuigen of ook op de voorrangplichtige voertuigen?
- Impliceert het gebruik van het meervoud dat “de uitzondering op de uitzondering” enkel geldt indien de twee betrokken voertuigen (het voorranghebbende en het voorrangplichtige voertuig) uit een straat komen die tot de fietszone behoort?
- Hoe kan een voorrangplichtige weggebruiker weten dat de voorranghebbende weggebruiker uit een straat komt die tot een fietszone behoort (en vice versa in voorkomend geval)?

Algemeen beschouwd en ter wille van de rechtszekerheid en de verkeersveiligheid dient benadrukt te worden dat de voorrangsregels zo duidelijk en nauwkeurig mogelijk opgesteld moeten worden en dat de uitzonderingen erop derhalve beperkt moeten worden.

⁵ Instemmingswet van 30 september 1988.