



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.460/4
du 18 mars 2019

advies 65.460/4
van 18 maart 2019

sur

over

les amendements n^{os} 1 et 2 à
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’

de amendementen nrs 1 en 2 op
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 les amendements n^{os} 1 et 2 à 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', déposés par M. Vincent VAN QUICKENBORNE et consorts et Mme Daphné DUMÉRY (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n^o 54-2444/002).

Les amendements ont été examinés 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 Wanda VOGEL.

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 de amendementen nrs 1 en 2 op 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 de heer Vincent VAN QUICKENBORNE c.s. en mevrouw Daphné DUMÉRY (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 54-2444/002)'.

De amendementen zijn 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 Wanda VOGEL.

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 des amendements[‡], 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, les amendements appellent les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, et § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les deux amendements examinés doivent être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région¹.

Cette procédure doit, en outre, être menée en respectant les règles spécifiques d'association renforcée prévues en matière d'élaboration des règles de police de la circulation routière².

EXAMEN DE L'AMENDEMENT N° 1

L'amendement n° 1 vise à remplacer, dans l'article 2 de la proposition, la définition des termes « zone cyclable » par le texte suivant :

« La validité zonale peut être conférée aux signaux d'interdiction, aux signaux relatifs au stationnement et aux signaux F111 et F113 ».

Il convient tout d'abord de constater que cette modification devrait être opérée non pas à l'article 2, mais à l'article 65.5.1, alinéa 1^{er}, 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'.

Il convient également d'observer que cette disposition procède d'une logique différente de celle de la proposition de loi qu'elle vise à amender : plutôt que de créer un nouveau type de zone, aux côtés notamment des zones résidentielles et de rencontre, des zones piétonnes et des zones de basse émission³, elle se borne en effet à prévoir que les signaux F111 et F113, indiquant le début et la fin d'une rue cyclable, peuvent se voir conférer une validité zonale au sens de l'article 65.5 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975.

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

¹ Voir également l'article 97, paragraphe 3, du règlement de la Chambre.

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'.

³ Définies respectivement aux articles 2.32, 2.35 et 2.63 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975.

Cette différence d'approche impliquerait de revoir totalement la proposition amendée.

L'amendement examiné impliquerait également de porter atteinte, sur ce point, à la cohérence actuelle de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, qui limite, en son article 65.5.1, la possibilité de conférer une validité zonale aux seuls signaux d'interdiction (catégorie C) ou relatifs au stationnement (catégorie E).

Cette limitation s'inscrivant dans le cadre défini par la Convention 'sur la signalisation routière', faite à Vienne le 8 novembre 1968 ⁴, l'exception qui serait ainsi faite pour les signaux F111 et F113 ne paraît, en outre, pas conforme à son article 13, paragraphe 4 ⁵.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT N° 2

L'amendement n° 2 vise à compléter l'article 22^{novies} proposé (article 3 de la proposition de loi amendée) par l'alinéa suivant :

« Pour l'application du présent article, sont assimilés aux cyclistes : les conducteurs de cycles, de cycles motorisés, d'engins de déplacement et de vélos électriques *speed pedelecs* ».

La question de l'assimilation aux cyclistes des utilisateurs d'autres engins de déplacement ⁶ est cependant déjà réglée, d'une manière plus précise, par l'article 7^{bis} de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, lequel dispose :

« Les utilisateurs d'engins de déplacement qui se déplacent sans excéder l'allure du pas sont assimilés aux piétons.

Les utilisateurs d'engins de déplacement qui se déplacent plus vite qu'à l'allure du pas sont assimilés aux cyclistes.

Les prescriptions que les autres usagers doivent respecter à l'égard des piétons et des cyclistes respectivement sont également applicables à l'égard des utilisateurs des engins de déplacement ».

Il est également inutile de prévoir expressément l'assimilation des conducteurs de cycles ou de cycles motorisés aux cyclistes, celle-ci résultant déjà de la définition du terme « cycle » figurant à l'article 2.15.1 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, ainsi que de l'article 7^{ter} du même arrêté.

Enfin, pour ce qui concerne les *speed pedelecs*, il convient de rappeler qu'ils relèvent, au contraire des cycles motorisés et des engins de déplacement, de la catégorie des cyclomoteurs, au sens de l'article 2.17 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, dont ils partagent tant la puissance que la vitesse maximale (4 kW et 45 km/h). La vitesse étant, comme le rappelle la justification de l'amendement, limitée à 30 km/h dans les rues cyclables, il convient de vérifier

⁴ Loi d'assentiment du 30 septembre 1988.

⁵ Lequel renvoie aux prescriptions du paragraphe 8 de la sous-section II de la section E de son annexe 1.

⁶ Lesquels sont définis à l'article 2.15.2 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975.

s'il est justifié d'y assimiler les conducteurs de *speed pedelecs* aux cyclistes et, si tel est bien le cas, s'il ne convient pas d'étendre cette assimilation aux conducteurs d'autres types de cyclomoteurs, et spécialement aux conducteurs de cyclomoteurs de la classe A, dont la vitesse est limitée à 25 km/h ⁷.

*

⁷ Voir notamment, pour ce qui concerne l'obligation de circuler sur une piste cyclable, la distinction faite entre cyclistes et conducteurs de cyclomoteurs de classe A, d'une part, et conducteurs de cyclomoteurs de classe B ou de *speed pedelecs*, d'autre part, à l'article 9.1.2 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975.

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 de amendementen,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, en § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het uitwerken van de twee voorliggende amendementen.¹

Die procedure moet bovendien worden gevoerd met inachtneming van de specifieke regeling die geldt inzake het nauwe betrekken van de gewestregeringen bij het opstellen van de regels inzake de politie over het wegverkeer.²

ONDERZOEK VAN AMENDEMENT NR. 1

Amendement nr. 1 strekt ertoe in artikel 2 van het voorstel de definitie van de term “fietszone” te vervangen door de volgende tekst:

“Aan de verbodsborden, de borden betreffende het parkeren en de borden F111en F113 kan de zonale geldigheid worden gegeven.”

Vooreerst moet worden vastgesteld dat die wijziging niet in artikel 2, maar in artikel 65.5.1, eerste lid, 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’ zou moeten worden aangebracht.

Er dient ook te worden opgemerkt dat die bepaling een andere logica volgt dan die van het wetsvoorstel tot wijziging waarvan ze strekt. In plaats van te voorzien in een nieuw soort zone naast met name het woonerf en het erf, de voetgangerszone en de lage emissiezone,³ stelt die bepaling immers alleen maar dat aan de borden F111 en F113, die het begin en het einde van een fietsstraat aangeven, een zonale geldigheid kan worden gegeven in de zin van artikel 65.5 van het koninklijk besluit van 1 december 1975.

[‡] Aangezien het gaat om amendementen op een voorstel van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie ook artikel 97, punt 3, van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

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 Respectievelijk gedefinieerd in de artikelen 2.32, 2.35 en 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975.

Dat verschil in benadering zou impliceren dat het geamendeerde voorstel volledig moet worden herzien.

Het voorliggende amendement zou op dat punt ook leiden tot het verstoren van de huidige samenhang van het koninklijk besluit van 1 december 1975 waarvan artikel 65.5.1 de mogelijkheid om een zonale geldigheid te geven, beperkt tot de verbodsborden (categorie C) en de borden betreffende het parkeren (categorie E).

Aangezien die beperking past in het kader dat vastgesteld is door het verdrag ‘inzake verkeerstekens’, opgemaakt te Wenen op 8 november 1968,⁴ lijkt de uitzondering die aldus zou worden gemaakt voor de borden F111 en F113, bovendien niet in overeenstemming te zijn met artikel 13, paragraaf 4 van dat verdrag.⁵

ONDERZOEK VAN AMENDEMENT NR. 2

Amendement nr. 2 strekt ertoe het voorgestelde artikel 22^{novies} (artikel 3 van het geamendeerde voorstel van wet) aan te vullen met het volgende lid:

“Worden voor de toepassing van dit artikel met fietsers gelijkgesteld: de bestuurders van rijwielen, gemotoriseerde rijwielen, voortbewegingstoestellen of *speedpedelecs*”.

De kwestie van de gelijkstelling van gebruikers van andere voortbewegingstoestellen⁶ met fietsers is evenwel reeds nauwkeuriger geregeld in artikel 7^{bis} van het koninklijk besluit van 1 december 1975, dat als volgt luidt:

“De gebruikers van voortbewegingstoestellen waarmee niet sneller dan stapvoets wordt gereden, worden gelijkgesteld met voetgangers.

De gebruikers van voortbewegingstoestellen waarmee sneller dan stapvoets wordt gereden, worden gelijkgesteld met fietsers.

De voorschriften die de andere weggebruikers moeten naleven ten opzichte van respectievelijk voetgangers en fietsers, gelden eveneens ten opzichte van gebruikers van voortbewegingstoestellen.”

Bovendien is het overbodig om uitdrukkelijk te bepalen dat bestuurders van rijwielen of gemotoriseerde rijwielen worden gelijkgesteld met fietsers, aangezien die gelijkstelling reeds voortvloeit uit de definitie van de term “rij wiel” die wordt gegeven in artikel 2.15.1 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 en in artikel 7^{ter} van hetzelfde besluit.

Tot slot dient eraan te worden herinnerd dat de *speed pedelecs*, in tegenstelling tot de gemotoriseerde rijwielen en de voortbewegingstoestellen, behoren tot de categorie van de bromfietsen, in de zin van artikel 2.17 van het koninklijk besluit van 1 december 1975, waarmee

⁴ Zie de wet van 30 september 1988 houdende goedkeuring van het verdrag.

⁵ Dat verwijst naar de voorschriften van paragraaf 8 van titel II van deel E van bijlage 1 bij het verdrag.

⁶ Die zijn gedefinieerd in artikel 2.15.2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975.

ze zowel het maximumvermogen als de maximumsnelheid gemeen hebben (4kW en 45 km/uur). Aangezien de snelheid, zoals wordt vermeld in de verantwoording van het amendement, beperkt is tot 30 km/uur in de fietsstraten, dient te worden nagegaan of het verantwoord is om de bestuurders van *speed pedelecs* gelijk te stellen met fietsers en, indien dat wel degelijk het geval is, of die gelijkstelling niet moet worden uitgebreid tot de bestuurders van andere soorten bromfietsen, en inzonderheid tot de bestuurders van bromfietsen van klasse A waarvan de snelheid is beperkt tot 25 km/uur.⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ Zie met betrekking tot de verplichting om op een fietspad te rijden, inzonderheid het onderscheid dat in artikel 9.1.2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 wordt gemaakt tussen enerzijds fietsers en bestuurders van bromfietsen klasse A en anderzijds bestuurders van bromfietsen klasse B of *speed pedelecs*.