



Cour constitutionnelle

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.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Thomas Eyskens et Me Junior Geysens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 26 juin 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.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).

A.2.1. Les parties requérantes prennent des moyens uniques identiques 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 et avec le principe de la sécurité juridique.

A.2.2. Dans la première branche, les parties requérantes allèguent que la loi du 6 décembre 2022 limite l'accès à la procédure de recours administratif à la commune et au gestionnaire de voirie, et qu'elle en exclut donc les autres personnes, telles que le public concerné, les riverains et les autres parties intéressées. Elles soutiennent que la loi précitée fait ainsi naître une différence de traitement injustifiée.

Selon les parties requérantes, les justifications avancées par le législateur ne sont pas pertinentes pour justifier cette exclusion. Le fait que le Conseil d'État sera compétent pour contrôler les décisions du gestionnaire de l'infrastructure relatives à la suppression de passages à niveau ou encore le fait que les riverains, le public concerné et les autres parties intéressées auront la possibilité de faire entendre leur voix par le biais d'une enquête publique ne peuvent justifier ladite exclusion, dès lors : (1) qu'il existe une procédure de recours administratif, (2) que la décision relative à la suppression d'un passage à niveau est susceptible d'avoir des répercussions importantes sur la vie des riverains, des cyclistes et des usagers des voies lentes, (3) qu'un recours administratif accélère le règlement interne d'une partie des litiges et limite le nombre de litiges devant le Conseil d'État, et (4) qu'un recours administratif est capable de livrer le même résultat plus rapidement, à moindres frais et de manière moins formelle qu'un recours judiciaire.

Par ailleurs, les parties requérantes contestent le fait que les mandataires locaux aient toujours à cœur ou soient toujours en mesure de défendre les intérêts des citoyens lésés. Elles soutiennent que la suppression d'un passage à niveau s'accompagne souvent de « paquets de négociations » dont une autorité peut tirer profit, l'intérêt du citoyen étant alors souvent relégué au second plan. Elles ajoutent que l'exclusion est d'autant plus déraisonnable qu'en amont de la décision, la commune peut rendre un avis et que les riverains ou d'autres parties intéressées

auront la possibilité de s'exprimer par le biais de l'enquête publique. Rien ne justifie raisonnablement le fait que le recours administratif soit ouvert aux communes, mais pas aux parties intéressées ni aux riverains. Selon les parties requérantes, l'exclusion entraîne également des effets préjudiciables pour le droit de propriété des propriétaires de parcelles adjacentes, dès lors que celles-ci ne seront peut-être plus désenclavées. Ainsi, en l'absence du propriétaire lésé, l'instance de recours ne pourra pas examiner les effets d'une décision de suppression d'un passage à niveau sur le droit de propriété, si bien qu'elle ne pourra pas en tenir compte dans la décision de recours.

A.2.3. Dans la deuxième branche, les parties requérantes allèguent que le législateur fait naître une différence de traitement injustifiée entre les propriétaires de parcelles adjacentes. C'est ainsi qu'une commune propriétaire d'une parcelle adjacente n'étant plus désenclavée du fait de la suppression d'un passage à niveau peut introduire un recours administratif, alors que le citoyen propriétaire d'une parcelle adjacente n'étant plus désenclavée du fait de la suppression d'un passage à niveau ne peut introduire un tel recours.

A.2.4. Dans la troisième branche, les parties requérantes allèguent que rien ne justifie raisonnablement d'exclure de l'accès au recours administratif les communes sur le territoire desquelles le passage à niveau n'est certes pas situé, mais qui en subissent les répercussions transcommunales.

A.2.5. Dans la quatrième branche, les parties requérantes allèguent que la loi du 6 décembre 2022 limite l'accès au juge de manière incertaine du point de vue de la sécurité juridique et de manière disproportionnée. La loi du 6 décembre 2022 pourrait faire naître un concours entre des procédures parallèles : soit entre des recours successifs devant le Conseil d'État, soit entre un recours devant le Conseil d'État et des recours administratifs devant le Service public fédéral Mobilité et Transports.

Les parties requérantes soutiennent ensuite que les différentes procédures de recours entraînent le risque procédural de voir l'objet de la procédure devant le Conseil d'État disparaître à l'issue du recours administratif. Par conséquent, les règles de procédure ont pour effet qu'un justiciable qui a introduit un recours valable devant le Conseil d'État pourrait voir sa procédure devenir sans objet après un certain temps, parce qu'une autre autorité – en l'espèce le Service public fédéral Mobilité et Transports – a réformé, dans le cadre d'un recours administratif dévolutif, la décision du gestionnaire de l'infrastructure contre laquelle avait été introduit le recours devant le Conseil d'État. Selon les parties requérantes, la construction de la procédure empêche ainsi le justiciable de faire trancher son litige sur le fond par le juge compétent. Par ailleurs, le justiciable qui a déjà introduit un recours devant le Conseil d'État est obligé d'introduire un recours séparé devant ce même Conseil d'État contre la décision du Service public fédéral Mobilité et Transports dès le moment où ce dernier s'est prononcé sur le recours, ce qui entraîne des frais supplémentaires (frais d'avocats, frais de rôle et risque d'indemnités de procédure). Il est en outre impossible de demander l'extension du recours déjà introduit devant le Conseil d'État, dès lors qu'il s'agit de décisions émanant de deux autorités distinctes. Partant, les parties requérantes sont d'avis que le régime attaqué viole l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.6. Dans la cinquième branche, les parties requérantes allèguent que la suppression d'un passage à niveau entraîne des répercussions sur l'environnement, l'aménagement du territoire, la mobilité et la vie privée des personnes lésées ou concernées. Selon elles, la suppression d'un passage à niveau est une matière d'intérêt communal. Elles soutiennent qu'avant l'adoption de la loi du 6 décembre 2022, les communes avaient pleinement leur mot à dire concernant la suppression de passages à niveau. La réduction du rôle des communes à un pouvoir consultatif viole le principe de l'autonomie locale ainsi que l'obligation de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution. Rien ne justifie raisonnablement l'octroi d'un pouvoir décisionnel exclusif au gestionnaire de l'infrastructure. Partant, les parties requérantes estiment que la loi du 6 décembre 2022 viole également les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 22, 23, 41 et 162 ainsi qu'avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

A.3.1. Le Conseil des ministres objecte que le moyen unique est partiellement irrecevable. Il affirme que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la loi du 6 décembre 2022 violerait les articles 22, 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.

A.3.2. En ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres estime qu'elle n'est pas fondée. Il rappelle que la loi du 6 décembre 2022 tend à renforcer le droit de regard des autorités locales et des riverains dans les décisions concernant une éventuelle suppression d'un passage à niveau, sachant qu'il n'existait pas de

procédure légale en la matière avant l'adoption de cette loi. En pratique, explique le Conseil des ministres, les suppressions de passage à niveau se faisaient souvent sans décision formelle du gestionnaire de l'infrastructure, de sorte que les parties intéressées telles que les autorités locales et les riverains étaient souvent placées devant le fait accompli.

La loi du 6 décembre 2022 organise la participation des parties intéressées en prévoyant la fourniture d'un avis par la commune sur le territoire de laquelle le passage à niveau concerné est situé (article 19, alinéa 4, de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » – ci-après : la loi du 27 avril 2018 –, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 6 décembre 2022). Est également prévue l'organisation d'une enquête publique au sujet de la suppression envisagée du passage à niveau, dans le cadre de laquelle toute personne peut déposer des observations ou des objections (article 19, alinéa 4, de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 6 décembre 2022). Par ailleurs, la décision du gestionnaire de l'infrastructure est susceptible d'un recours administratif pouvant être introduit par le gestionnaire de voirie et par la commune affectée par la suppression d'un passage à niveau sur son territoire, et un recours devant le Conseil d'État peut être introduit par toute personne y ayant un intérêt (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).

La loi du 6 décembre 2022 fixe également les principes dont il y a lieu de tenir compte en cas de suppression éventuelle d'un passage à niveau (article 19, alinéa 3, de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 6 décembre 2022). C'est ainsi que toute décision de suppression d'un passage à niveau doit être dûment motivée. Pour toute décision de suppression, il y a lieu de tenir compte, d'une part, de la fonction actuelle du passage à niveau, sans compromettre les besoins des générations futures. À cette occasion, un équilibre sera recherché entre les besoins spatiaux des différentes activités sociales. Il y a aussi lieu de tenir compte, d'autre part, des répercussions sur la sécurité routière, sur la mobilité et sur le désenclavement des parcelles adjacentes, au besoin dans une perspective dépassant les limites communales.

Le Conseil des ministres soutient ensuite, se référant aux travaux préparatoires, que le fait de limiter l'accès au recours administratif à la commune (affectée par la suppression d'un passage à niveau sur son territoire) ainsi qu'au gestionnaire de voirie concerné est raisonnablement justifié sur la base des éléments suivants : la possibilité de recours administratif est limitée aux catégories les plus directement affectées par la suppression du passage à niveau; la commune est la mieux placée pour représenter les intérêts de toutes les parties intéressées ayant participé à l'enquête publique; toute partie intéressée peut participer à l'enquête publique et introduire un recours devant le Conseil d'État contre la décision du gestionnaire de l'infrastructure. Le simple motif selon lequel le législateur aurait pu choisir d'ouvrir le recours administratif à toute partie intéressée ne rend pas ce régime discriminatoire en soi.

En ce que les parties requérantes invoquent l'article 16 de la Constitution, le Conseil des ministres estime que cette branche est irrecevable sur ce point, dès lors qu'elles n'exposent pas concrètement en quoi la loi du 6 décembre 2022 violerait l'article 16 de la Constitution. À titre subsidiaire, il soutient que toute violation éventuelle du droit de propriété à la suite de la suppression d'un passage à niveau ne trouve pas son origine dans la loi du 6 décembre 2022, mais dans la décision du gestionnaire de l'infrastructure. Il souligne encore que le gestionnaire de l'infrastructure doit toujours veiller à la proportionnalité de la décision de suppression d'un passage à niveau, dès lors qu'il doit tenir compte des répercussions de cette suppression sur le trafic et l'environnement (article 19, alinéa 3, de la loi du 27 avril 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 6 décembre 2022). Enfin, le Conseil des ministres rappelle les possibilités de participation et de recours susmentionnées.

A.3.3. En ce qui concerne les deuxième et troisième branches, le Conseil des ministres renvoie à sa défense dans le cadre de la première branche.

A.3.4. En ce qui concerne la quatrième branche, le Conseil des ministres estime que le droit d'accès au juge n'est pas limité. Les justiciables disposent d'une garantie juridictionnelle effective devant le Conseil d'État, une juridiction indépendante et impartiale, contre toute décision administrative qui les affecterait directement et défavorablement. La circonstance qu'il pourrait naître un concours entre les procédures de recours (administratif) et la procédure devant le Conseil d'État ne change rien à ce qui précède. La décision du gestionnaire de l'infrastructure reste en tout état de cause soumise au contrôle *a posteriori* d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction. Le constat selon lequel un recours administratif aurait été introduit n'y change rien. Selon le Conseil des ministres, cela ne rend pas non plus excessivement difficile l'accès au juge. Il estime en outre que le risque de concours des procédures, craint par les parties requérantes, est contestable. Un tiers concerné peut certes faire le choix de contester une décision de première instance par le biais d'un recours en

annulation devant le Conseil d'État, mais il peut aussi choisir d'attaquer (uniquement ou également) la décision prise en degré de recours devant le Conseil d'État. Le concours de procédures résulte donc surtout d'un choix du tiers concerné.

A.3.5. En ce qui concerne la cinquième branche, le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes se fondent sur la présomption erronée selon laquelle, avant l'adoption de la loi du 6 décembre 2022, les communes avaient pleinement leur mot à dire dans les décisions de suppression d'un passage à niveau. Il rappelle qu'il n'existait auparavant aucune procédure légale et qu'avant l'adoption de la loi du 6 décembre 2022, le gestionnaire de l'infrastructure pouvait décider en toute indépendance de supprimer un passage à niveau, sans aucune forme de participation des communes. La loi du 6 décembre 2022 remédie à ce problème en prévoyant un droit de regard pour les communes et les riverains.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres objecte que cette branche est partiellement irrecevable, dès lors que les parties requérantes n'exposent pas suffisamment en quoi la loi du 6 décembre 2022 violerait les articles 22, 23, 41 et 162 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution. À titre infiniment subsidiaire, il estime que le législateur fédéral a pu considérer, dans le cadre de ses compétences, que la suppression d'un passage à niveau – matière qui a été retirée aux communes – pouvait être mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à pouvoir mettre en œuvre une approche uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel il est compétent. Quoi qu'il en soit, toute ingérence éventuelle dans la vie privée résulte de la décision du gestionnaire de l'infrastructure de supprimer un passage à niveau. Le Conseil des ministres souligne également les possibilités de participation et de recours, de sorte qu'en cas de répercussions éventuelles sur la vie privée, les intéressés peuvent faire valoir leurs observations ou leurs objections. Enfin, il ne saurait être question d'une violation de l'obligation de *standstill*, dès lors qu'aucun recul significatif du degré de protection existant n'est possible. En effet, préalablement à l'adoption de la loi du 6 décembre 2022, il n'existait pas de réglementation légale concernant la suppression des passages à niveau.

- B -

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 viole 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 régler 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 régler 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 estimeraient 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,

La présidente f.f.,

Frank Meersschaut

Joséphine Moerman