

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Avis du Conseil d'Etat

(16 décembre 2011)

Par dépêche du 16 novembre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

La lettre de saisine faisait encore état du souhait du ministre initiateur du projet de loi de voir le Conseil d'Etat accorder un traitement prioritaire au dossier en vue d'éviter que des règlements ministériels édictés en vertu de l'article 100 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques et publiés par voie d'affichage ne risquent de courir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Aux termes de la lettre de saisine, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été consultées. Or, au moment de l'adoption du présent avis, aucune des deux prises de position n'était encore parvenue au Conseil d'Etat.

Considérations générales

Par la loi du 3 mai 1984, l'article 3 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques avait été complété en vue de conférer au ministre en charge des Travaux publics la compétence de prendre pour une durée limitée à trois mois des mesures de sécurité justifiées « par l'état et la disposition des lieux sur des tronçons déterminés de la voie publique », chaque fois que demandé par « l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains ». L'article 3 modifié de la loi de 1955 prévoyait en outre que « les mesures prises par le ministre des Travaux Publics sont publiées au Mémorial, par voie de presse ou par affichage dans les communes concernées ».

Les dispositions légales en question faisaient de la façon droit aux exigences de l'article 112 de la Constitution aux termes duquel « Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

Or, l'article 3 de la loi du 6 juillet 2004 qui a une nouvelle fois modifié la loi précitée du 14 février 1955 a abrogé les dispositions afférentes qui ont été reprises dans la suite à l'article 100 modifié de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (communément appelé Code de la route).

Dans la mesure où l'article 100 du Code de la route confère depuis sa modification par le règlement grand-ducal du 24 août 2007 (Mémorial A n° 173 du 14 septembre 2007) aux ministres ayant dans leurs attributions respectives les Travaux publics et les Transports une compétence conjointe pour prendre les mesures réglementaires anciennement prévues à l'article 3 de la loi de 1955, il est conforme aux articles 36 et 76, alinéa 2 de la Constitution. Or, en prévoyant que « Ces mesures sont publiées au Mémorial, par voie de presse ou par affichage dans les communes concernées », il n'est pas en ligne avec les exigences de l'article 112 de la Constitution qui réserve à la loi formelle la détermination des formes de publication des textes normatifs. Dans ces conditions, les mesures ministérielles visées ne peuvent produire leurs effets qu'après avoir été publiées au Mémorial conformément à l'article 3 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois. Les règlements ministériels publiés par voie de presse ou par affichage risquent par contre de ne pas être appliqués par les juridictions pour ne pas répondre aux exigences constitutionnelles relatives à leur publication.

C'est dès lors à bon escient que le Gouvernement entend redresser la situation en prévoyant dans le projet de loi sous examen de créer la base légale pour les différentes formes de publication selon lesquelles lesdits règlements ministériels pourront être portés à la connaissance du public.

Le Conseil d'Etat ressent quelques difficultés à suivre l'argumentation reprise dans la lettre de saisine pour justifier la nécessité d'un traitement prioritaire du projet de loi sous examen. En effet, le cadre légal et réglementaire en place n'empêche pas l'exercice de la compétence ministérielle prévue à l'article 100 du Code de la route ni leur publication régulière. Même si la publication par voie de presse ou par affichage n'est pas autorisée dans les conditions données, il reste la forme de la publication au Mémorial, d'ailleurs couramment appliquée en relation avec la très grande majorité des textes réglementaires.

Aussi le Conseil d'Etat ose-t-il espérer qu'en attendant l'entrée en vigueur de la loi en projet, le ministre du ressort veillera que les actes normatifs pris en exécution de l'article 100 du Code de la route soient exclusivement publiés au Mémorial.

Quant aux formes alternatives de la publication des règlements ministériels par rapport au Mémorial, les auteurs entendent reprendre celles qui furent déjà prévues lors de la modification précitée de l'article 3 de la loi de 1955 par la loi du 3 mai 1984, à savoir la publication par voie de presse et l'affichage dans les communes concernées.

Même si apparemment le recours à ces formes de publication n'a jamais donné lieu à problème jusqu'à l'abrogation des dispositions

afférentes par la loi du 6 juillet 2004, le Conseil d'Etat donne à considérer que la manière de publier lesdits règlements par voie de presse n'est pas autrement précisée. Un message audiovisuel à la télévision ou la diffusion d'un communiqué lu à la radio suffisent-ils? Les moyens d'enregistrement des émissions concernées par la société de télévision ou la station radio suffisent-ils comme moyen de preuve pour établir la publication? Ou faut-il un communiqué dans la presse écrite, et, dans l'affirmative, dans combien de quotidiens (ou de périodiques) ce communiqué doit-il être publié?

En ce qui concerne l'affichage dans les communes, il n'est pas précisé si celui-ci doit avoir lieu à l'endroit usuel (tableau d'affichage officiel, « *Reider* ») ou si une copie du règlement ministériel peut être affichée à la porte de la maison communale ou, le cas échéant, à l'endroit où le règlement ministériel est censé s'appliquer. Il n'est pas non plus dit pendant quelle durée l'affichage doit avoir lieu et s'il doit comporter la reproduction intégrale du règlement. Comment le ou les ministres peuvent-ils prouver que l'affichage a eu lieu? En plus, les autorités communales sont-elles tenues d'exécuter la demande d'affichage leur adressée par le ou les ministres? Qui est responsable en cas d'affichage défaillant?

Le Conseil d'Etat estime qu'un certain nombre de questions pratiques devraient par conséquent être résolues dans la perspective du maintien des formes de publication alternatives voulues par les auteurs du projet de loi.

Il note par ailleurs qu'au moment de l'adoption de la loi précitée du 3 mai 1984, les possibilités de la communication électronique actuellement disponibles n'existaient pas encore. Or, la publication via Internet de textes normatifs du genre pourrait à son avis constituer une alternative intéressante par rapport aux formes de publication proposées par les auteurs du projet. En effet, cette forme de publication permettrait une information en temps quasiment réel des usagers de la route, ce qui pourrait s'avérer un avantage en cas d'extrême urgence dictée par les circonstances dans lesquelles le règlement est parfois censé intervenir. Se posent par ailleurs les questions de l'endroit où les usagers de la route pourront trouver les informations, de la forme et de la durée de la publication ainsi que des modalités pour garantir la traçabilité au-delà du terme des effets de l'existence du règlement et de sa publication. Quant au site Internet, le Conseil d'Etat privilégie l'idée de l'installation d'un site unique auprès du Service central de législation du Ministère d'Etat, destiné à servir d'endroit de publication pour l'ensemble des textes normatifs qui pourraient à l'avenir être publiés autrement qu'au Mémorial. Rien ne devrait d'ailleurs empêcher les départements concernés à prévoir sur leurs propres sites une publication parallèle, voire les liens utiles dirigeant le public sur ce site unique. Il semble par ailleurs évident que les règlements ministériels visés devront être publiés intégralement et que l'information restera accessible pendant la durée d'effet des dispositions en question. Pour ce qui est de la question d'établir la traçabilité tant de l'existence des textes réglementaires que de leur publication en vue de pouvoir, le cas échéant, servir dans l'hypothèse où la légalité du règlement concerné serait contestée devant les juridictions, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer de l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose dans son dernier alinéa que mention des règlements communaux et de leur publication est faite entre autre au Mémorial.

Examen de l'article unique

Le texte de l'article unique tel que proposé par les auteurs du projet de loi se réfère directement à la compétence des ministres ayant respectivement les Travaux publics et les Transports dans leurs attributions. Cette approche n'est pas compatible avec les articles 36 et 76, alinéa 2 de la Constitution. En effet, l'article 36 réserve la compétence d'exécution des lois au Grand-Duc et s'oppose selon la Cour constitutionnelle¹ à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. Même si dans le cas d'espèce le projet de loi n'attribue pas directement des compétences réglementaires à des membres du Gouvernement pris individuellement, il présuppose comme acquis la délégation de compétence opérée en vertu de l'article 76, alinéa 2 de la Constitution. Or, il appartient au Grand-Duc seul d'actionner cette compétence, sans que la loi puisse y intervenir sous peine de se mettre en porte-à-faux par rapport à la répartition constitutionnelle des attributions institutionnelles. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement au texte projeté et demande de modifier en conséquence la première phrase du nouveau paragraphe *2bis* qu'il est projeté d'ajouter à l'article 5 de la loi de 1955. Compte tenu par ailleurs des observations ci-avant quant à la forme alternative de la publication à celle du Mémorial, il propose de remplacer comme suit cette première phrase:

« Les règlements qui, le cas échéant, peuvent intervenir sur base de la délégation de compétence prévue à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution en vue de l'exécution de la présente loi sont publiés au Mémorial ou sur le site électronique installé à cet effet par le Gouvernement. La durée de la publication par voie électronique correspond à celle des effets du règlement publié. Mention du règlement et de sa publication est faite en outre au Mémorial. »

Même si le Conseil d'Etat donne normalement la préférence au respect de la règle générale qui veut que les lois et règlements entrent en vigueur le quatrième jour après leur publication au Mémorial, il comprend que dans certaines circonstances il y aura intérêt à veiller à une application rapide des mesures réglementaires que les membres du Gouvernement visés à l'article 100 du Code de la route peuvent être autorisés à prendre, par exemple dans l'hypothèse d'un grave accident de la circulation, d'un éboulement de terrain ou d'une inondation entravant le trafic sur un tronçon de route déterminé. La deuxième phrase ne donne dès lors pas lieu à critique.

La troisième phrase n'a pas sa place dans la loi, alors que la disposition prévue restreint la prérogative du Grand-Duc d'exercer son pouvoir de délégation dans le cadre des règlements qu'il peut prendre en vertu des articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution. En effet, selon l'article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc de déterminer de façon originaire et discrétionnaire quelle sera la portée de la délégation de compétence qu'il peut accorder aux termes de l'alinéa 2 de cet article. Le Conseil d'Etat devrait dès lors refuser la dispense du second vote

¹ Arrêt 1/98 du 6 mars 1998 (Mémorial A N° 19, 18 mars 1998, pp. 253-255).

constitutionnel à la loi en projet si la troisième phrase du nouveau paragraphe *2bis* de l'article 5 de la loi précitée de 1955 était maintenue.

Le Conseil d'Etat note encore qu'aux termes d'un projet de règlement qui a pour objet de modifier l'article 100 du Code de la route et dont il a été saisi parallèlement au projet de loi sous examen, les auteurs entendent donner compétence au(x) ministre(s) assumant la responsabilité des ressorts des Travaux publics et des Transports pour suppléer à la carence des autorités communales de réglementer la circulation sur la voirie normale de l'Etat à l'intérieur des agglomérations ou pour réglementer la circulation sur ces tronçons de route en cas d'urgence définie à l'article 5 de la loi précitée de 1955. Etant donné que la compétence de réglementer la circulation sur la voirie normale de l'Etat à l'intérieur des agglomérations revient d'après le prédit article 5, paragraphe 3 aux autorités communales, la restriction prévue de cette compétence équivaut à une intervention du pouvoir exécutif dans les attributions des communes spécialement reconnues en la matière par la loi. Les dispositions réglementaires prises en l'occurrence sans le fondement légal nouvellement prévu risqueraient dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Aussi le Conseil d'Etat marque-t-il son accord avec la reprise à l'article 5 de la loi de 1955 de la possibilité d'intervention exceptionnelle du pouvoir réglementaire étatique dans une matière où la compétence réglementaire revient normalement aux communes. Il n'estime pourtant pas indiqué d'évoquer les cas d'urgence spéciaux prévus audit article 5, alors que le pouvoir réglementaire étatique est de façon générale tenu par des règles spécifiques en ce qui concerne le recours à la procédure d'urgence.

Quant à l'emplacement de la modification en projet, le Conseil d'Etat donne la préférence à une insertion des nouvelles dispositions *in fine* du paragraphe 2 dudit article 5. Dans ce contexte, il estime que le dernier alinéa actuel de ce paragraphe pourrait être supprimé alors qu'il fait double emploi avec le principe général inscrit à l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose que « [Les règlements communaux] ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ».

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de réserver la rédaction suivante à l'article unique de la loi en projet:

« **Article unique.** Le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques est remplacé par le texte suivant:

« Il en est exceptionnellement de même pour suppléer à la carence des communes de réglementer la circulation sur la voirie de l'Etat à l'intérieur des agglomérations, lorsque l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains l'exige.

La publication des règlements qui, le cas échéant, peuvent intervenir sur base de la délégation de compétence prévue à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution en vue de l'exécution de la présente loi sont publiés au Mémorial ou sur le site électronique installé à cet effet par le Gouvernement. La durée de la publication par voie électronique correspond à celle

des effets du règlement publié. Mention du règlement et de sa publication est faite en outre au Mémorial.

A moins d'en disposer autrement, ces règlements entrent en vigueur le jour de leur publication. » »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 décembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker