

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 mai 2021

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**

(déposée par M. Tomas Roggeman et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 mei 2021

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.)

RÉSUMÉ

Le bras de fer qui se joue entre les intérêts d'Infrabel et ceux des administrations locales en matière de suppression de passages à niveau est réel, en particulier lorsqu'il est difficile de remplacer le passage à niveau par un tunnel ou par un pont. Ces deux optiques s'opposent en raison de l'imprécision de la législation actuelle. La double affectation d'un passage à niveau, à savoir le "droit public de passage" et le transport ferroviaire, est mise à mal en raison d'une interprétation trop large de la doctrine dite d'interception, qui attribue le pouvoir de décision relatif à la suppression des passages à niveau unilatéralement à Infrabel.

Pour remédier à cette situation, cette proposition de loi interdit explicitement la suppression d'un passage à niveau sans l'accord du conseil communal après une enquête publique préalable, comme le prévoit le législateur décréteil.

SAMENVATTING

Het spanningsveld tussen de belangen van Infrabel en die van de lokale besturen bij het sluiten van overwegen is reëel, in het bijzonder wanneer het moeilijk is om de overweg te vervangen door een tunnel of een brug. Beide visies conflicteren door onduidelijkheid in de huidige wetgeving. De dubbele bestemming van een overweg, namelijk "het publiek recht van doorgang" en het spoorvervoer, komt in gedrang door een te ruime interpretatie van de interceptieleer die de beslissingsmacht over sluiting van overwegen eenzijdig toekent aan Infrabel.

Om dit te verhelpen verbiedt dit wetsvoorstel expliciet het sluiten van een overweg zonder instemming van de gemeenteraad na een voorafgaandelijk openbaar onderzoek, zo de decreetgever daarin voorziet.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2020, 1 662 passages à niveau ponctuent encore le réseau.¹ L'objectif d'Infrabel est de supprimer un maximum de passages à niveau de plain-pied et de les remplacer, le cas échéant, par une alternative, comme un tunnel sous voies ou un pont². Dès lors qu'il n'est pas toujours possible d'aménager un passage alternatif sous la forme d'un pont ou d'un tunnel, les demandes de fermeture d'Infrabel se heurtent parfois à une résistance de la part des autorités communales. En leur qualité de gestionnaires de voirie locale, celles-ci sont en effet chargées d'assurer la mobilité et de désenclaver les centres, y compris pour le trafic motorisé. Ce bras de fer entre les partisans d'une fermeture des passages à niveau de plain-pied et les défenseurs d'une mobilité locale s'est étendu à l'ensemble du pays ces dernières années. Le débat soulève en outre toute une série de questions sur l'étendue exacte des compétences d'Infrabel et le rôle que peuvent et doivent jouer les pouvoirs locaux en tant que gestionnaires de voirie. Pour justifier la fermeture des passages à niveau, Infrabel invoque la doctrine dite d'interception, le rôle du gestionnaire de réseau donnant lieu à diverses interprétations.

Selon cette doctrine, les passages à niveau ne font pas partie des voiries communales, mais font au contraire partie intégrante du chemin de fer. L'article 7 de la loi du 9 août 1948 portant modification à la législation sur la voirie par terre stipule que le Roi peut répartir la grande voirie en itinéraires numérotés et y comprendre des sections de routes provinciales et communales. Cette disposition est également applicable aux chemins de fer conformément à l'article 19 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer, qui classe les chemins de fer dans la grande voirie.

Si pour les passages à niveau, la doctrine d'interception définit le gestionnaire de voirie responsable de la gestion des dispositifs sur place, pour des questions de domaine lourdes de conséquences, telles que la fermeture de ces passages à niveau, cette doctrine n'est pas si facile à interpréter. Dans l'arrêt de cassation du 10 octobre 1979, qui traite d'une question de domaine, impliquant en l'espèce une route communale et une route nationale, on lit ceci:

“Lorsqu'une route nationale en cours d'aménagement croise une route communale, la route communale, à

¹ <https://infrabel.be/fr/securite-aux-passages-niveau>.

² Question écrite n° 1861 de M. Emmanuel Burton sur “La suppression des passages à niveau”, 8 novembre 2016, Chambre, *Questions et Réponses*, 2016-2017, B100.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Ons land telde in 2020 nog 1 662 spoorovergangen¹. Het is de intentie van spoorwegbeheerder Infrabel om de gelijkgrondse spooroverwegen maximaal te verwijderen en eventueel te vervangen door een niet gelijkgrondse alternatieve verbinding². Niet overal is het mogelijk om een alternatieve wegverbinding te behouden in de vorm van een brug of tunnel, waardoor de verzoeken tot sluiting vanwege Infrabel soms botsen op weerstand vanwege de stads- en gemeentebesturen. Deze dragen immers als lokale wegbeheerder de verantwoordelijkheid om voor hun bevolking te voorzien in de mobiliteit en ontsluiting van plaatselijke kernen, inclusief voor gemotoriseerd vervoer. Dit spanningsveld tussen het streven naar afsluiten van gelijkgrondse overwegen en lokale mobiliteit is in de afgelopen jaren opgedoken over heel het land. De kwestie gaat bovendien gepaard met onduidelijkheid over de reikwijdte van de bevoegdheid van Infrabel en de rol die lokale besturen als wegbeheerder kunnen en mogen spelen. Voor het sluiten van overwegen beroept Infrabel zich op de zogenaamde interceptie, waarbij de rol van de wegbeheerder voor interpretatie vatbaar is.

Volgens de interceptieregeling maakt een overweg geen deel uit van de gemeentewegen, maar maakt deze integraal deel uit van de spoorweg. Artikel 7 van de wet van 9 augustus 1948 houdende wijziging van de wetgeving inzake wegen, bepaalt dat de Koning de grote wegen in genummerde trajecten mag indelen en er vakken van provincie- en gemeentewegen bij kan inlijven. Dit is ook toepasbaar op spoorwegen, op grond van artikel 19 van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen dat de spoorwegen indeelt bij de grote wegen.

Waar de interceptie voor de overwegen regelt welke wegbeheerder instaat voor het beheer van de inrichting ter plaatse, is deze niet zo makkelijk te interpreteren bij verregaande domeinkwesties, zoals het sluiten van deze spooroverwegen. In het cassatie-arrest van 10 oktober 1979, dat betrekking heeft op een dergelijke domeinkwestie, *in casu* een gemeenteweg en een rijksweg, staat het volgende te lezen:

“Wanneer een nieuwe, aan te leggen rijksweg een gemeenteweg kruist, wordt de gemeenteweg, op de

¹ <https://infrabel.be/nl/veiligheid-aan-overwegen>.

² Schriftelijke vraag nr. 1861 van de heer Emmanuel Burton over “La suppression des passages à niveau”, 8 novembre 2016, Kamer, *Vragen en Antwoorden*, 2016-2017, B100.

l'endroit où elle est traversée, sera incorporée à la route nationale dès le moment où cette portion de route reçoit sa nouvelle affectation, et non pas à partir du moment où la route nationale est ouverte à la circulation." (traduction).

L'affectation du passage à niveau est dès lors déterminante comme le sont à cet égard les alignements locaux. Lors de l'aménagement de nombre de passages à niveau, le plan d'alignement de la voirie locale a généralement été abrogé afin de pouvoir prévoir un nouveau plan d'alignement pour le passage à niveau. Il est frappant de constater que les nouveaux plans d'alignement des voies ferrées ne prévoyaient pas de passages à niveau. Il a simplement été choisi de ne pas modifier l'affectation de la voirie communale à l'endroit du passage à niveau et de la maintenir par conséquent.

Ce système a été généralement accepté car il est admis dans la jurisprudence que des affectations publiques peuvent coïncider. Dans le cas des passages à niveau, le "droit public de passage" et "le transport ferroviaire" coïncident. Ce faisant, les voiries communales ont conservé leur fonction lors de l'aménagement d'une voie de chemin de fer. Des exemples du passé nous enseignent dès lors que lorsqu'un passage à niveau perd son affectation quelque part et est donc supprimé, la voirie communale conserve néanmoins son affectation et le "droit de passage" qui y est lié est maintenu. Preuve s'il est que le passage à niveau fait partie de la voirie communale.

Si ce droit public de passage est abrogé par la suppression du passage à niveau, il est nécessaire qu'Infrabel ne tienne pas uniquement compte du passage à niveau en soi, mais également du fait que la suppression de l'alignement de la voirie communale en question doit être réalisée. Et ce dernier point est soumis aux décrets régionaux relatifs aux voiries, décrets qui prescrivent qu'une décision à cet effet doit être prise par le conseil communal, après une enquête publique. La réponse à une question écrite de M. Franky Demon datant du 12 février 2020³ confirme également que la modification d'une voirie communale requiert en premier lieu l'accord du conseil communal.

Le bras de fer qui se joue entre les intérêts d'Infrabel et ceux des administrations locales est réel. Ces deux optiques s'opposent en raison de l'imprécision de la législation actuelle. La double affectation d'un passage à niveau, à savoir le "droit public de passage" et le transport ferroviaire, est mise à mal en raison d'une interprétation trop large de la doctrine dite d'interception, qui attribue le pouvoir de décision relatif à la

plaats waar hij gekruist wordt, reeds ingelijfd in de rijks-weg vanaf het ogenblik dat dit gedeelte van de weg zijn nieuwe bestemming krijgt en niet pas vanaf het ogenblik dat de rijksweg voor het verkeer zal opengesteld zijn."

Bepalend is dus de bestemming van de overweg. Bepalend daarbij zijn de plaatselijke rooilijnen. Bij de bouw van heel wat spoorwegen werd het rooilijnplan van de lokale wegenis doorgaans opgeheven om te kunnen voorzien in een nieuw rooilijnplan voor de spoorweg. Opmerkelijk is dat de nieuwe rooilijnplannen voor de spoorwegen niet voorzagen in overwegen. Er werd simpelweg gekozen om de bestemming van de gemeentelijke weg op de plek van de overweg niet te wijzigen en dus bijgevolg ook niet op te heffen.

Deze regeling werd algemeen geaccepteerd, aangezien in de rechtspraak aanvaard wordt dat publieke bestemmingen kunnen samenvallen. Bij de overwegen vallen "het publiek recht van doorgang" en "vervoer per spoor" samen. Op deze manier behielden gemeentewegen dus hun functie bij de aanleg van een spoorweg. Voorbeelden uit het verleden leren ons dan ook dat wanneer ergens een spoorweg zijn bestemming verliest en dus opgeheven wordt, de gemeenteweg, en het bijhorende "recht van doorgang", zijn bestemming wel blijft behouden. Dit toont mede aan dat de overweg deel uitmaakt van de gemeenteweg.

Wanneer dit publiek recht van doorgang dus wil worden opgeheven door de opheffing van de overweg, is het noodzakelijk dat Infrabel hierbij niet enkel rekening houdt met de overweg *an sich*, maar ook dat de opheffing van de rooilijn van de gemeenteweg in kwestie moet bewerkstelligd worden. En laat dit laatste nu onderworpen zijn aan de gewestelijke wegendecreten, die voorschrijven dat een beslissing daartoe dient genomen te worden door de gemeenteraad, na een openbaar onderzoek. Dat een aanpassing van een gemeenteweg in eerste instantie de goedkeuring van de gemeenteraad vereist, werd ook bevestigd in het antwoord op een schriftelijke vraag van de heer Franky Demon daterend van 12 februari 2020³.

Het spanningsveld tussen de belangen van Infrabel en die van de lokale besturen is reëel. Beide visies conflicteren door onduidelijkheid in de huidige wetgeving. De dubbele bestemming van een overweg, namelijk "het publiek recht van doorgang" en het spoorvervoer, komt in gedrang door een te ruime interpretatie van de interceptie-leer die de beslissingsmacht over sluiting van overwegen eenzijdig toekent aan Infrabel. Onderhavig wetsvoorstel

³ Question écrite n° 293 de M. Franky Demon intitulée "Infrabel. – Suppression de passages à niveau.", 24 mars 2020, Chambre, *Questions et Réponses*, 2019-2020, B014.

³ Schriftelijke vraag nr. 293 van de heer Franky Demon over "Infrabel. – Afsluiten spoorwegvergangen", 24 maart 2020, Kamer, *Vragen en Antwoorden*, 2019-2020, B014.

suppression des passages à niveau unilatéralement à Infrabel. La présente proposition de loi vise à trancher cette question et les différences d'interprétation qui y sont liées en prévoyant clairement dans la loi sur la police des chemins de fer qu'il faut tenir explicitement compte des dispositions des décrets relatifs aux voiries communales dans le cadre de l'abrogation du droit de passage. En conséquence, la suppression d'un passage à niveau est impossible sans l'accord du conseil communal après une enquête publique préalable, comme le prévoit le législateur décréteil.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

La formulation déjà en vigueur en vertu de l'arrêté royal du 11 juillet 2011 relatif aux dispositifs de sécurité des passages à niveau sur les voies ferrées est reprise pour définir la notion de "passage à niveau". Dans le présent article, la définition porte sur les passages à niveau qu'ils soient publics ou privés.

Le choix d'inclure également les passages à niveau privés est délibéré. En effet, le fait qu'un passage à niveau ait été créé dans l'intérêt de particuliers ne justifie pas que celui-ci soit supprimé unilatéralement sur la base de la doctrine d'interception.

Art. 3

Le 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.

Art. 4

Il convient de supprimer, dans les plus brefs délais, les différences d'interprétation concernant la doctrine d'interprétation qui amènent Infrabel à estimer qu'elle peut procéder unilatéralement à la suppression de passages à niveau de plain-pied, alors que les administrations communales adoptent généralement un point de vue opposé en la matière. Le présent article prévoit

wil deze kwestie en de bijhorende interpretatieverschillen beslechten, door in de wet op de politie van de Spoorwegen duidelijk te voorzien dat bij het opheffen van het recht op doorgang expliciet rekening moet gehouden worden met de bepalingen uit de decreten houdende de gemeentewegen. Dit impliceert dat de sluiting van een overweg onmogelijk is zonder instemming van de gemeenteraad na een voorafgaandelijk openbaar onderzoek, zo de decreetgever daarin voorziet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Art. 2

Voor de bepaling van de definitie voor "overweg" nemen we de formulering over die reeds in voege is ingevolge het koninklijk besluit van 11 juli 2011 betreffende de veiligheidsinrichtingen aan overwegen op de spoorwegen. De definitie in onderhavig artikel doelt op zowel openbare als private overwegen.

De keuze om ook private overwegen te vatten, wordt doelbewust genomen. Dat een overweg in het belang van particulieren werd gecreëerd, rechtvaardigt immers niet dat deze op grond van de interceptieer unilateral kan afgesloten worden.

Art. 3

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.

Art. 4

De interpretatieverschillen rond de interceptieer die ertoe leiden dat Infrabel van oordeel is dat zij eenzijdig tot sluiting van gelijkgrondse overwegen kan overgaan, terwijl gemeentebesturen doorgaans een tegengesteld standpunt ter zake innemen, dienen zo snel mogelijk te worden opgeheven. Dit artikel voorziet bijgevolg een onmiddellijke inwerkingtreding van de wijzigingen aan de

par conséquent une entrée en vigueur immédiate des modifications apportées à la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer le jour de leur publication au *Moniteur belge*.

wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen op de dag van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Tomas ROGGMAN (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Frieda GIBELS (N-VA)
Peter BUYSROGGE (N-VA)
Bert WOLLANTS (N-VA)
Anneleen VAN BOSSUYT (N-VA)
Sigrid GOETHALS (N-VA)
Yngvild INGELS (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 2 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer est complété par un 20° rédigé comme suit:

"20°. Passage à niveau: le croisement total ou partiel de plain-pied d'une voie publique ou d'un chemin privé par une ou plusieurs voies ferrées établies en dehors de la chaussée."

Art. 3

Dans l'article 19 de la même loi, il est inséré, entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2, qui deviendra l'alinéa 3, un alinéa 2 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."

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

11 mars 2021

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 2 van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen wordt aangevuld met de bepaling onder 20°, luidende:

"20°. Overweg: de gelijkgrondse, gehele of gedeeltelijke kruising van een openbare of privéweg door een of meer buiten de rijbaan aangelegde sporen."

Art. 3

In artikel 19 van dezelfde wet wordt tussen het eerste en tweede lid, dat het derde lid zal vormen, een nieuw tweede lid ingevoegd, luidende:

"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."

Art. 4

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

11 maart 2021

Tomas ROGGMAN (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Frieda GJBELS (N-VA)
Peter BUYSROGGE (N-VA)
Bert WOLLANTS (N-VA)
Anneleen VAN BOSSUYT (N-VA)
Sigrid GOETHALS (N-VA)
Yngvild INGELS (N-VA)