

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 juillet 2022

PROPOSITION DE LOI

**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**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 71.864/2/V DU 20 JUILLET 2022**

Voir:

Doc 55 1880/ (2020/2021):

- 001: Proposition de loi de Mme Verhaert.
- 002: Amendement.
- 003: Avis du Conseil d'État.
- 004 à 006: Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 juli 2022

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 27 april 2018
op de politie van de spoorwegen,
wat betreft de procedure
voor het afschaffen
van overwegen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 71.864/2/V VAN 20 JULI 2022**

Zie:

Doc 55 1880/ (2020/2021):

- 001: Wetsvoorstel van mevrouw Verhaert.
- 002: Amendement.
- 003: Advies van de Raad van State.
- 004 tot 006: Amendementen.

07639

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
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering 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 vertaalde 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 (beigegekleurig papier)

Le 8 juillet 2022, 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 24 août 2022, sur des amendements numéros 1, 4 et 5 de la proposition de loi "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", déposés par Mme Marianne VERHAERT (amendements n^{os} 1 et 4) et Tomas ROGGMAN (amendement n^o 5) (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1880/002 et *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1880/006).

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 20 juillet 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juillet 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois "sur le Conseil d'État", coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements[†], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Les amendements à l'examen relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de réglementation relative aux transports.

Ils seront par conséquent soumis à la procédure d'association des gouvernements de Région, prévue par l'article 6, § 4, 3^o, et § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles".

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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.

† S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 8 juli 2022 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 24 augustus 2022 een advies te verstrekken over amendementen nummers 1, 4 en 5 van het wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, wat betreft de procedure voor het afschaffen van overwegen", ingediend door mevrouw Marianne VERHAERT (amendementen nrs. 1 en 4) en de heer Tomas ROGGMAN (amendement nr. 5) (*Par.St.*, Kamer, 2020-2021, nr. 55-1880/002 en b-nr. 55-1880/006).

De amendementen zijn door de tweede vakantiekamer onderzocht op 20 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juli 2022.

*

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

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

De voorliggende amendementen vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake de reglementering op het vervoer.

Zoals bepaald in artikel 6, § 4, 3^o, en § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 "tot hervorming der instellingen", moeten de gewestregeringen bijgevolg worden betrokken bij het uitwerken van de amendementen.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *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.

‡ Aangezien het om amendementen op een wetsontwerp gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Amendement n° 4

1. L'amendement n° 4 tend à instituer un recours administratif contre la décision de fermeture d'un passage à niveau. Conformément à l'article 19/1, § 1^{er}, proposé, de la loi du 27 avril 2018 "sur la police des chemins de fer", le recours administratif n'est ouvert qu'aux personnes suivantes:

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.

Les auteurs de l'amendement justifieront, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, la limitation du droit d'exercer le recours administratif à ces deux seules catégories de personnes, et notamment l'exclusion des riverains et des personnes impactées par la fermeture du passage à niveau.

2. En application de l'article 19/1, § 2, proposé, de la loi du 27 avril 2018, le recours doit être introduit "dans un délai de trente jours suivant la notification de la décision".

Dans un souci de sécurité juridique, les auteurs de l'amendement préciseront le moment exact auquel le délai commence à courir. Dans ce cadre, il sera naturellement tenu compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui consacre la théorie de la réception, selon laquelle les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision, sont contraires au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination¹.

Dès lors que l'intention est de faire courir le délai de recours dont disposeront les intéressés à partir du moment où ces derniers seront informés de la décision prise par le gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau, il conviendra de prévoir explicitement qu'ils seront informés de cette dernière décision, ce que ne fait pas le texte de l'amendement examiné.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour le délai prévu par l'article 19/1, § 4, proposé.

3. À l'article 19/1, § 3, alinéa 2, proposé, de la loi du 27 avril 2018, les mots "à l'alinéa 2" seront remplacés par les mots "à l'alinéa 1^{er}".

4. Selon l'article 19/1, § 6, proposé, si le SPF Mobilité ne prend pas de décision dans le délai prévu à l'article 19/1,

¹ C.C., 29 mars 2006, n° 8/2006, B.5 à B.12 (concernant le délai pour introduire un recours juridictionnel); 12 novembre 2009, n° 178/2009, B.8.3 (concernant le délai pour introduire un recours administratif); 2 juin 2010, n° 66/2010, B.10 à B.15 (concernant le délai pour réagir à un avis de rectification d'une déclaration à l'impôt sur le revenu).

Amendement nr. 4

1. Amendement nr. 4 voorziet in de mogelijkheid om een administratief beroep in te stellen tegen de beslissing tot afschaffing van een overweg. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 19/1, § 1, van de wet van 27 april 2018 "op de politie van de spoorwegen" kunnen enkel de volgende personen het administratief beroep instellen:

1° de gemeente op wier grondgebied de betrokken overweg gelegen is;

2° de wegbeheerder van de wegverbinding die door het afschaffen van de overweg doorsneden zou worden.

De indieners van het amendement moeten in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet rechtvaardigen dat het recht om het administratief beroep in te stellen wordt beperkt tot louter die twee categorieën van personen, en met name dat de omwonenden en de personen die door de afschaffing van de overweg getroffen zijn, worden uitgesloten.

2. Met toepassing van het voorgestelde artikel 19/1, § 2, van de wet van 27 april 2018 moet het beroep worden ingesteld "binnen de dertig dagen volgend op de kennisgeving van de beslissing".

Omwille van de rechtszekerheid moeten de indieners van het amendement preciseren op welk tijdstip de termijn precies ingaat. Men moet daarbij natuurlijk rekening houden met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die de theorie van de ontvangst verankert. Volgens die theorie zijn bepalingen krachtens welke de termijn om bepaalde handelingen te vervullen aanvangt op de dag van de verzending van een beslissing, in strijd met het grondwettelijke beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie.¹

Aangezien het de bedoeling is dat de termijn waarover de betrokkenen beschikken om het beroep in te stellen, ingaat op het tijdstip waarop dezen op de hoogte worden gebracht van de beslissing van de infrastructuurbeheerder om een overweg af te schaffen, dient expliciet te worden bepaald dat die beslissing hun ter kennis wordt gebracht, hetgeen in de tekst van het voorliggende amendement niet het geval is.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de termijn die in het voorgestelde artikel 19/1, § 4, wordt bepaald.

3. In het voorgestelde artikel 19/1, § 3, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 moeten de woorden "in het tweede lid" worden vervangen door de woorden "in het eerste lid".

4. Het voorgestelde artikel 19/1, § 6, stelt dat, indien de FOD Mobiliteit binnen de termijn bepaald in artikel 19/1, § 4,

¹ GwH 29 maart 2006, nr. 8/2006, B.5 tot B.12 (in verband met de termijn om een juridictioneel beroep in te stellen); GwH 12 november 2009, nr. 178/2009, B.8.3 (in verband met de termijn om een administratief beroep in te stellen); GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.10 tot B.15 (in verband met de termijn om te reageren op een bericht van wijziging van een aangifte in de inkomstenbelasting).

§ 4, le recours est “réputé rejeté et la décision contestée est considérée comme définitive”. Il est ainsi recouru au procédé de la décision tacite, qui soulève de nombreuses objections².

En effet, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fut-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne devra pas être notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité de telles décisions tacites.

Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence.

Par ailleurs, ces décisions sont dépourvues de motivation formelle.

L'article 19/1, § 6, proposé, sera, par conséquent, omis.

Le greffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

Le président,

Martine BAGUET

geen beslissing neemt, het beroep wordt “geacht te zijn afgewezen en (...) de bestreden beslissing als definitief [wordt] beschouwd”. Op die manier wordt gebruikgemaakt van het procedé van de stilzwijgende beslissing, waaraan verschillende bezwaren kleven.²

Een dergelijke werkwijze is namelijk niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt – wat problemen kan opleveren voor de bewijslevering – en omdat een stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze moet worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor met name de kenbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen.

Ook kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang in zoverre het tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen.

Die beslissingen zijn overigens niet uitdrukkelijk gemotiveerd.

Het voorgestelde artikel 19/1, § 6, moet bijgevolg worden weggelaten.

De griffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

De voorzitter,

Martine BAGUET

² Voir notamment l'avis n° 61.854/2/V donné le 23 août 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 26 février 2018 de la Communauté germanophone “modifiant le décret du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, du petit patrimoine, des ensembles et sites, ainsi qu'aux fouilles”, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61854.pdf>.

² Zie onder meer advies 61.854/2/V van 23 augustus 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 26 februari 2018 “tot wijziging van het decreet van 23 juni 2008 betreffende de bescherming van monumenten, klein erfgoed, ensembles en landschappen en betreffende de opgravingen”, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61854.pdf>.