

Projet de loi

**relatif au réseau cyclable national et aux liaisons et
raccordements vers le réseau communal.**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(7 octobre 2014)

Par dépêche du 11 juillet 2014 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique qui font suite à son avis du 12 novembre 2013.

Les amendements en question se présentent sous la forme d'un tableau comparatif. La première colonne de ce tableau reproduit article par article et alinéa par alinéa le texte initial du projet gouvernemental. La deuxième colonne du tableau comporte des notes paraphrasant par extraits l'avis précité du Conseil d'État du 12 novembre 2013. Le texte de la troisième colonne reprend en différentes couleurs les amendements prévus par le Gouvernement avec la biffure des passages qu'il est prévu de supprimer et la présentation sous forme soulignée de passages nouveaux à ajouter. La quatrième colonne comporte pour plusieurs des amendements retenus un commentaire (qualifié de « commentaire TP »).

Le Conseil d'État rappelle que les amendements gouvernementaux, peu importe que ceux-ci concernent un projet de loi ou un projet de règlement grand-ducal, sont à présenter 1° par l'évocation de chacun des amendements pris individuellement, 2° par l'indication de l'endroit du projet amendé où le texte de chaque amendement aura sa place, et 3° par un commentaire explicitant l'amendement. Au-delà de ses exigences formelles pour libeller les amendements proprement dits, le Conseil d'État apprécie la pratique usuelle de joindre un nouveau texte coordonné intégrant les amendements prévus avec l'indication des passages ajoutés, supprimés ou modifiés par rapport à la version initiale du projet de loi ou de règlement grand-ducal.

La manière d'introduire les amendements gouvernementaux sous examen ravale par contre la présentation soignée des amendements à laquelle le Conseil d'État a été habitué jusqu'à présent. Il invite dès lors le Gouvernement à réserver désormais de nouveau aux amendements qu'il se propose de soumettre au Conseil d'État les soins appropriés en coulant ceux-ci dans la forme communément appliquée dans le passé.

Quant à l'examen des amendements le Conseil d'État suivra la présentation de ceux-ci conformément à ce qu'il croit déceler comme changements apportés au texte qui lui avait été soumis le 17 juillet 2013.

Examen des amendements

Intitulé

Les auteurs des amendements gouvernementaux sont d'accord pour suivre le Conseil d'État quant à l'intitulé de la loi du 6 juillet 1999 portant création d'un réseau national de pistes cyclables qui est censée être remplacée par la loi en projet. Par ailleurs, ils acceptent de faire abstraction des termes « pistes cyclables » utilisés dans le cadre de la réglementation routière avec une signification différente de celle retenue dans le projet gouvernemental du 17 juillet 2013.

Par contre, ils craignent que la notion de « réseau routier cyclable » proposé le 12 novembre 2013 par le Conseil d'État ne soit interprétée dans le sens du terme technique allemand de « *Fahrradstrasse* » désignant des infrastructures cyclables à capacité élevée, alors que les éléments du réseau cyclable national ne prétendent pas à de telles performances. Aussi préfèrent-ils à la proposition du Conseil d'État de qualifier le réseau de « réseau routier cyclable » la désignation « réseau cyclable national ».

Tout en ne s'opposant pas au choix terminologique des auteurs des amendements gouvernementaux, le Conseil d'État estime que la logique requiert dès lors de parler aussi de réseau cyclable communal, du moment que sont visées les infrastructures routières dédiées sur le plan local à la circulation cycliste.

Par ailleurs, toute référence à la promotion de la mobilité douce a été abandonnée, mais le nouvel intitulé comporte un élément nouveau, non autrement motivé dans le commentaire concis qui est joint. Cet élément nouveau reprend l'idée des raccordements que les autorités communales peuvent, en vertu du projet de loi, établir entre le réseau cyclable communal et le réseau cyclable national. Il évoque par ailleurs la possibilité de liaisons que les communes peuvent créer entre deux itinéraires faisant partie du réseau cyclable national. Or, selon le Conseil d'État de telles liaisons, à moins qu'elles ne servent des intérêts locaux, devraient constituer des éléments intégrants du réseau cyclable national dont l'État assume la responsabilité conceptuelle et financière. Si par contre l'intérêt local est donné pour créer ces liaisons, celles-ci apparaissent sur le plan fonctionnel soit comme relevant du « réseau cyclable communal » soit comme en assurant les raccordements utiles au réseau cyclable national, sans qu'il soit besoin d'y réserver une dénomination particulière dans le cadre légal au projet. Aussi le Conseil d'État estime-t-il suffisant d'évoquer dans l'intitulé les seuls « raccordements vers les réseaux cyclables communaux ».

Le Conseil d'État craint en effet que la solution préconisée par les auteurs des amendements sous examen ne puisse être utilisée par les autorités étatiques, chargées de la conception et de l'aménagement du réseau cyclable national, pour se décharger de leurs obligations sur les communes en « reclassant » certains tronçons, voire certains itinéraires du réseau national comme « liaisons entre deux itinéraires du réseau national » avec pour conséquence de faire assumer par les communes territorialement concernées la charge de la mise en place et de l'entretien de ces parties du réseau cyclable national.

L'intitulé à retenir selon le Conseil d'État se lirait dès lors comme suit :

« Projet de loi relatif au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux ».

Article 1^{er}

Même si les auteurs des amendements estiment pouvoir se passer de toute explication susceptible de justifier les modifications visées, le Conseil d'État croit comprendre que les modifications apportées à l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen sont conditionnées par les nouvelles options rédactionnelles déjà prises pour modifier l'intitulé du projet de loi. Il propose de rédiger comme suit la fin de la phrase faisant l'objet de cet alinéa : « ... sur le plan repris en annexe ».

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'alinéa 2 font également abstraction de toute justification. Etant donné que le nouveau contenu tient compte des observations de son avis du 12 novembre 2013, le Conseil d'État peut s'en accommoder. Il propose toutefois d'écrire :

« Les opérations immobilières et les travaux réalisés dans l'intérêt de l'établissement du réseau cyclable national sont reconnus d'utilité publique. »

Quant à l'alinéa 3 la nouvelle orientation que les auteurs des amendements proposent de donner aux dispositions concernées font que cet alinéa a sa place à l'article 7 afin d'éviter des redondances rédactionnelles, voire des renvois inutiles. Le Conseil d'État se propose d'y revenir lorsqu'il examinera le texte amendé dudit article 7.

Article 2

Les auteurs des amendements gouvernementaux se sont efforcés de réserver les suites utiles aux critiques du Conseil d'État du 12 novembre 2013.

La définition de la notion de « point d'intérêt majeur » est ainsi supprimée. Il en est de même de celle de la notion de « connexion ».

La définition de la notion d'« itinéraire cyclable du réseau national » est celle proposée par le Conseil d'État qui ne s'oppose pas à l'ajout d'une nouvelle définition de l'« itinéraire cyclable du réseau communal », même s'il lui est difficile d'imaginer, surtout dans les localités à caractère rural, un réseau cyclable local structuré en itinéraires cyclables à l'instar de l'approche retenue pour le réseau national. Ne faudrait-il pas voir les réseaux communaux comme étant composés de tronçons (« partie d'une voie, d'une distance déterminée » selon les dictionnaires) ?

Quant à la « liaison » telle que définie tant dans le projet de loi du 17 juillet 2013 que dans l'amendement sous objet, le Conseil d'État se doit de rappeler les fortes réticences qu'il a déjà formulées à l'endroit de l'intitulé. A son avis il ne fait pas de sens de distinguer entre des liaisons, qui feraient la jonction entre deux ou plusieurs itinéraires du réseau cyclable national tout en ayant un intérêt purement local et comme relevant dès lors de la

responsabilité des communes, et les raccordements entre les infrastructures cyclables à caractère local par lesquelles les communes entendent relier leur réseau local au réseau national. Pour les raisons évoquées à l'endroit de l'intitulé le Conseil d'État propose de faire abstraction de la définition de la liaison qu'il s'agit de considérer ou bien comme une partie du réseau cyclable national, si la cohérence de ce réseau le demande, ou bien comme un raccordement de l'infrastructure cyclable communale à ce réseau national, si la « liaison » se justifie dans l'intérêt communal.

Quant à la définition du « raccordement » le Conseil d'État rappelle sa préférence pour la notion de « tronçons cyclables » qui forment le réseau local. Par ailleurs, pour des raisons de style il faut écrire « raccordement ... à un itinéraire ... » tout en ajoutant, le cas échéant, l'adjectif « local » à la notion à définir.

En ce qui concerne la définition de la notion de « grand axe routier », ajoutée à la demande du Conseil d'État, elle ne donne pas lieu à critique quant au fond. Le Conseil d'État propose cependant pour des raisons d'ordre rédactionnel d'écrire :

« Grand axe routier : route nationale ou chemin repris supportant en moyenne annuelle une circulation de plus de 5.000 véhicules par jour ».

Les auteurs des amendements gouvernementaux prévoient de reprendre les critères de définition du « point d'intérêt majeur » pour la notion nouvellement définie du « point d'intérêt communal ». La qualité de la définition n'a pas été améliorée puisqu'elle se limite à énoncer, à titre d'exemples, plusieurs illustrations de ce que l'on peut comprendre par point d'intérêt communal. Une telle énumération exemplative ne peut pas servir comme définition, lorsque par ailleurs la notion définie de la façon sert de critère pour allouer des subventions à des communes disposées à raccorder leur infrastructure cyclable locale au réseau national. En effet, l'absence de précision suffisante et l'exhaustivité défailante des critères ne permettent pas d'allouer les subsides selon des critères objectifs et préétablis et entraîneront dès lors une insécurité juridique pernicieuse pour les communes concernées qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement à la condition reprise sous le chiffre 3. de la nouvelle version de l'article 7, telle que celle-ci résulte des amendements gouvernementaux sous objet. Par voie de conséquence, le Conseil d'État propose de supprimer la définition en question.

Enfin, en ce qui concerne la numérotation des définitions, le Conseil d'État rappelle que selon la légistique formelle les chiffres placés entre parenthèses sont réservés à la numérotation des paragraphes subdivisant un article. Dans le cas d'espèce il y a lieu de recourir à une présentation des définitions sous forme d'une numérotation utilisant des lettres alphabétiques suivies d'une parenthèse ou des chiffres arabes suivis d'un point.

Article 3

Les observations du Conseil d'État du 12 novembre 2013 visaient avant tout à faire concorder les termes employés pour désigner l'infrastructure cyclable avec la terminologie communément utilisée par la législation routière (cf. article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955

concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques) qui distingue entre voirie de l'État et voirie communale tout en déterminant les infrastructures constitutives de ces deux types de voirie. Dans l'intérêt de la cohérence des concepts juridiques relevant de la législation routière il y a lieu de s'y tenir strictement en écrivant « ... de la voirie nationale et de la voirie communale existantes ».

Le commentaire joint aux amendements gouvernementaux soulève une question nouvelle qui n'a pas été évoquée ni dans la loi précitée du 6 juillet 1999 censée être abrogée ni dans le projet gouvernemental dont le Conseil d'État a été saisi le 17 juillet 2013. Cette question est celle de savoir si dans le cadre de la mise en place d'une infrastructure ouverte à la circulation cycliste, conçue dans une optique d'intérêt public, voire d'utilité publique (cf. art. 1^{er} de la version du projet de loi résultant des amendements gouvernementaux sous examen), l'État a le droit d'empiéter sur des droits de propriété privée en grevant des chemins privés d'une servitude publique sans respecter à cet effet le droit des propriétaires privés à une juste indemnisation. En effet, la Cour constitutionnelle a retenu dans son arrêt 101/13 du 4 octobre 2013 « qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation » et « que les propriétaires touchés peuvent ... suivant la situation concrète du cas d'espèce, le cas échéant faire valoir devant le juge judiciaire un droit à indemnisation ... ». Même si la Cour constitutionnelle n'interdit pas aux pouvoirs publics d'instaurer des servitudes sur la propriété privée, ces servitudes doivent, comme c'est le cas dans l'hypothèse sous examen, être reconnues d'utilité publique par la loi formelle et ouvrir aux propriétaires concernés un droit à une indemnisation, alors qu'il ne fait pas de doute que l'utilisation comme infrastructure cyclable publique d'un chemin privé, qui a été conçu et aménagé pour les uniques besoins de faciliter la desserte des propriétés adjacentes, constitue un changement des aspects essentiels des attributs de propriété de ce chemin et risque dès lors d'être considérée par le juge constitutionnel comme expropriation au sens de la jurisprudence citée.

Quant à l'alinéa 2, version amendée, la proposition de texte du Conseil d'État a été reprise. Toutefois, les auteurs des amendements gouvernementaux ont remplacé à d'autres endroits du texte de loi en projet la notion de « piste cyclable ». Cette modification doit s'appliquer également au libellé de l'alinéa sous examen. Par ailleurs, une erreur rédactionnelle s'était glissée dans le texte que le Conseil d'État avait proposé dans son avis du 12 novembre 2013 ; il faut lire « critères quantitatifs » au lieu de « critères qualitatifs ».

Le texte modifié de l'alinéa 3 de l'article 3 du projet de loi, version amendée, ne donne pas lieu à observation.

Quant au dernier alinéa le Conseil d'État rappelle son observation critique à l'endroit de l'intitulé et des articles qui précèdent quant à la notion de « liaison » qui à son avis doit être considérée selon le cas comme faisant partie du réseau national ou comme se présentant sous forme de raccordement de l'infrastructure locale au réseau national. Il demande d'en tenir compte au niveau de la rédaction définitive de la disposition en question.

Article 4

Dans la phrase introductive il échet d'écrire « itinéraires cyclables suyvants » en vue de rester en ligne avec les choix rédactionnels retenus par ailleurs dans le texte du projet de loi.

Au regard de l'extension projetée du concept de réseau cyclable national résultant des amendements gouvernementaux, le Conseil d'État se dispensera d'une analyse critique, à l'instar de celle qu'il avait faite dans son avis du 12 novembre 2013, quant à l'adéquation des itinéraires aménagés ou projetés par rapport aux finalités initiales de la loi en projet.

Il se limitera à pointer certaines incohérences rédactionnelles et inélégances stylistiques, tout en se demandant si pour certains itinéraires longeant les frontières il n'y aurait pas lieu d'indiquer d'autres points d'interconnexion avec les infrastructures cyclables des pays voisins (à titre d'exemples : PC3 vers l'Allemagne le long de la Moselle et le long de la Sûre inférieure ; PC6 vers la France, PC8 vers la France, PC12 vers la Belgique, PC16 vers l'Allemagne, PC18 vers la Belgique, ...)

Comme la définition de la « connexion » a été supprimée à l'article 2, il y a lieu d'écrire aux endroits pertinents « raccordements » (et non pas « raccords »). Les termes « sur la hauteur » sont inappropriés comme indiquant un endroit topographique surélevé, ce qui dans de nombreuses situations évoquées n'est pas correct ; le Conseil d'État demande de remplacer le terme « sur » par la préposition « à ». De façon générale les auteurs ont opté d'écrire les noms composés avec deux initiales majuscules tout en les reliant par un trait d'union ; il y a lieu de veiller à cette écriture tout au long du texte (cf. PC30a ou PC30b Esch/Alzette_Centre et Esch/Alzette_Nord). Concernant l'itinéraire « PC29 » le Conseil d'État estime qu'il suffit d'écrire « Bigonville-Moulin » (au lieu de « le Moulin de Bigonville-Moulin »). Quant à l'itinéraire « PC31a » « Ville de Luxembourg » s'écrit avec une lettre « V » initiale majuscule. En relation avec l'itinéraire « PC31b » il faut écrire « la Ville-Haute ». Pour ce qui est de l'itinéraire « PC33 » le Conseil d'État rappelle que dans son avis du 1^{er} juillet 2014 concernant la proposition de loi relative au changement du nom de la commune de Erpeldange en celui de Erpeldange-sur-Sûre (doc. parl. 6605) il a noté que la législation actuelle ne prévoit aucune procédure concernant la modification du nom d'une localité ; même si la proposition de loi N° 6605 du député André Bauler est adoptée par la Chambre des députés, le nom de la localité d'Erpeldange n'en sera pas changé, et par voie de conséquence il y a lieu d'écrire « Erpeldange » (et non pas Erpeldange/Sûre). Le Conseil d'État demande la suppression du bout de phrase « sur la futur (sic) assise du boulevard urbain (RN7) » qui à défaut d'exister ne peut pas servir de référence géographique pour l'implantation du tronçon considéré de l'itinéraire « PC34 ».

Article 5

Sans observation.

Article 6

Même si l'État entend s'assurer par la voie contractuelle le passage de la circulation cycliste sur des chemins privés, il n'est pas *a priori* garanti que les propriétaires de ces chemins soient d'accord pour conclure. Les auteurs entendent que l'État obtienne ce passage en acquérant l'usufruit de l'assise visée ; le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas d'autres formes juridiques pour obtenir ce passage. Enfin, quant à l'hypothèse où l'État n'arrive pas à obtenir ce passage par la voie contractuelle, l'article 1^{er} lui permettra d'acquérir en pleine propriété l'assise nécessaire à la circulation cycliste par la voie d'une expropriation en due forme intervenant selon les règles légales en vigueur.

Sur le plan rédactionnel l'article 6 ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 7

Le Conseil d'État renvoie à son observation afférente à l'endroit de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} et propose d'en regrouper le contenu avec les dispositions de l'article 7.

Il rappelle par ailleurs ses objections quant à l'identification de liaisons entre deux itinéraires cyclables du réseau national qui seraient conçues et aménagées par les autorités communales territorialement concernées.

Il conviendra par conséquent de disposer à l'article sous examen qu'une aide financière est susceptible d'être allouée par l'État aux communes qui prévoient de créer des raccordements de l'infrastructure cyclable communale vers le réseau cyclable national, à condition que ces raccordements répondent aux critères réglementaires dont question à l'article 3 et respectent les modalités et les caractéristiques techniques prescrites pour l'aménagement des infrastructures cyclables faisant partie du réseau national.

Les alinéas 2 et 4 de la version amendée de l'article 7 ne donnent pas lieu à observation sauf à écrire le mot « limiter » sans trait d'union.

Cette dernière observation vaut aussi pour le mot « investissement » utilisé à l'alinéa 3 dont la rédaction doit de surcroît se présenter sans les parenthèses encadrant le taux de l'intervention financière étatique au profit des investissements communaux.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 octobre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen