

Projet de loi

sur les permissions de voirie et modifiant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

(5 mai 2009)

En application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le président de la Chambre des députés a, par dépêche du 24 avril 2009, saisi le Conseil d'Etat d'une nouvelle série d'amendements au projet de loi sous examen.

Ces amendements, qui ont été arrêtés par la commission des Travaux publics de la Chambre des députés le 23 avril 2009, étaient accompagnés d'un nouveau texte coordonné du projet de loi. Ils font suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat émis le 31 mars 2009.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera amené dans le cadre du présent avis à se référer au projet de loi sous examen, il renverra à la numérotation des articles du nouveau texte coordonné.

*

Observations liminaires

1. Les auteurs des amendements sous examen entendent, face aux observations critiques et interrogations soulevées dans les avis du Conseil d'Etat des 7 octobre 2008 et 31 mars 2009, renoncer à étendre au domaine ferroviaire la modernisation de la législation sur les permissions de voirie dont il est prévu de faire bénéficier le domaine routier de l'Etat.

Le Conseil d'Etat comprend la volonté des responsables de la voirie routière étatique de faire aboutir le projet de loi sous examen encore au cours de la présente législature, fût-ce au prix de reléguer au second plan les répercussions de leur démarche au domaine ferroviaire. Il note pourtant que, dans ces conditions, les permissions de voirie évolueront séparément, du moins pendant un certain temps et ce jusqu'au moment où les nouvelles dispositions légales en projet auront pu, dans le cadre d'une initiative législative à part, être étendues au chemin de fer. Cette approche rompt avec la ligne de conduite suivie depuis 1859 et consistant à appliquer au domaine ferroviaire les règles valables pour la voirie routière, créées par la loi du 13 janvier 1843, assimilation qui va jusqu'à retenir la compétence du ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions pour délivrer les permissions de voirie concernant le chemin de fer.

Le Conseil d'Etat déplore cette césure, alors qu'il ne s'agit pas là du modèle d'une bonne manière de légiférer. Il donne encore à considérer que, dans la mesure où le nouveau régime légal s'appliquera exclusivement au domaine routier de l'Etat, il n'est pas possible d'abroger la loi précitée de 1843 à laquelle renvoie la loi du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer, à moins que le législateur n'entende purement et simplement abandonner le régime des permissions de voirie pour les aménagements et constructions réalisés à une distance déterminée des voies ferrées. Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen de l'article 17 du nouveau texte coordonné.

2. Le Conseil d'Etat voudrait encore attirer l'attention sur une omission à l'article 1^{er} qui désigne le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions comme autorité administrative compétente en matière de délivrance des permissions de voirie. Comme d'autres articles du projet de loi mentionnent également le membre du Gouvernement en question, il échet de compléter le texte du paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la façon suivante:

« ... le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre ».

3. Le Conseil d'Etat n'évoquera pas dans le cadre du présent avis plusieurs erreurs d'alignement qui se sont glissées dans les propositions de texte des amendements proposés (cf. articles 2, 4 et 6 notamment), du moment que ces erreurs se trouvent redressées dans le nouveau texte coordonné.

*

Examen des amendements

Les amendements ne sont pas numérotés dans la série courante, mais leurs auteurs ont préféré renvoyer directement aux articles du nouveau texte coordonné. Le Conseil d'Etat suivra dès lors cette présentation.

Article 1^{er}

Il est renvoyé au point 2 des observations liminaires.

Article 2

La commission parlementaire entend suivre les propositions de texte formulées dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 31 mars 2009.

Reconsidérant sa proposition de texte relative à la définition de l'accotement de la route, le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus correct de mettre le terme « voies de circulation » au pluriel, à moins d'y préférer le terme « chaussée ».

Quant à la définition de la bande de verdure, les auteurs des amendements semblent avoir par inadvertance omis de remplacer le terme

« voie charretière » par « voies de circulation » (d'une route), l'omission se trouvant toutefois redressée dans le nouveau texte coordonné.

Article 4

Les propositions formulées par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 31 mars 2009 ont toutes été reprises, à l'exception de l'observation concernant le problème de constitutionnalité évoqué en relation avec le paragraphe 1^{er}.

En vue de ne pas exposer la disposition au risque d'encourir la sanction de l'inconstitutionnalité, le Conseil d'Etat recommande vivement de modifier comme suit le paragraphe 3 de cet article:

« (3) Les alignements prévus au paragraphe 1^{er} et les plans d'alignement général prévus au paragraphe 2 sont reconnus d'utilité publique. »

Article 6

Le Conseil d'Etat a été partiellement suivi par la commission parlementaire.

Sur un plan purement rédactionnel, il propose de se limiter au premier tiret du paragraphe 1^{er} au texte suivant: « - de la hiérarchie de la voirie normale », puisque cette notion se trouve définie avec la précision utile à l'article 2 et que le texte de l'amendement sous examen apparaît dès lors comme redondant par rapport à la définition précitée.

Contrairement à la proposition du Conseil d'Etat, les auteurs des amendements entendent maintenir l'alinéa 2 du paragraphe 4. Le Conseil d'Etat suggère dès lors de libeller cet alinéa comme suit:

« Des accès de la catégorie 6. peuvent être autorisés pour compte des établissements situés dans ces zones. »

Article 7

Comme il a été suivi dans ses observations du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat peut lever son opposition formelle concernant cet article.

En renvoyant à l'article 1^{er}, paragraphe 2, il propose encore de remplacer à l'alinéa 3 la partie de phrase « ... l'autorité qui délivre la permission de voirie fait dépendre l'octroi de celle-ci de la prise en charge ... » par « le ministre fait dépendre l'octroi de la permission de voirie de la prise en charge ... ».

Articles 8 et 9

L'article 8 ne donne pas lieu à observation.

Le texte du nouvel article 9, que la commission parlementaire prévoit d'insérer à la suite de sa proposition afférente, rencontre également l'accord du Conseil d'Etat.

La numérotation des articles consécutifs de la loi en projet s'en trouve modifiée.

Article 11

Etant donné que la commission parlementaire a adapté le texte de cet article conformément à la proposition du Conseil d'Etat, celui-ci peut lever son opposition formelle afférente.

Le libellé de l'article 11 ne donne pas lieu à observation.

Article 15

Le Conseil d'Etat note la suppression de l'article 15 du texte coordonné joint aux amendements parlementaires du 9 février 2009.

Il renvoie au point 1 des observations liminaires du présent avis ainsi qu'à ses observations concernant l'article 17 du nouveau texte coordonné.

Article 17

Cet article prévoit l'abrogation de deux textes légaux antérieurs.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que les auteurs des amendements sous examen ont omis de réagir à son observation tendant à l'abrogation de la loi du 6 juin 2002 modifiant et complétant 1) la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, 2) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer.

L'abrogation de la loi modifiée du 17 juin 1976 portant limitation des accès à la voirie de l'Etat ne donne pas lieu à observation.

Quant à l'abrogation de la loi du 13 janvier 1843 portant sur la compétence des tribunaux pour juger des contraventions en matière de grande voirie et sur les autorisations de faire des constructions ou des plantations le long des routes en lieu et place d'une abrogation des seuls articles 4 et 5 de cette loi prévue par les amendements précités du 9 février 2009 demande par contre les observations suivantes.

Contrairement à son commentaire afférent, la commission parlementaire n'a pas renoncé à l'abrogation desdits articles, mais elle prévoit l'abrogation de l'intégralité de la loi de 1843.

Cette abrogation intégrale peut apparaître comme logique dans la mesure où le régime légal des permissions de voirie pour le domaine routier de l'Etat est visé, alors que la loi en projet est censée remplacer les dispositions de 1843. Or, du moment que de l'avis de la commission parlementaire il est fait abstraction des incidences du nouveau régime légal en place sur le domaine ferroviaire, les références de la loi modifiée de 1859 sur la loi de 1843 requièrent le maintien en vigueur de cette loi pour les

besoins des permissions de voirie valant pour les chemins de fer. Or, l'abrogation de la loi de 1843 supprime la base légale de ces permissions. A moins d'accepter dès lors que les aménagements et constructions réalisés le long du réseau ferré soient exempts de l'obligation de permission de voirie, il y a lieu de maintenir en vigueur le régime légal de 1843 pour les besoins du chemin de fer en attendant l'entrée en vigueur de la loi complémentaire annoncée à ce sujet au titre du commentaire relatif à l'intitulé.

Dans la mesure où la commission parlementaire souhaite dès lors maintenir à titre transitoire l'actuel régime des permissions de voirie pour les besoins des chemins de fer, il conviendrait de réserver le libellé suivant à l'article 17 du nouveau texte coordonné:

« **Art. 17.** A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, la loi modifiée du 13 janvier 1843 portant sur les compétences des tribunaux pour juger des contraventions en matière de grande voirie et sur les autorisations de faire des constructions ou des plantations le long des routes cesse de produire ses effets en matière de permissions de voirie concernant la voirie routière de l'Etat.

La loi modifiée du 17 juin 1976 portant limitation des accès à la voirie de l'Etat est abrogée. »

Article 19

Les modifications que la commission parlementaire propose d'apporter au texte de cet article ne donnent pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat fait remarquer qu'il n'a pas été tenu compte de sa proposition rédactionnelle concernant la phrase introductive du futur article 6bis de la loi du 16 août 1967 et consistant à écrire le début de phrase comme suit:

« Art. 6bis. Le programme des contournements d'agglomérations ... ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 mai 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer