

# WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS

## GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2024/009694]

### Uittreksel uit arrest nr. 104/2024 van 3 oktober 2024

Rolnummers 8002, 8042 en 8088

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van de wet van 6 december 2022 « tot wijziging van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, wat betreft de procedure voor het afschaffen van overwegen », ingesteld door Dirk Bus en anderen, door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en door de vzw « Trage Wegen ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter Joséphine Moerman, waarnemend voorzitter, voorzitter Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van rechter Joséphine Moerman, wijst na beraad het volgende arrest :

#### I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 5 en 23 juni 2023 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 6 en 26 juni 2023, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de wet van 6 december 2022 « tot wijziging van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, wat betreft de procedure voor het afschaffen van overwegen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 mei 2023, tweede editie) door Dirk Bus, Jean de Ghellinck d'Elseghem Vaernewyck, Pascal Malumgré en Jan Creve, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen, en door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Philippe Vande Castele.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 oktober 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 oktober 2023, heeft de vzw « Trage Wegen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Philippe Vande Castele, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8002, 8042 en 8088 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

#### II. In rechte

(...)

#### Ten aanzien van de bestreden wet en de context ervan

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de wet van 6 december 2022 « tot wijziging van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, wat betreft de procedure voor het afschaffen van overwegen » (hierna : de wet van 6 december 2022).

B.2. De wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen » (hierna : de wet van 27 april 2018) bevat onder meer maatregelen betreffende de instandhouding van de spoorwegen en de veilige exploitatie ervan (hoofdstuk 3).

De wet van 6 december 2022 voegt aan hoofdstuk 3 een regeling met betrekking tot de procedure voor het afschaffen van overwegen toe. Enerzijds wordt het bestaande artikel 19 van de wet van 27 april 2018 aangevuld door de invoeging van een derde, vierde en vijfde lid (artikel 2). Zo wordt het administratief besluitvormingsproces bij het nemen van een beslissing over het afschaffen van een spoorwegovergang geregeld. Anderzijds wordt in de wet van 27 april 2018 een nieuw artikel 19/1 ingevoegd waarbij de beroepsmogelijkheden tegen de beslissing van de infrastructuurbeheerder worden geregeld.

B.3.1. Artikel 19, derde tot vijfde lid, van de wet van 27 april 2018, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 6 december 2022, bepaalt :

« Bij beslissingen over de afschaffing van overwegen die de infrastructuurbeheerder neemt overeenkomstig de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, wordt minimaal rekening gehouden met de volgende principes :

1° een afschaffing van een overweg wordt afdoende gemotiveerd;

2° de verkeersveiligheid, de impact op mobiliteit en de ontsluiting van aangrenzende percelen worden steeds in acht genomen;

3° de impact van het afschaffen van een overweg wordt zo nodig beoordeeld in een gemeentegrensoverschrijdend perspectief;

4° bij de afweging voor de afschaffing van een overweg wordt rekening gehouden met de actuele functie van de overweg, zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen; daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen.

De gemeente op het grondgebied waarvan de overweg is gelegen, wordt om advies gevraagd en is ook gelast met de organisatie van een openbaar onderzoek over de voorgenomen afschaffing.

De Koning bepaalt de nadere regels voor de adviesvraag en het openbaar onderzoek ».

B.3.2. De wetgever beoogt een kader vast te stellen om het proces van het afschaffen van overwegen door de infrastructuurbeheerder (de nv « Infrabel ») in goede banen te leiden. Hij beoogt lokale besturen, de bevolking, omwonenden en andere belanghebbenden bij de besluitvorming te betrekken en hen inspraak te verlenen (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1880/002, p. 3; 2022-2023, DOC 55-1880/009, p. 6) door de beslissing tot het afschaffen van een overweg verplicht te laten afhangen van een objectieve beoordeling waarbij de infrastructuurbeheerder niet alleen met spoorwegveiligheid, maar met verschillende criteria rekening dient te houden (*ibid.*).

B.4.1. Artikel 19/1 van de wet van 27 april 2018, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 6 december 2022, bepaalt :

« § 1. Onverminderd de bevoegdheid van de Raad van State krachtens artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan tegen de beslissing van de infrastructuurbeheerder tot afschaffing van een overweg, bedoeld in artikel 19, tweede lid, administratief beroep worden ingesteld bij de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer door :

1° de gemeente op het grondgebied waarvan de betrokken overweg is gelegen;

2° de beheerder van de wegverbinding die door de opheffing van de overweg zou worden afgesneden.

§ 2. Het administratief beroep ingesteld bij de FOD Mobiliteit en Vervoer wordt ingediend en behandeld volgens de procedure bepaald door de Koning ».

B.4.2. De parlementaire voorbereiding licht die bepaling als volgt toe :

« Het lijkt logisch dat zowel de gemeente waar de overweg in kwestie gelegen is, als de wegbeheerder die een negatieve impact ondervindt door het afschaffen van een overweg in beroep kunnen gaan wanneer de infrastructuurbeheerder in de uiteindelijke beslissing onvoldoende rekening zou houden met de principes van artikel 19 of onvoldoende motiveert waarom het advies van de gemeente of de bezwaren die voortkomen uit het openbaar onderzoek niet kunnen worden bijgetreden.

[...]

Gevolg gevend aan opmerking van de Raad van State zijn wij ervan overtuigd dat het te verantwoorden valt om de beroepsmogelijkheid te beperken tot de gemeente waarop de overweg gelegen is en de betrokken wegbeheerder. De wegbeheerder is uiteraard rechtstreeks betrokken bij de eventuele afschaffing van een overweg. De gemeente op wiens grondgebied de overweg gelegen is, staat in voor de organisatie van het openbaar onderzoek en verleent op basis daarvan een advies. De gemeente is dus perfect geplaatst om de belangen van alle belanghebbenden die hebben deelgenomen aan het openbaar onderzoek op een correcte wijze te vertegenwoordigen binnen de administratieve beroepsprocedure.

Uiteraard staat het alle belanghebbenden ook vrij om tegen de eventuele beslissing een procedure op te starten bij de Raad van State » (*Parl. St., Kamer, 2022-2023, DOC 55-1880/008, p. 3*).

Tot slot deed een lid gelden :

« [De] lokale mandatarissen [zijn] zeer goed geplaatst [...] om de belangen van de plaatselijke bevolking te behartigen in een administratieve beroepsprocedure. Doordat Infrabel officieel een beslissing zal nemen, wordt beroep van wege omwonenden voor de administratieve rechter (Raad van State) mogelijk. Omwonenden, fietsers, wandelaars of andere belanghebbenden krijgen in de eerste plaats inspraak door het bestaan van een openbare beslissing die hen betreft » (*Parl. St., Kamer, 2022-2023, DOC 55-1880/009, p. 10*).

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het enige middel*

B.5. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13, 16, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, het beginsel van de lokale autonomie, het Verdrag van Aarhus, de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Europees Handvest inzake lokale autonomie, het beginsel van proceseconomie en het rechtszekerheidsbeginsel.

B.6.1. De Ministerraad voert aan dat het enige middel gedeeltelijk onontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de wet van 6 december 2022 de artikelen 22, 23, 41 en 162 van de Grondwet, het beginsel van de lokale autonomie, het Verdrag van Aarhus, de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Europees Handvest inzake lokale autonomie, het beginsel van proceseconomie en het rechtszekerheidsbeginsel zou schenden.

B.6.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.6.3. Het Hof onderzoekt het enige middel en de onderdelen ervan in zoverre ze aan de in B.6.2 vermelde vereisten voldoen.

*Ten gronde*

B.7. Uit de toelichting van het enige middel blijkt dat het vijf onderdelen omvat, waarbij de verzoekende partijen ongerechtvaardigde verschillen in behandeling (eerste, tweede en derde onderdeel), een rechtsonzekere en onevenredige beperking van de toegang tot de rechter (vierde onderdeel), en een schending van het beginsel van de lokale autonomie en van de *standstill*-verplichting (vijfde onderdeel) aanvoeren.

Aangezien het vijfde onderdeel de beslissingsbevoegdheid van de infrastructuurbeheerder bekritiseert en de overige onderdelen zich richten op de nadere regels inzake het instellen van een beroep tegen de beslissingen van die beheerder, onderzoekt het Hof eerst het vijfde onderdeel. Gelet op de nauwe samenhang tussen het eerste, het tweede en het derde onderdeel van het enige middel, en daar ze alle gericht zijn tegen dezelfde bepaling, onderzoekt het Hof ze gezamenlijk.

*Wat betreft het vijfde onderdeel van het enige middel*

B.8.1. Het vijfde onderdeel van het enige middel in de drie zaken is afgeleid uit de schending, door artikel 19, derde tot vijfde lid, van de wet van 27 april 2018, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 6 december 2022, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, het beginsel van de lokale autonomie en het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling de medezeggenschap van de lokale besturen bij het nemen van beslissingen over de afschaffing van een overweg heeft ontnomen, hetgeen niet alleen afbreuk doet aan het beginsel van de lokale autonomie, maar eveneens aan de *standstill*-verplichting, die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

B.8.2. De verzoekende partijen zetten niet uiteen hoe een vermindering van de feitelijke medezeggenschap van een gemeente in de beslissing van de infrastructuurbeheerder om een overweg af te schaffen, een aantasting van het in artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet bedoelde recht op bescherming van een gezond leefmilieu zou vormen.

In zoverre het vijfde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, is het onontvankelijk.

B.9.1. Het beginsel van de lokale autonomie wordt gewaarborgd bij de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet.

B.9.2. Het beginsel van de lokale autonomie veronderstelt dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat die tot hun belang behoort en die kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten. Dat beginsel doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen welk het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hun toekomt. Aldus kunnen die overheden aan de lokale besturen de reglementering toevertrouwen van een aangelegenheid die beter op dat niveau kan worden geregeld. Zij kunnen tevens oordelen dat een aangelegenheid, daarentegen, beter zal worden geregeld op een meer algemeen bestuursniveau, met name op een eenvormige manier voor het hele grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn.

B.9.3. De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten en bijgevolg op het beginsel van de lokale autonomie die elk optreden, hetzij positief, hetzij negatief, van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten inhoudt in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, zou enkel strijdig zijn met de in het middel vermelde bepalingen

waarbij de bevoegdheid van de gemeenten wordt gewaarborgd voor alles wat van gemeentelijk belang is, wanneer ze onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt onttrokken, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.

B.10. De wetgever vermocht redelijkerwijs ervan uit te gaan dat het regelen van de administratieve besluitvorming met betrekking tot de afschaffing van overwegen beter zou worden geregeld op een meer algemeen bestuursniveau dan op het lokale niveau, daar, zonder optreden van de federale Staat, de gemeenten, elk wat hen betreft, ertoe zouden zijn gebracht die aangelegenheid zelf te regelen, hetgeen de taak van algemeen belang van Infrabel (artikel 199 van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven ») betreffende het beheer van de spoorweginfrastructuur op het hele grondgebied, ernstig zou bemoeilijken.

Overigens laat de bestreden regeling de gemeenten toe om ofwel een advies over een voorgenomen afschaffing uit te brengen (indien de overweg op hun grondgebied is gelegen) ofwel opmerkingen of bezwaren te formuleren in het kader van het openbaar onderzoek, dat voor eenieder openstaat. Bijgevolg kunnen gemeenten hun rol met betrekking tot het behartigen van het gemeentelijk belang blijven opnemen tijdens de administratieve besluitvorming.

B.11. De bestreden bepaling doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan het beginsel van de lokale autonomie.

B.12. Het vijfde onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

*Wat betreft de eerste drie onderdelen van het enige middel*

B.13. De eerste drie onderdelen van het enige middel zijn afgeleid uit de schending, door artikel 19/1 van de wet van 27 april 2018, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 3 van de wet van 6 december 2022, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling drie onverantwoorde verschillen in behandeling doet ontstaan met betrekking tot de toegang tot het administratief beroep. Uit de door de verzoekende partijen aangevoerde vergelijkingen kan worden afgeleid dat zij in wezen de ontstentenis van een administratieve beroepsmogelijkheid tegen de beslissing tot afschaffing van een overweg voor andere belanghebbenden dan de twee beroepsgerechtigden bekritisieren.

Immers, het betrokken publiek, particulieren die eigenaar zijn van een aangrenzend perceel, inwoners en de gemeente op het grondgebied waarvan de spoorwegovergang niet gelegen is, hebben met de twee beroepsgerechtigden gemeen dat zij ongunstig kunnen geraakt worden in hun belangen door de beslissing van de infrastructuurbeheerder tot afschaffing van een overweg.

B.14. Artikel 19/1, § 1, van de wet van 27 april 2018 stelt het administratief beroep tegen een beslissing van de infrastructuurbeheerder tot afschaffing van een overweg enkel open voor twee categorieën van personen : (1) de gemeente op het grondgebied waarvan de betrokken overweg is gelegen en (2) de beheerder van de wegverbinding die door de opheffing van de overweg zou worden afgesneden.

B.15. Het staat aan de bevoegde wetgever om te oordelen of een administratief beroep dient te worden georganiseerd.

B.16. Wanneer de wetgever voorziet in een administratieve beroepsprocedure, dient hij erover te waken dat hij de toegang tot dat administratief beroep, alsook de navolgende of de parallelle toegang tot de rechter, niet op een rechtsonzekere, discriminerende of onevenredige wijze beperkt.

B.17. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.18. Uit de in B.4.2 vermelde parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid dat de wetgever het noodzakelijk achtte een administratief beroep mogelijk te maken tegen de beslissing van de infrastructuurbeheerder tot afschaffing van een overweg wanneer de infrastructuurbeheerder de in artikel 19 van de wet van 27 april 2018 vastgestelde « principes » of het advies van de gemeente onvoldoende zou hebben gerespecteerd.

B.19.1. De in artikel 19 beoogde « principes » houden verband met de actuele functie van de overweg, de verkeersveiligheid, de impact op de mobiliteit, de ruimtelijke behoeften van verschillende maatschappelijke activiteiten en de ontsluiting van aangrenzende percelen, al dan niet in een gemeentegrensoverschrijdend perspectief. De wetgever beoogde daarbij eveneens inspraak te verlenen aan de lokale besturen, de bevolking, de omwonenden en andere belanghebbenden (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-1880/009, p. 6). Met de verplichting tot het organiseren van een openbaar onderzoek beoogde hij bovendien de lokale besturen, de bevolking, de omwonenden of andere belanghebbenden toe te laten om op te komen voor hun belangen (*ibid.*, p. 9).

B.19.2. Aangezien die « principes », in het bijzonder die inzake verkeersveiligheid, mobiliteit en eigendom, betrekking hebben op bekommernissen van zowel gemeenten en wegbeheerders als andere belanghebbenden, is het niet redelijk verantwoord om het administratief beroep aan de eerstgenoemden voor te behouden en bijgevolg de laatstgenoemden ervan uit te sluiten.

Het gegeven dat de gemeente op het grondgebied waarvan de overweg gelegen is om een advies wordt gevraagd of dat zij wordt gelast met het organiseren van een openbaar onderzoek, kan niet verantwoorden dat andere belanghebbenden de toegang tot het administratief beroep wordt onttrokken. Het feit dat de beroepsgerechtigde gemeente eveneens de belangen van particulieren of van een andere gemeente eventueel zou kunnen behartigen, leidt niet tot een andere conclusie, aangezien de gemeente op het grondgebied waarvan de overweg is gelegen, niet verplicht is het administratief beroep in te stellen wanneer die belanghebbenden van oordeel zouden zijn dat de beslissing van de infrastructuurbeheerder niet in overeenstemming is met de in artikel 19 vermelde principes, die onder meer hun belangen beogen te waarborgen.

B.19.3. Uit het voorgaande volgt dat artikel 19/1, § 1, van de wet van 27 april 2018, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 6 december 2022, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

Het eerste, tweede en derde onderdeel van het enige middel zijn gegrond.

*Wat betreft het vierde onderdeel van het enige middel*

B.20. De verzoekende partijen leiden een vierde onderdeel van het enige middel af uit de schending van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de beginselen van rechtszekerheid en proceseconomie door artikel 19/1 van de wet van 27 april 2018, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 6 december 2022.

De verzoekende partijen voeren in wezen aan dat de bestreden bepaling een onzekerheid teweegbrengt in het recht op toegang tot de rechter.

B.21. Gelet op hetgeen het Hof in B.19.3 heeft geoordeeld, dient het vierde onderdeel van het enige middel niet meer te worden onderzocht.

Om die redenen,  
het Hof

1. vernietigt artikel 19/1, § 1, van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen », zoals ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 6 december 2022 « tot wijziging van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, wat betreft de procedure voor het afschaffen van overwegen »;

2. verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 oktober 2024.

De griffier,  
Frank Meersschaut

De wnd. voorzitter,  
Joséphine Moerman

## COUR CONSTITUTIONNELLE

[C – 2024/009694]

### Extrait de l'arrêt n° 104/2024 du 3 octobre 2024

Numéros du rôle : 8002, 8042 et 8088

*En cause* : les recours en annulation de la loi du 6 décembre 2022 « modifiant la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne la procédure applicable à la suppression des passages à niveau », introduits par Dirk Bus et autres, par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et par l'ASBL « Trage Wegen ».

La Cour constitutionnelle,

composée de la juge Joséphine Moerman, faisant fonction de présidente, du président Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Katrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par la juge Joséphine Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 5 et 23 juin 2023 et parvenues au greffe les 6 et 26 juin 2023, des recours en annulation de la loi du 6 décembre 2022 « modifiant la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne la procédure applicable à la suppression des passages à niveau » (publiée au *Moniteur belge* du 26 mai 2023, deuxième édition) ont été introduits par Dirk Bus, Jean de Ghellinck d'Elseghem Vaernewyck, Pascal Malumgré et Jan Creve, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers, et par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistée et représentée par Me Philippe Vande Castele.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 octobre 2023 et parvenue au greffe le 17 octobre 2023, l'ASBL « Trage Wegen », assistée et représentée par Me Philippe Vande Castele, a introduit un recours en annulation de la même loi.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8002, 8042 et 8088 du rôle de la Cour, ont été jointes.

(...)

II. *En droit*

(...)

*Quant à la loi attaquée et à son contexte*

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 6 décembre 2022 « modifiant la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne la procédure applicable à la suppression des passages à niveau » (ci-après : la loi du 6 décembre 2022).

B.2. La loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » (ci-après : la loi du 27 avril 2018) contient, notamment, des mesures relatives à la conservation des chemins de fer et à la sûreté de leur exploitation (chapitre 3).

La loi du 6 décembre 2022 complète le chapitre 3 par l'ajout de règles relatives à la procédure de suppression des passages à niveau. D'une part, l'article 19 existant de la loi du 27 avril 2018 est complété par un troisième, un quatrième et un cinquième alinéas (article 2). Cet ajout règle ainsi le processus décisionnel administratif relatif à la suppression des passages à niveau. D'autre part, la loi du 27 avril 2018 est complétée par un nouvel article 19/1, qui règle les possibilités de recours contre les décisions du gestionnaire de l'infrastructure.

B.3.1. L'article 19, alinéas 3 à 5, de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 6 décembre 2022, dispose :

« Les décisions concernant la suppression de passages à niveau prises par le gestionnaire de l'infrastructure conformément à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques tiennent au moins compte des principes suivants :

1° la suppression d'un passage à niveau doit être dûment motivée;

2° la sécurité routière, les répercussions de la suppression sur la mobilité et le désenclavement de parcelles adjacentes sont toujours pris en considération;

3° les répercussions de la suppression d'un passage à niveau sont, au besoin, évaluées dans une perspective dépassant les limites communales;

4° lorsqu'il est envisagé de supprimer un passage à niveau, il est tenu compte de sa fonction à cette date, sans pour autant compromettre les besoins des générations futures. À cette occasion, un équilibre est recherché entre les besoins spatiaux des différentes activités sociales.

La commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé est invitée à rendre un avis et est également chargée de l'organisation d'une enquête publique sur la suppression envisagée.

Le Roi fixe les modalités de cette demande d'avis et de l'enquête publique ».

B.3.2. Le législateur entend mettre en place un cadre aux fins de la bonne mise en œuvre du processus de suppression des passages à niveau par le gestionnaire de l'infrastructure (la SA « Infrabel »). Il entend également associer les autorités locales, la population, les riverains et d'autres parties intéressées au processus décisionnel pour leur donner un droit de regard (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1880/002, p. 3; 2022-2023, DOC 55-1880/009, p. 6), en faisant obligatoirement dépendre la décision de suppression d'un passage à niveau d'une évaluation objective lors de laquelle le gestionnaire de l'infrastructure doit tenir compte non seulement de la sécurité ferroviaire, mais également de divers autres critères (*ibid.*).

B.4.1. L'article 19/1 de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi du 6 décembre 2022, dispose :

« § 1er. Sans préjudice de la compétence du Conseil d'État en vertu de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours peut être introduit auprès du Service public fédéral Mobilité et Transports contre la décision du gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau, telle que visée dans l'article 19, alinéa 2, par :

1° la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau concerné est situé;

2° le gestionnaire de voirie de la liaison routière qui serait coupée en raison de la suppression du passage à niveau.

§ 2. Le recours administratif est introduit auprès du SPF Mobilité et Transports et traité selon la procédure définie par le Roi ».

B.4.2. Les travaux préparatoires justifient cette disposition comme suit :

« Il semble logique que tant la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé que le gestionnaire de voirie qui subit un impact négatif en raison de la suppression d'un passage à niveau puissent introduire un recours si le gestionnaire de l'infrastructure ne tient pas suffisamment compte, dans sa décision finale, des principes fixés à l'article 19, ou n'indique pas clairement pourquoi l'avis de la commune ou les objections résultant de l'enquête publique n'ont pas pu être suivis.

[...]

Nous ralliant à l'observation du Conseil d'État, nous sommes convaincus qu'il peut être justifié de limiter la possibilité de recours à la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé et au gestionnaire de voirie concerné. Le gestionnaire de voirie est évidemment directement associé à la suppression éventuelle d'un passage à niveau. La commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé est chargée de l'organisation de l'enquête publique et rend un avis en s'appuyant sur cette enquête. Elle est dès lors très bien placée pour défendre adéquatement les intérêts de l'ensemble des parties prenantes de l'enquête publique dans le cadre de la procédure de recours administratif.

Il va sans dire que toutes les parties prenantes seront également libres de contester toute décision éventuelle devant le Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-1880/008, p. 3).

Enfin, un membre a fait valoir ce qui suit :

« [Les] mandataires locaux sont très bien placés pour défendre les intérêts de la population locale dans le cadre d'une procédure de recours administratif. Dès lors qu'Infrabel prendra une décision officielle, les habitants pourront introduire un recours auprès du juge administratif (Conseil d'État). Les habitants, les cyclistes, les piétons ou tout autre intéressé auront d'abord voix au chapitre grâce à l'existence d'une décision publique à laquelle ils seront associés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-1880/009, p. 10).

*Quant à la recevabilité du moyen unique*

B.5. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11, 13, 16, 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 41 et 162 de la Constitution, avec le principe de l'autonomie locale, avec la Convention d'Aarhus, avec les articles 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec la Charte européenne de l'autonomie locale, avec le principe de l'économie de la procédure ainsi qu'avec le principe de la sécurité juridique.

B.6.1. Le Conseil des ministres allègue que le moyen unique est partiellement irrecevable parce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la loi du 6 décembre 2022 violerait les articles 22, 23, 41 et 162 de la Constitution, le principe de l'autonomie locale, la Convention d'Aarhus, les articles 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte européenne de l'autonomie locale, le principe de l'économie de la procédure ainsi que le principe de la sécurité juridique.

B.6.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.6.3. La Cour examine le moyen unique et les branches qui le constituent dans la mesure où ils satisfont aux exigences mentionnées en B.6.2.

*Quant au fond*

B.7. Il ressort de l'exposé du moyen unique que celui-ci se subdivise en cinq branches, dans lesquelles les parties requérantes invoquent des différences de traitement injustifiées (première, deuxième et troisième branches), la limitation incertaine du point de vue de la sécurité juridique et disproportionnée de l'accès au juge (quatrième branche) ainsi que la violation du principe de l'autonomie locale et de l'obligation de *standstill* (cinquième branche).

Dès lors que la cinquième branche du moyen unique critique le pouvoir de décision du gestionnaire de l'infrastructure et que les autres branches sont dirigées contre les modalités de recours contre les décisions dudit gestionnaire, la Cour examine d'abord cette branche. Compte tenu de l'étroite connexité entre les première, deuxième et troisième branches du moyen unique, et eu égard au fait qu'elles sont toutes dirigées contre la même disposition, la Cour examine ces branches conjointement.

*En ce qui concerne le moyen unique, en sa cinquième branche*

B.8.1. Dans les trois affaires, le moyen unique, en sa cinquième branche, est pris de la violation, par l'article 19, alinéas 3 à 5, de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 6 décembre 2022, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 41 et 162 de la Constitution, avec le principe de l'autonomie locale et avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

Les parties requérantes allèguent que la disposition attaquée a supprimé la participation des autorités locales dans la prise des décisions relatives à la suppression des passages à niveau, ce qui violé non seulement le principe de l'autonomie locale, mais également l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution.

B.8.2. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi une diminution de la participation de fait d'une commune à la décision du gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau serait constitutive d'une atteinte au droit à la protection d'un environnement sain, visé à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, le moyen unique, en sa cinquième branche, est irrecevable.

B.9.1. Le principe de l'autonomie locale est garanti par les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution.

B.9.2. Le principe de l'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le réglementer comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions pour juger du niveau le plus adéquat pour

réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer, à l'inverse, qu'une matière sera mieux réglée à un niveau d'administration plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes.

B.9.3. L'atteinte à la compétence des communes, et par conséquent au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention de l'État fédéral, des communautés ou des régions, que celle-ci soit positive ou négative, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées dans le moyen, qui garantissent la compétence des communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.10. Le législateur a pu raisonnablement estimer que la réglementation du processus décisionnel administratif relatif à la suppression des passages à niveau serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, dès lors qu'à défaut d'intervention de l'État fédéral, les communes auraient été amenées, chacune pour ce qui les concerne, à régler cette matière elles-mêmes, ce qui compliquerait considérablement la mission d'intérêt général d'Infrabel, qui consiste en la gestion de l'infrastructure ferroviaire sur l'ensemble du territoire (article 199 de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques »).

Par ailleurs, le régime attaqué permet aux communes soit de donner un avis sur la suppression envisagée d'un passage à niveau (si celui-ci est situé sur leur territoire), soit de formuler des observations ou des objections dans le cadre d'une enquête publique, ouverte à tout le monde. Par conséquent, les communes peuvent continuer à remplir leur rôle de défense de l'intérêt communal au cours du processus décisionnel administratif.

B.11. La disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie locale.

B.12. Le moyen unique, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le moyen unique, en ses trois premières branches*

B.13. Le moyen unique, en ses trois premières branches, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 19/1 de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 3, attaqué, de la loi du 6 décembre 2022. Les parties requérantes allèguent que la disposition attaquée fait naître trois différences de traitement injustifiées en ce qui concerne l'accès au recours administratif. Il peut se déduire des comparaisons effectuées par les parties requérantes qu'elles critiquent en substance l'absence de toute possibilité de recours administratif contre la décision de suppression d'un passage à niveau pour les parties intéressées autres que les deux titulaires de ce droit de recours.

En effet, le public concerné, les particuliers propriétaires d'une parcelle adjacente, les riverains ainsi que la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau n'est pas situé ont ceci en commun avec ces deux titulaires du droit de recours que leurs intérêts peuvent être défavorablement affectés par la décision du gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau.

B.14. L'article 19/1, § 1er, de la loi du 27 avril 2018 n'ouvre le recours administratif contre une décision du gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau qu'à deux catégories de personnes : (1) la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau concerné est situé ainsi que (2) le gestionnaire de voirie de la liaison routière qui serait coupée en raison de la suppression du passage à niveau.

B.15. Il appartient au législateur compétent de déterminer si un recours administratif doit être organisé.

B.16. Lorsque le législateur prévoit une procédure de recours administratif, il doit veiller à ce que l'accès à ce recours, ainsi que l'accès ultérieur ou parallèle au juge, ne soient pas limités de manière incertaine du point de vue de la sécurité juridique, ni de manière discriminatoire ou disproportionnée.

B.17. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.18. Il peut se déduire des travaux préparatoires mentionnés en B.4.2 que le législateur a estimé nécessaire de permettre un recours administratif contre la décision du gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau dans l'hypothèse où les « principes » fixés dans l'article 19 de la loi du 27 avril 2018 ou l'avis de la commune n'auraient pas été suffisamment respectés par ledit gestionnaire.

B.19.1. Les « principes » visés à l'article 19 concernent la fonction actuelle du passage à niveau, la sécurité routière, les répercussions sur la mobilité, les besoins spatiaux des différentes activités sociales ainsi que le désenclavement des parcelles adjacentes, dans une perspective dépassant les limites communales ou non. À cet égard, le législateur entendait également octroyer un droit de regard aux autorités locales, à la population, aux riverains et aux autres intéressés (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-1880/009, p. 6). Par l'obligation d'organiser une enquête publique, il entendait en outre permettre aux autorités locales, à la population, aux riverains ou autres parties prenantes de défendre leurs intérêts (*ibid.*, p. 9).

B.19.2. Dès lors que ces « principes », en particulier ceux qui visent la sécurité routière, la mobilité et la propriété, sont relatifs à des préoccupations qui concernent tant les communes et gestionnaires de voirie que les autres personnes intéressées, il n'est pas raisonnablement justifié de réserver le recours administratif aux premiers et, partant, d'en exclure ces dernières.

Le fait qu'il soit demandé à la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé de donner un avis ou que celle-ci soit chargée d'organiser une enquête publique ne saurait justifier que les autres personnes intéressées soient privées de l'accès au recours administratif. Le fait que la commune titulaire du droit de recours administratif pourrait éventuellement également défendre les intérêts des particuliers ou d'une autre commune ne conduit pas à une autre conclusion, dès lors que la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé n'est pas tenue d'introduire un recours administratif lorsque lesdites parties intéressées estimerait que la décision du gestionnaire de l'infrastructure n'est pas conforme aux principes mentionnés à l'article 19, qui visent à protéger notamment leurs intérêts.

B.19.3. Il ressort de ce qui précède que l'article 19/1, § 1er, de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi du 6 décembre 2022, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen unique, en ses première, deuxième et troisième branches, est fondé.

*En ce qui concerne le moyen unique, en sa quatrième branche*

B.20. Dans leur moyen unique, en sa quatrième branche, les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 19/1 de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi du 6 décembre 2022, de l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de l'économie de la procédure.

Les parties requérantes allèguent en substance que la disposition attaquée crée une incertitude dans le droit d'accès au juge.

B.21. Compte tenu de ce que la Cour a jugé en B.19.3, le moyen unique, en sa quatrième branche, ne doit plus être examiné.

Par ces motifs,  
la Cour

1. annule l'article 19/1, § 1er, de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer », tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi du 6 décembre 2022 « modifiant la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne la procédure applicable à la suppression des passages à niveau »;

2. rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 octobre 2024.

Le greffier,  
Frank Meersschaut

La présidente f.f.,  
Joséphine Moerman

## VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[C – 2024/009694]

### Auszug aus dem Entscheid Nr. 104/2024 vom 3. Oktober 2024

Geschäftsverzeichnisnummern 8002, 8042 und 8088

*In Sachen:* Klagen auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 6. Dezember 2022 « zur Abänderung des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn, was das Verfahren zur Abschaffung von Bahnübergängen betrifft », erhoben von Dirk Bus und anderen, von der VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen » und von der VoG « Trage Wegen ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus der vorsitzenden Richterin Joséphine Moerman, dem Präsidenten Pierre Nihoul, und den Richtern Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt und Katrin Jadin, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meersschaut, unter dem Vorsitz der Richterin Joséphine Moerman,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

#### I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit Klageschriften, die dem Gerichtshof mit am 5. und 23. Juni 2023 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 6. und 26. Juni 2023 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 6. Dezember 2022 « zur Abänderung des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn, was das Verfahren zur Abschaffung von Bahnübergängen betrifft » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. Mai 2023, zweite Ausgabe): Dirk Bus, Jean de Ghellinck d'Elseghem Vaernewyck, Pascal Malumgré und Jan Creve, unterstützt und vertreten durch RA Philippe Vande Castele, in Antwerpen zugelassen, und die VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen », unterstützt und vertreten durch RA Philippe Vande Castele.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 16. Oktober 2023 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 17. Oktober 2023 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « Trage Wegen », unterstützt und vertreten durch RA Philippe Vande Castele, Klage auf Nichtigerklärung des desselben Gesetzes.

Diese unter den Nummern 8002, 8042 und 8088 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

#### II. Rechtliche Würdigung

(...)

*In Bezug auf das angefochtene Gesetz und dessen Kontext*

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung des Gesetzes vom 6. Dezember 2022 « zur Abänderung des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn, was das Verfahren zur Abschaffung von Bahnübergängen betrifft » (nachstehend: Gesetz vom 6. Dezember 2022).

B.2. Das Gesetz vom 27. April 2018 « zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn » (nachstehend: Gesetz vom 27. April 2018) enthält unter anderem Maßnahmen zur Instandhaltung der Eisenbahn und zu ihrem sicheren Betrieb (Kapitel 3).

Das Gesetz vom 6. Dezember 2022 fügt dem Kapitel 3 eine Regelung in Bezug auf das Verfahren für die Abschaffung von Bahnübergängen hinzu. Einerseits wird der bestehende Artikel 19 des Gesetzes vom 27. April 2018 ergänzt durch die Einfügung eines dritten, vierten und fünften Absatzes (Artikel 2). So wird das administrative Beschlussfassungsverfahren beim Fassen eines Beschlusses über die Abschaffung eines Bahnübergangs geregelt. Andererseits wird im Gesetz vom 27. April 2018 ein neuer Artikel 19/1 eingefügt, in dem die Beschwerdemöglichkeiten gegen den Beschluss des Infrastrukturbetreibers geregelt werden.

B.3.1. Artikel 19 Absätze 3 bis 5 des Gesetzes vom 27. April 2018, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Dezember 2022, bestimmt:

« Les décisions concernant la suppression de passages à niveau prises par le gestionnaire de l'infrastructure conformément à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques tiennent au moins compte des principes suivants :

1° la suppression d'un passage à niveau doit être dûment motivée;

2° la sécurité routière, les répercussions de la suppression sur la mobilité et le désenclavement de parcelles adjacentes sont toujours pris en considération;

3° les répercussions de la suppression d'un passage à niveau sont, au besoin, évaluées dans une perspective dépassant les limites communales;

4° lorsqu'il est envisagé de supprimer un passage à niveau, il est tenu compte de sa fonction à cette date, sans pour autant compromettre les besoins des générations futures. À cette occasion, un équilibre est recherché entre les besoins spatiaux des différentes activités sociales.

La commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé est invitée à rendre un avis et est également chargée de l'organisation d'une enquête publique sur la suppression envisagée.

Le Roi fixe les modalités de cette demande d'avis et de l'enquête publique ».

B.3.2. Der Gesetzgeber möchte einen Rahmen vorsehen, um das Verfahren der Abschaffung von Bahnübergängen durch den Infrastrukturbetreiber (« Infrabel » AG) in die richtigen Bahnen zu lenken. Er möchte die lokalen Behörden, die Bevölkerung, die Anwohner und andere Interesse habende Personen an der Beschlussfassung beteiligen und ihnen eine Beteiligungsmöglichkeit einräumen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2020-2021, DOC 55-1880/002, S. 3; 2022-2023, DOC 55-1880/009, S. 6), indem der Beschluss zur Abschaffung eines Bahnübergangs in obligatorischer Weise von einer objektiven Beurteilung abhängig gemacht wird, bei der der Infrastrukturbetreiber nicht nur die Eisenbahnsicherheit, sondern auch verschiedene Kriterien berücksichtigen muss (ebenda).

B.4.1. Artikel 19/1 des Gesetzes vom 27. April 2018, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Dezember 2022, bestimmt:

« § 1er. Sans préjudice de la compétence du Conseil d'État en vertu de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours peut être introduit auprès du Service public fédéral Mobilité et Transports contre la décision du gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau, telle que visée dans l'article 19, alinéa 2, par :

1° la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau concerné est situé;

2° le gestionnaire de voirie de la liaison routière qui serait coupée en raison de la suppression du passage à niveau.

§ 2. Le recours administratif est introduit auprès du SPF Mobilité et Transports et traité selon la procédure définie par le Roi ».

B.4.2. In den Vorarbeiten sind folgende Erläuterungen zu dieser Bestimmung enthalten:

« Il semble logique que tant la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé que le gestionnaire de voirie qui subit un impact négatif en raison de la suppression d'un passage à niveau puissent introduire un recours si le gestionnaire de l'infrastructure ne tient pas suffisamment compte, dans sa décision finale, des principes fixés à l'article 19, ou n'indique pas clairement pourquoi l'avis de la commune ou les objections résultant de l'enquête publique n'ont pas pu être suivis.

[...]

Nous ralliant à l'observation du Conseil d'État, nous sommes convaincus qu'il peut être justifié de limiter la possibilité de recours à la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé et au gestionnaire de voirie concerné. Le gestionnaire de voirie est évidemment directement associé à la suppression éventuelle d'un passage à niveau. La commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau est situé est chargée de l'organisation de l'enquête publique et rend un avis en s'appuyant sur cette enquête. Elle est dès lors très bien placée pour défendre adéquatement les intérêts de l'ensemble des parties prenantes de l'enquête publique dans le cadre de la procédure de recours administratif.

Il va sans dire que toutes les parties prenantes seront également libres de contester toute décision éventuelle devant le Conseil d'État » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-1880/009, S. 3).

Schließlich brachte ein Mitglied Folgendes vor:

« [Les] mandataires locaux sont très bien placés pour défendre les intérêts de la population locale dans le cadre d'une procédure de recours administratif. Dès lors qu'Infrabel prendra une décision officielle, les habitants pourront introduire un recours auprès du juge administratif (Conseil d'État). Les habitants, les cyclistes, les piétons ou tout autre intéressé auront d'abord voix au chapitre grâce à l'existence d'une décision publique à laquelle ils seront associés » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-1880/009, S. 10).

*In Bezug auf die Zulässigkeit des einzigen Klagegrunds*

B.5. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 13, 16, 22 und 23 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikeln 41 und 162, mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, mit dem Übereinkommen von Aarhus, mit den Artikeln 6, 8 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, mit dem Grundsatz der Prozessökonomie und mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz.

B.6.1. Der Ministerrat macht geltend, dass der einzige Klagegrund unzulässig sei, weil die klagenden Parteien nicht darlegen würden, in welcher Hinsicht das Gesetz vom 6. Dezember 2022 gegen die Artikel 22, 23, 41 und 162 der Verfassung, den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, das Übereinkommen von Aarhus, die Artikel 6, 8 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, den Grundsatz der Prozessökonomie und den Rechtssicherheitsgrundsatz verstoßen würde.

B.6.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.6.3. Der Gerichtshof prüft den einzigen Klagegrund und dessen Teile insofern, als sie die in B.6.2 erwähnten Erfordernisse erfüllen.

*Zur Hauptsache*

B.7. Aus den Erläuterungen bezüglich des einzigen Klagegrunds ergibt sich, dass er aus fünf Teilen besteht, wobei die klagenden Parteien ungerechtfertigte Behandlungsunterschiede (erster, zweiter und dritter Teil), eine rechtsunsichere und unverhältnismäßige Einschränkung des Zugangs zum Richter (vierter Teil) und eine Verletzung des Grundsatzes der lokalen Selbstverwaltung und der Stillhalteverpflichtung (fünfter Teil) anführen.

Da im fünften Teil die Entscheidungsbefugnis des Infrastrukturbetreibers beanstandet wird und die anderen Teile gegen die Modalitäten der Beschwerdeeinlegung gegen die Beschlüsse dieses Betreibers gerichtet sind, prüft der Gerichtshof zunächst den fünften Teil. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen dem ersten, dem zweiten und dem dritten Teil des einzigen Klagegrunds und da sich alle gegen dieselbe Bestimmung richten, prüft der Gerichtshof diese Teile gemeinsam.

*In Bezug auf den fünften Teil des einzigen Klagegrunds*

B.8.1. Der fünfte Teil des einzigen Klagegrunds in den drei Rechtssachen ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 19 Absätze 3 bis 5 des Gesetzes vom 27. April 2018, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Dezember 2022, gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 41 und 162, dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung die Mitbeteiligung der lokalen Behörden beim Fassen von Beschlüssen über die Abschaffung eines Bahnübergangs abgeschafft habe, was nicht nur gegen den Grundsatz der lokalen Selbstverwaltung verstoße, sondern auch gegen die sich aus Artikel 23 der Verfassung ergebende Stillhalteverpflichtung.



B.8.2. Die klagenden Parteien legen nicht dar, auf welche Weise eine Begrenzung der tatsächlichen Mitbeteiligung einer Gemeinde in Bezug auf einen Beschluss des Infrastrukturbetreibers, einen Bahnübergang abzuschaffen, eine Beeinträchtigung des in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung vorgesehenen Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt darstellen würde.

Insofern der fünfte Teil des einzigen Klagegrunds aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung abgeleitet ist, ist er unzulässig.

B.9.1. Der Grundsatz der lokalen Selbstverwaltung wird durch die Artikel 41 Absatz 1 und 162 Absatz 2 Nr. 2 der Verfassung gewährleistet.

B.9.2. Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung setzt voraus, dass die lokalen Behörden sich jede Angelegenheit aneignen können, bezüglich deren sie der Auffassung sind, dass sie zu ihrem Interesse gehört, und dass sie sie regeln können, so wie sie es als angebracht erachten. Dieser Grundsatz beeinträchtigt jedoch nicht die Befugnis des Föderalstaates, der Gemeinschaften oder der Regionen, zu beurteilen, welche Ebene am besten geeignet ist, die ihnen zustehende Angelegenheit zu regeln. Folglich können diese Behörden den lokalen Behörden die Regelung einer Angelegenheit anvertrauen, die auf dieser Ebene besser geregelt werden kann. Sie können ebenfalls urteilen, dass eine Angelegenheit hingegen besser auf einer allgemeineren Verwaltungsebene geregelt wird, insbesondere auf einheitliche Weise in dem gesamten Gebiet, für das sie zuständig sind.

B.9.3. Die Beeinträchtigung der Befugnis der Gemeinden und folglich des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung, den jedes positive oder negative Auftreten des Föderalstaates, der Gemeinschaften oder der Regionen in einer zu ihrer Zuständigkeit gehörenden Angelegenheit beinhaltet, würde nur im Widerspruch zu den im Klagegrund erwähnten Bestimmungen, mit denen die Befugnis der Gemeinden für alles, was von kommunalem oder provinzialem Interesse ist, gewährleistet wird, stehen, wenn sie offensichtlich unverhältnismäßig wäre. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn sie zur Folge hätte, dass den Gemeinden die Gesamtheit oder das Wesentliche ihrer Befugnisse entzogen würde oder wenn die Einschränkung der Befugnis nicht durch den Umstand gerechtfertigt werden könnte, dass sie besser auf einer anderen Befugnisebene ausgeübt würde.

B.10. Der Gesetzgeber konnte vernünftigerweise davon ausgehen, dass die Regelung der administrativen Beschlussfassung in Bezug auf die Abschaffung von Bahnübergängen besser auf einer allgemeineren Verwaltungsebene als auf lokaler Ebene geregelt werden kann, da ohne Auftreten des Föderalstaats die Gemeinden, und zwar jede für sich, dazu gebracht worden wären, diese Angelegenheit selbst zu regeln, was die dem Allgemeininteresse dienende Aufgabe von Infrabel (Artikel 199 des Gesetzes vom 21. März 1991 « zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen ») bezüglich des Betriebs der Eisenbahninfrastruktur im gesamten Staatsgebiet ernsthaft erschwert hätte.

Im Übrigen erlaubt es die angefochtene Regelung den Gemeinden, entweder eine Stellungnahme über eine beabsichtigte Abschaffung abzugeben (wenn der Bahnübergang in ihrem Gebiet liegt) oder Anmerkungen oder Beschwerden im Rahmen der öffentlichen Untersuchung, die jedem offensteht, zu formulieren. Folglich können Gemeinden ihre Rolle in Bezug auf die Wahrnehmung des kommunalen Interesses während der administrativen Beschlussfassung weiter erfüllen.

B.11. Die angefochtene Bestimmung verstößt nicht auf unverhältnismäßige Weise gegen den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung.

B.12. Der fünfte Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet.

*In Bezug auf die ersten drei Teile des einzigen Klagegrunds*

B.13. Die ersten drei Teile des einzigen Klagegrunds sind abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 19/1 des Gesetzes vom 27. April 2018, eingefügt durch den angefochtenen Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Dezember 2022, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung drei ungerechtfertigte Behandlungsunterschiede in Bezug auf den Zugang zur administrativen Beschwerde zur Folge habe. Aus den von den klagenden Parteien angeführten Vergleichen kann abgeleitet werden, dass sie im Wesentlichen das Fehlen einer administrativen Beschwerdemöglichkeit gegen den Beschluss zur Abschaffung eines Bahnübergangs für andere Interesse habende Personen als die beiden Beschwerdeberechtigten beanstanden.

Denn die beteiligte Öffentlichkeit, Privatpersonen, die Eigentümer einer angrenzenden Parzelle sind, Einwohner und die Gemeinde, in deren Gebiet der Bahnübergang nicht liegt, hätten mit den beiden Beschwerdeberechtigten gemein, dass ihre Interessen durch den Beschluss des Infrastrukturbetreibers zur Abschaffung eines Bahnübergangs nachteilig betroffen sein könnten.

B.14. Artikel 19/1 § 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 ermöglicht die Einlegung der administrativen Beschwerde gegen einen Beschluss des Infrastrukturbetreibers zur Abschaffung eines Bahnübergangs nur zwei Kategorien von Personen: (1) der Gemeinde, in dessen Gebiet der betreffende Bahnübergang liegt, und (2) dem Verwalter der Wegeverbindung, die durch die Aufhebung des Bahnübergangs unterbrochen würde.

B.15. Es obliegt dem zuständigen Gesetzgeber, darüber zu entscheiden, ob eine administrative Beschwerde organisiert werden muss.

B.16. Wenn der Gesetzgeber ein administratives Beschwerdeverfahren vorsieht, muss er dafür sorgen, dass er den Zugang zu dieser administrativen Beschwerde sowie den anschließenden oder parallelen Zugang zum Richter nicht auf eine rechtsunsichere, diskriminierende oder unverhältnismäßige Weise beschränkt.

B.17. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.18. Aus den in B.4.2 erwähnten Vorarbeiten kann abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber es für notwendig erachtet hat, eine administrative Beschwerde zu ermöglichen, um den Beschluss des Infrastrukturbetreibers zur Abschaffung eines Bahnübergangs zu heilen, wenn der Infrastrukturbetreiber die in Artikel 19 des Gesetzes vom 27. April 2018 vorgesehenen « Prinzipien » oder die Stellungnahme der Gemeinde unzureichend beachtet haben sollte.

B.19.1. Die in Artikel 19 geregelten « Prinzipien » hängen mit der aktuellen Funktion des Bahnübergangs, der Verkehrssicherheit, den Auswirkungen auf die Mobilität, den räumlichen Bedürfnissen hinsichtlich der verschiedenen Gesellschaftsaktivitäten und der Erschließung angrenzender Parzellen zusammen, gegebenenfalls aus einer Perspektive, die die Gemeindegrenzen überschreitet. Der Gesetzgeber wollte dabei ebenso den lokalen Behörden, der Bevölkerung, den Anwohnern und anderen Interesse habenden Personen eine Beteiligungsmöglichkeit einräumen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-1880/009, S. 6). Mit der Verpflichtung zum Organisieren einer öffentlichen Untersuchung wollte er es außerdem den lokalen Behörden, der Bevölkerung, den Anwohnern beziehungsweise anderen Interesse habenden Personen ermöglichen, Ihre Interessen wahrzunehmen (ebenda, S. 9).

B.19.2. Da sich diese « Prinzipien », insbesondere die im Bereich der Verkehrssicherheit, der Mobilität und des Eigentums, auf Angelegenheiten sowohl der Gemeinden und der Verwalter des Straßen- und Wegenetzes als auch anderer Interesse habender Personen beziehen, ist es nicht angemessen gerechtfertigt, die administrative Beschwerde den Erstgenannten vorzubehalten und folglich die Letztgenannten davon auszuschließen.

Der Umstand, dass die Gemeinde, in dessen Gebiet der Bahnübergang liegt, um eine Stellungnahme gebeten wird, oder dass sie mit der Organisation einer öffentlichen Untersuchung beauftragt wird, kann es nicht rechtfertigen, dass anderen Interesse habenden Personen der Zugang zur administrativen Beschwerde versagt wird. Der Umstand, dass die beschwerdeberechtigte Gemeinde gegebenenfalls auch die Interessen von Privatpersonen oder einer anderen Gemeinde wahrnehmen könnte, führt zu keinem anderen Ergebnis, da die Gemeinde, in dessen Gebiet der Bahnübergang liegt, nicht verpflichtet ist, die administrative Beschwerde einzulegen, wenn diese Interesse habenden Personen der Ansicht sein sollten, dass der Beschluss des Infrastrukturbetreibers mit den in Artikel 19 erwähnten Prinzipien, die unter anderem deren Interessen garantieren sollen, unvereinbar ist.

B.19.3. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Artikel 19/1 § 1 des Gesetzes vom 27. April 2018, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Dezember 2022, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt.

Der erste, der zweite und der dritte Teil des einzigen Klagegrunds sind begründet.

*In Bezug auf den vierten Teil des einzigen Klagegrunds*

B.20. Die klagenden Parteien leiten einen vierten Teil des einzigen Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 19/1 des Gesetzes vom 27. April 2018, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Dezember 2022, gegen Artikel 13 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 des Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Prozessökonomie.

Die klagenden Parteien führen im Wesentlichen an, dass die angefochtene Bestimmung eine Unsicherheit hinsichtlich des Rechts auf Zugang zum Richter zur Folge habe.

B.21. Angesichts der Ausführungen des Gerichtshofs in B.19.3 muss der vierte Teil des einzigen Klagegrunds nicht mehr untersucht werden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

1. erklärt Artikel 19/1 § 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 « zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn », eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Dezember 2022 « zur Abänderung des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn, was das Verfahren zur Abschaffung von Bahnübergängen betrifft », für nichtig;

2. weist die Klagen im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 3. Oktober 2024.

Der Kanzler,  
Frank Meersschaut

Die vors. Richterin,  
Joséphine Moerman

## COUR CONSTITUTIONNELLE

[C – 2024/009695]

### Extrait de l'arrêt n° 105/2024 du 3 octobre 2024

Numéros du rôle : 8022 et 8025

*En cause* : les recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2022 « visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale », introduits par la commune de Forest et par la ville de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia et Katrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 13 et 14 juin 2023 et parvenues au greffe les 15 et 16 juin 2023, des recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2022 « visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale » (publiée au *Moniteur belge* du 14 décembre 2022) ont été introduits par la commune de Forest, assistée et représentée par Me Manuela Von Kuegelgen, Me Laura Grauer et Me Doriane Servais, avocates au barreau de Bruxelles, et par la ville de Bruxelles, assistée et représentée par Me Manuela Von Kuegelgen, Me Laura Grauer et Me Doriane Servais.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8022 et 8025 du rôle de la Cour, ont été jointes.

(...)

II. *En droit*

(...)

*Quant à l'ordonnance attaquée et à sa portée*

B.1. Les recours en annulation portent sur l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2022 « visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'ordonnance du 1er décembre 2022).

Cette ordonnance vise à remplacer le système prévu par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2007 « visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'ordonnance du 19 juillet 2007), laquelle est dès lors abrogée (article 14 de l'ordonnance du 1er décembre 2022).

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 1er décembre 2022 précisent, à cet égard :

« Le Parlement a adopté l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale.