



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.799/VR/V
du 26 aout 2021

advies 69.799/VR/V
van 26 augustus 2021

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
27 avril 2018 sur la police des
chemins de fer en ce qui
concerne la compétence des
communes en matière de
suppression des passages à
niveau’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 27 april 2018
op de politie van de
spoorwegen wat betreft de
gemeentelijke bevoegdheid bij
de sluiting van
spooroverwegen’

Le 2 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 2 septembre 2021, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 27 avril 1988 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne la compétence des communes en matière de suppression des passages à niveau', déposée par M. Tomas ROGGMAN et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2017/001).

La proposition a été examinée par les chambres réunies des vacations le 26 août 2021. Les chambres réunies étaient composées de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Patricia DE SOMERE et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Michel TISON et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, Annemie GOOSSENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur, et Aurore PERCY, auditeur adjoint. Ils ont été présentés par Aurore PERCY.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 août 2021.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 2 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 2 september 2021 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen wat betreft de gemeentelijke bevoegdheid bij de sluiting van spooroverwegen', ingediend door de heer Tomas Roggeman c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2020-2021, nr. 55-2017/001).

Het voorstel is door de verenigde vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Patricia DE SOMERE en Christine HOREVOETS, staatsraden, Michel TISON en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn opgesteld door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur, en Aurore PERCY, adjunct-auditeur. Ze zijn uitgebracht door Aurore PERCY.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 augustus 2021.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi tend à insérer dans la loi du 27 avril 1918 'sur la police des chemins de fer' une définition de la notion de passage à niveau (article 2) ainsi qu'à modifier l'article 19 de cette loi en vue de prévoir, dans un alinéa 2 nouveau, que

« [l]e droit de passage dont bénéficie la circulation routière sur les passages à niveau est réglementé conformément au statut administratif pour lequel les pouvoirs locaux ou régionaux sont compétents » (article 3 de la proposition).

COMPÉTENCE

2.1. L'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2^obis, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : « LSRI »), qui attribue aux régions la compétence en ce qui concerne « le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire », maintient dans la compétence de l'autorité fédérale les « voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges » (lire : Infrabel¹). L'autorité fédérale est également compétente, en vertu de l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la LSRI, pour établir les règles de police générale ainsi que pour la réglementation relative aux communications et aux transports.

2.2. La compétence des régions pour fixer le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges (lire : Infrabel), a été commentée comme suit lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', qui a inséré l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2^obis, dans la LSRI :

« Le but n'est pas de mettre à charge des Régions des travaux publics sur la voirie communale ou provinciale, mais bien de leur permettre de modifier ou d'uniformiser les législations régissant le statut des voiries (délimitation, classement, gestion, domanialité, autorisations d'utilisation privative, sanction des empiétements, etc.). À l'heure actuelle, ce statut est régi par la loi communale, la loi provinciale ou par des lois spécifiques (loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, loi du 9 août 1948 portant modification à la

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

¹ Articles 198 et s. de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

législation sur la voirie par terre, loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, etc.) »².

2.3. L'article 3 de la proposition tend à insérer dans l'article 19 de la loi du 27 avril 2018 un alinéa 2 nouveau rédigé comme suit :

« Le droit de passage dont bénéficie la circulation routière sur les passages à niveau est réglementé conformément au statut administratif pour lequel les pouvoirs locaux ou régionaux sont compétents ».

Selon le commentaire de l'article 3,

« [l]e renvoi à l'application du statut administratif pour lequel les pouvoirs locaux ou régionaux sont compétents a pour effet qu'Infrabel ne peut plus abroger le droit public de passage en supprimant simplement le passage à niveau physiquement. À titre complémentaire, les alignements de la voirie communale concernée qui croise un passage à niveau devront être supprimés conformément à la réglementation régionale. Une décision du conseil communal est requise à cet effet ».

La proposition de loi entend ainsi prévenir la suppression unilatérale, par Infrabel, des passages à niveau situés sur le réseau ferroviaire géré par cet organisme en déterminant que le droit de passage dont bénéficie la circulation routière à ces endroits relève de la compétence du gestionnaire de la voirie terrestre croisant la voie ferrée.

3. Ainsi conçue, la proposition de loi à l'examen n'est pas admissible.

En ce qui concerne le statut juridique d'une route régionale ou communale, à l'endroit du croisement avec un chemin de fer, la Cour de cassation a en effet jugé ce qui suit dans un arrêt du 22 juin 2007 :

« 4. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer, les chemins de fer sont classés dans la grande voirie.

5. Il résulte de la connexité de ces dispositions qu'une route nationale, régionale, provinciale ou communale, à l'endroit du croisement avec le chemin de fer, perd par le fait même de sa nouvelle affectation, à l'endroit de ce croisement, sa nature originale et fait partie intégrante du chemin de fer, soit de la grande voirie »³.

La Cour de cassation a confirmé cette jurisprudence dans un arrêt du 2 octobre 2009, dans lequel elle souligne qu'une voirie communale, lorsqu'elle croise un chemin de fer, est incorporée à celui-ci :

« En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer, les chemins de fer sont classés dans la grande voirie.

Dès lors que la grande voirie l'emporte sur la voirie communale, à l'endroit où elle est croisée par un chemin de fer en construction, une voie communale perd, par le fait

² Rapport fait au nom de la Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles du Sénat sur la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, pp. 412 et 413).

³ Cass., 22 juin 2007, n°s C.05.0514.N et C.05.0518.N, concl. G. DUBRULLE.

même de sa nouvelle affectation, son caractère originaire pour faire partie intégrante du chemin de fer auquel elle est incorporée.

L'incorporation de cette partie de la voie communale dans le chemin de fer a lieu dès le moment où elle reçoit sa nouvelle affectation »⁴.

Il faut donc considérer que, lorsqu'elle traverse une voie de chemin de fer, la voirie terrestre est incorporée au chemin de fer à l'endroit du croisement et en fait partie.

Par conséquent, s'agissant des passages à niveau aménagés sur des voies ferrées gérées par Infrabel, le statut de la zone située au croisement entre la voirie terrestre et la voirie ferroviaire relève de la compétence de l'autorité fédérale au titre de sa compétence en matière de chemins de fer⁵.

Il en résulte que l'article 3 de la proposition, dans la mesure où il entend soumettre à la réglementation des régions le droit de passage dont bénéficie la circulation routière sur les passages à niveau, emporte un abandon, par l'autorité fédérale, de sa compétence en matière de chemin de fer au profit du gestionnaire régional de la voirie terrestre et méconnaît ainsi les règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions telles qu'elles sont établies par la LSRI.

4. Dès lors qu'elle excède les compétences de l'autorité fédérale agissant par voie de loi ordinaire, la proposition de loi n'est pas examinée plus avant.

*

⁴ Cass., 2 octobre 2009, n° C.07.0480.F, concl. Th. WERQUIN

⁵ Voir à cet égard aussi l'article 6, § 1^{er}, XII, 2°, de la LSRI qui excepte de la compétence régionale en ce qui concerne « la réglementation en matière de placement et d'exigences techniques, ainsi que le contrôle de la signalisation routière, [...] la signalisation relative [...] aux passages à niveaux et aux croisements avec les voies ferrées [...] ».

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.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe in de wet van 27 april 2018 ‘op de politie van de spoorwegen’ een definitie van het begrip “overweg” (artikel 2) in te voegen en artikel 19 van die wet aldus te wijzigen dat daarin het volgende bepaald wordt in een nieuw tweede lid:

“Het recht van doorgang voor het wegverkeer over een overweg wordt geregeld overeenkomstig het administratiefrechtelijk statuut waarvoor de lokale dan wel gewestelijke overheid bevoegd is.” (artikel 3 van het voorstel)

BEVOEGDHEID

2.1. Volgens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: “BWHI”) dat aan de gewesten de bevoegdheid toekent inzake “het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij”, blijven de “spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen” (lees: Infrabel)¹ tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Krachtens artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de BWHI is de federale overheid ook bevoegd om de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer te ontwerpen.

2.2. De bevoegdheid van de gewesten om het juridisch stelsel te bepalen van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (lees: Infrabel), werd als volgt toegelicht tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’, waarbij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis ingevoegd is in de BWHI:

“Het is niet de bedoeling de Gewesten te belasten met de openbare werken op de gemeentelijke of provinciale wegenis, maar wel om deze in de mogelijkheid te stellen om de wetgevingen te wijzigen of één te maken, die het statuut van de wegenis regelen (begrenzing, rangschikking, beheer, domanialiteit, vergunningen voor privé-gebruik, bestraffing van de inbreuken, enz.). Momenteel wordt dit statuut geregeld door de gemeentewet, de provinciewet of door specifieke wetten (wet van 10 april 1841 op de

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

¹ Artikelen 198 e.v. van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’.

lokale wegenis, wet van 9 augustus 1948 tot wijziging van de wetgeving op de landwegenis, de wet van 12 juli 1956 tot bepaling van het statuut van de autosnelwegen, enz.”²

2.3. Artikel 3 van het voorstel strekt ertoe in artikel 19 van de wet van 27 april 2018 een nieuw tweede lid in te voegen dat als volgt luidt:

“Het recht van doorgang voor het wegverkeer over een overweg wordt geregeld overeenkomstig het administratiefrechtelijk statuut waarvoor de lokale dan wel gewestelijke overheid bevoegd is.”

In de toelichting bij artikel 3 staat het volgende:

“De verwijzing naar de toepassing van het administratiefrechtelijk statuut waarvoor de lokale dan wel gewestelijke overheid bevoegd is, maakt dat Infrabel de opheffing van het publiek recht van doorgang niet langer kan bewerkstelligen door enkel en alleen de overweg fysiek te verwijderen. Aanvullend zullen ook overeenkomstig de gewestelijke regelgeving de rooilijnen van de desbetreffende kruisende gemeenteweg opgeheven moeten worden. Dit impliceert een beslissing van de gemeenteraad.”

Het wetsvoorstel strekt er aldus toe de eenzijdige sluiting door Infrabel van de overwegen op het door die instelling beheerde spoorwegnet te voorkomen door te bepalen dat het recht van doorgang voor het wegverkeer op die plaatsen tot de bevoegdheid behoort van de beheerder van de landwegenis die de spoorweg kruist.

3. Aldus opgevat is het voorliggende wetsvoorstel niet aanvaardbaar.

Met betrekking tot het juridisch statuut van een gewest- of een gemeenteweg op de plaats waar die door een spoorweg gekruist wordt, heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 22 juni 2007 immers het volgende geoordeeld:

“4. Krachtens artikel 1 van de wet van 25 juli 1891 houdende herziening der wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen zijn de spoorwegen ingedeeld in de grote wegenis.

5. Uit de samenhang van deze bepalingen volgt dat een rijksweg, een gewestweg, een provincieweg of een gemeenteweg op de plaats waar die door een spoorweg wordt gekruist, door het feit zelf van zijn nieuwe bestemming, op die kruising zijn oorspronkelijke aard verliest en integrerend deel uitmaakt van de spoorweg, zijnde de grote weg.”³

Het Hof van Cassatie heeft die rechtspraak bevestigd in een arrest van 2 oktober 2009 waarin het benadrukt dat een gemeenteweg die door een spoorweg gekruist wordt bij die spoorweg ingelijfd wordt:

“Krachtens artikel 1 van de wet van 25 juli 1891 tot herziening van de wet van 15 april 1843 op de politie van de spoorwegen, worden de spoorwegen bij de grote wegen ingedeeld.

² Senaatsverslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen over het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’ (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 412 en 413).

³ Cass. 22 juni 2007, nrs. C.05.0514.N en C.05.0518.N, concl. G. DUBRULLE.

Aangezien de grote wegen voorrang hebben op de gemeentewegen, op de plaats waar zij kruisen met een spoorweg in aanleg, verliest de gemeenteweg, door het feit zelf van zijn nieuwe bestemming, zijn oorspronkelijk karakter en maakt hij volledig deel uit van de spoorweg waarbij hij wordt ingelijfd.

De inlijving van dat gedeelte van de gemeenteweg bij de spoorweg vindt plaats vanaf het tijdstip waarop hij zijn nieuwe bestemming krijgt.⁴

Er dient dus van uitgegaan te worden dat de landwegenis die door een spoorweg gekruist wordt, op de plaats van de kruising in de spoorweg ingelijfd wordt en er deel van uitmaakt.

Wat betreft de overwegen aangelegd op door Infrabel beheerde spoorwegen, valt het statuut van de zone op de kruising tussen de landwegenis en de spoorweg bijgevolg onder de bevoegdheid van de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake spoorwegen.⁵

Daaruit volgt dat artikel 3 van het voorstel, in zoverre het ertoe strekt het recht van doorgang voor het wegverkeer op de overwegen aan de gewestelijke regelgeving te onderwerpen, met zich meebrengt dat de federale overheid ten gunste van de gewestelijke beheerder van de landwegenis afstand doet van haar bevoegdheid inzake spoorwegen en dat het aldus de regels miskent inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten, zoals die door de BWHI vastgesteld zijn.

4. Aangezien het wetsvoorstel buiten de bevoegdheden valt van de federale overheid die bij wege van een gewone wet optreedt, wordt het niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

⁴ Cass. 2 oktober 2009, nr. C.07.0480.F, concl. Th. WERQUIN.

⁵ Zie daarover ook artikel 6, § 1, XII, 2°, van de BWHI, dat wat betreft de gewestelijke bevoegdheid met betrekking tot “de regelgeving inzake het plaatsen en de technische eisen, evenals de controle op de verkeerstekens, [een uitzondering maakt voor] de verkeerstekens (...) aan overwegen en kruisingen met spoorwegen (...)”.