

**Projet de loi**

**concernant le reclassement partiel de la voirie et la reprise par l'État d'une série de chemins vicinaux et portant modification de l'article 6bis de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes**

---

**Avis complémentaire du Conseil d'État**

(1<sup>er</sup> décembre 2020)

Par dépêche du 29 janvier 2020, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'un amendement parlementaire au projet de loi sous rubrique, adopté par la Commission de la mobilité et des travaux publics.

Au texte de l'amendement étaient joints un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant l'amendement parlementaire.

Une entrevue entre les représentants du ministère de la Mobilité et des Travaux publics et la commission compétente du Conseil d'État a eu lieu en date du 7 octobre 2020 afin d'obtenir des éclaircissements sur les aspects pratiques du statut domanial de la voirie publique. Les membres de la Commission de la mobilité et des travaux publics étaient conviés à assister à cette réunion.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen a pour objet :

- a) le déclassement vers la voirie communale des tronçons de la voirie étatique visés aux tableaux I à III ;
- b) le reclassement comme bretelle d'autoroute des deux tronçons de voirie étatique énumérés à l'annexe IV ;
- c) la « reprise » et le classement dans la voirie étatique des voies communales énumérées aux tableaux V à VII ;
- d) le classement comme routes nationales ou comme chemins repris des voies étatiques figurant aux tableaux VIII et IX qui n'avaient précédemment pas fait l'objet d'un classement ;
- e) la cession aux communes d'une série de places publiques visées au tableau X, et
- f) l'attribution d'une nouvelle dénomination aux tronçons de voirie figurant à l'annexe XI.

Dans son avis du 2 juillet 2019, le Conseil d'État avait présumé, à défaut d'indications précises contraires dans le projet de loi soumis à son examen, que la « reprise » et le « classement » de parties de la voirie communale en voirie étatique, de même que le « déclassement » de parties de la voirie

étatique en voirie communale, concernaient exclusivement les charges d'entretien et de gestion sans affecter le statut domanial des plateformes des tronçons de voirie en question. Il est, en effet, admis aussi bien dans la jurisprudence<sup>1</sup> qu'en doctrine<sup>2</sup>, que le reclassement d'une voie publique d'une catégorie de la voirie vers une autre n'affecte ni la propriété de la voie publique reclassée ni son statut domanial<sup>3</sup>.

Il peut cependant en être autrement si le législateur prévoit explicitement un transfert de propriété. C'est pour cette raison que le Conseil d'État avait indiqué, dans son avis du 2 juillet 2019, que si des transferts entre le domaine public de l'État et les domaines publics des communes étaient envisagés, il faudrait le préciser dans le projet de loi sous avis. En s'exprimant de la sorte, le Conseil d'État n'a nullement préconisé un transfert de propriété des tronçons de voirie visés. Il entendait simplement signaler au législateur que si sa volonté était de modifier la propriété des voiries en cause, le dispositif devait être revu.

La Commission de la mobilité et des travaux publics a considéré, après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil d'État, que les articles 1<sup>er</sup>, 2, 6 et 7 du projet de loi sous examen impliquaient des transferts de propriété entre le domaine public de l'État et les domaines publics des communes. Elle a donc conclu à la nécessité d'élaborer un amendement sur ce point.

Il s'agit là d'un revirement majeur puisque, depuis 1874<sup>4</sup>, toutes les reprises de voiries communales ont eu lieu sans un tel transfert de propriété. Les tronçons de voirie communale incorporés dans le réseau national sont ainsi jusqu'ici restés dans le patrimoine immobilier et le domaine public des communes même si l'État, en tant que gestionnaire, s'est, dans les faits, comporté comme s'il en était le propriétaire.

Le Conseil d'État conçoit qu'une clarification des rapports entre l'État et les communes au sujet de la voirie est indiquée. Les explications qui lui ont été fournies lors de la réunion du 7 octobre 2020 confortent cette conclusion. Il se demande cependant s'il est opportun d'organiser à l'avenir ces rapports en recourant à l'instrument de l'usufruit de droit privé. Cette question sera approfondie ci-après.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que le projet de loi sous examen ne concerne qu'une portion relativement réduite de la voirie

---

<sup>1</sup> « Nonobstant la loi du 13 juillet 1897, la ville de Luxembourg [...] n'a jamais perdu le domaine utile sur ses rues et chemins qui ont été repris par l'État, et qu'elle était donc parfaitement, autorisée, en vertu de son pouvoir domanial sur les voies de communication en question, de concéder au défendeur N., et moyennant redevance, le droit de stationnement de voitures dans la rue de la Place d'Armes » (Trib. arr. Lux., 11 novembre 1909, *Pas. lux.*, t. 8, p. 201). Ce jugement a été confirmé en appel, la Cour ayant retenu que « l'assiette, aux termes de la loi, continue à faire partie du domaine public des communes » (Cour supérieure de justice (appel), 27 mai 1910, *Pas. lux.*, *ibid.*). Le pourvoi contre cet arrêt a été rejeté (Cour supérieure de justice (cassation), 11 novembre 1911, *Pas. lux.*, *ibid.*).

<sup>2</sup> « En englobant dans la grande voirie certaines sections de la petite voirie, l'État ne touche pas au droit de propriété de la commune, lequel subsiste virtuellement ; la commune ne subit donc de ce chef aucune atteinte matérielle dans sa propriété » (Robert Wilkin, *Voirie et alignement, Urbanisme et constructions*, Bruxelles, Bruylant, 1964, p. 79).

<sup>3</sup> « (...) lorsque l'autorité compétente fait passer une voirie du statut de voirie, par exemple, nationale à celui de voirie locale ou municipale (...) le bien reste dans le domaine public, mais son gestionnaire se situe désormais à un niveau inférieur de pouvoir » (Rusen Ergeç, *Droit public de l'économie, en ce compris le patrimoine public*, Luxembourg, éd. Pascris luxembourgeoise, 2011, n° 256).

<sup>4</sup> Loi du 27 novembre 1874 concernant l'entretien aux frais de l'État d'un certain nombre de chemins de grande communication, Mém. n° A35 du 17 décembre 1874.

publique, de sorte que la propriété de la plus grande partie du réseau resterait soumise à l'ancien régime juridique. Il en découlerait une dualité de régimes qui risque d'être source de nouvelles difficultés. Si les solutions jurisprudentielles dégagées de longue date ne donnent pas satisfaction, il est nécessaire d'élaborer une législation réglant le régime de propriété de l'ensemble du réseau routier, faute de quoi l'on risquerait d'aboutir à une pluralité de règles différentes applicables à un réseau qui, pourtant, est continu.

### **Examen de l'amendement unique**

L'amendement soumis au Conseil d'État entreprend de régler le régime de propriété d'une partie des tronçons de voirie visés dans les tableaux formant l'annexe du projet de loi.

Le point 1° du nouvel article 3 tel qu'il résulterait de l'amendement sous examen s'applique aux voiries visées dans les tableaux I et VIII de l'annexe du projet de loi. Le point 2° concerne celles qui figurent dans les tableaux III et X de l'annexe. Le point 3°, enfin, vise les voiries qui figurent dans les tableaux V et VI de l'annexe. L'amendement ne traite donc pas du régime de propriété des voiries reprises aux tableaux II (chemins repris qui doivent devenir des chemins vicinaux), IV (routes nationales qui doivent devenir des bretelles d'autoroute), VII (chemins vicinaux qui doivent devenir des chemins repris) et IX (voies étatiques sans statut qui doivent devenir des routes nationales).

#### *Article 3, point 1°*

Les auteurs proposent de régler la propriété des chemins repris visés aux tableaux I et VIII de l'annexe en prévoyant que « l'État abandonne aux communes la nue-propriété de la plate-forme des tronçons de routes visés ». Le commentaire de l'amendement indique que cette approche serait conforme à « la jurisprudence [qui] qualifie les rapports juridiques entre les communes et l'État de ceux de nu-propiétaire et usufruitier ».

Le Conseil d'État présume que la référence des auteurs vise un courant jurisprudentiel<sup>5</sup> qui assimile l'État à un usufruitier pour lui attribuer la garde des chemins repris et régler ainsi la question de la responsabilité en cas d'accident causé par un état anormal de la voirie<sup>6</sup>.

Le Conseil d'État estime cependant que l'assimilation ponctuelle de l'État à un usufruitier, qui a été faite en jurisprudence afin de résoudre un problème de responsabilité civile, ne permet pas de conclure que les relations entre l'État et les communes au sujet des chemins repris relèveraient d'ores et déjà, dans leur ensemble, du régime de l'usufruit tel qu'il est organisé par les articles 578 à 624 du Code civil. Une telle conclusion se heurte en effet à l'interdiction de principe des démembrements de la propriété sur des biens du

---

<sup>5</sup> Cour d'appel (7<sup>e</sup> ch.), 19 février 1992, JUDOC n° 99215774 ; Cour d'appel (2<sup>e</sup> ch.), 4 janvier 2017, n° 39834 du registre.

<sup>6</sup> « Concernant les chemins repris, la jurisprudence qualifie de rapports entre un usufruitier et un nu-propiétaire les rapports entre l'État et les communes, l'État, en tant qu'usufruitier étant considéré comme gardien de ces chemins » (Georges Ravarani, *La responsabilité civile des personnes privées et publiques*, 3<sup>e</sup> éd., Luxembourg, Éd. Pasicrisie luxembourgeoise, 2014, n° 816).

domaine public<sup>7</sup> à laquelle seule une loi expresse pourrait déroger ainsi qu'à l'article 579 du Code civil, aux termes duquel « l'usufruit est établi par la loi ou par la volonté de l'homme » puisqu'en l'espèce une telle loi ou convention font défaut.

La soumission des voiries relevant de la catégorie des chemins repris au régime des articles 578 à 624 du Code civil entraînerait des bouleversements que les auteurs de l'amendement n'ont peut-être pas mesurés. Le régime de l'usufruit tel que l'organise le Code civil est en effet clairement inadapté à la situation de la voirie. L'usufruit du Code civil est en effet un droit personnel, qui s'éteint par le décès de l'usufruitier. Lorsque, comme les auteurs envisagent de le faire, l'usufruit est attribué à une personne morale, sa durée est limitée à trente ans par l'article 619 du Code civil, ce qui pose la question de ce qu'il adviendra au moment de l'échéance des trente ans. L'application du droit commun impliquerait aussi une obligation pour les communes de prendre à leur charge les frais de réfection de la voirie puisqu'aux termes de l'article 605 du Code civil, l'État usufruitier n'est tenu qu'aux réparations d'entretien. L'application du droit commun signifierait encore que le droit de percevoir des redevances domaniales (autres que les taxes de stationnement<sup>8</sup>) sur les tronçons de chemins repris traversant les villes et villages passerait à l'État en application de l'article 582 du Code civil, qui confère à l'usufruitier le droit de percevoir les fruits de toutes espèces que produit la chose.

La reprise dans la loi, et la généralisation, d'une qualification retenue par les juges pour résoudre un problème ponctuel n'est donc clairement pas opportune. Le législateur ne peut donc pas se contenter de qualifier les rapports juridiques entre les communes et l'État comme ceux du nu-propriétaire et de l'usufruitier sans régler concrètement ce que ce régime juridique comporte dans le cas des chemins repris. Une telle approche serait source d'insécurité juridique, raison pour laquelle le Conseil d'État doit s'opposer formellement au point 1° de l'article 3 nouveau.

Si le législateur entend introduire un nouveau régime de propriété de la voirie publique, il faut régler l'ensemble des questions juridiques qui se posent.

De l'avis du Conseil d'État, il serait également judicieux de le faire dans une législation d'ensemble, applicable à l'ensemble du réseau routier. Il serait en effet inconséquent de développer un tel régime et de ne l'appliquer ensuite qu'à une portion congrue de la voirie.

Ce n'est que sous réserve des développements qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen du point 1° de l'article 3 nouveau proposé par l'amendement soumis à son examen.

Le Conseil d'État constate que les auteurs de l'amendement ont prévu que l'État « abandonne aux communes la nue-propriété » des tronçons visés

---

<sup>7</sup> « En principe, les biens du domaine public ne peuvent subir aucun démembrement de la propriété. Aucun droit d'usufruit, d'usage, d'habitation, de servitude ou encore de renonciation à l'accession ne peut être consenti à leur égard » (David Renders et Benoît Gors, *Les biens de l'administration*, Bruylant, Bruxelles, 2014, n° 92).

<sup>8</sup> L'article 5, paragraphe 3, de la modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques loi prévoit expressément que les taxes de stationnement ont le caractère d'impôts communaux. Il ne s'agit donc pas de redevances pour l'encombrement du domaine public qui suivraient le régime des fruits de l'article 582 du Code civil.

dans les annexes sans cependant prévoir expressément que l'État se réserve l'usufruit sur ces voiries. Les auteurs ont sans doute pensé que l'usufruit naîtrait de lui-même, mais il n'en est pas ainsi puisque l'article 579 du Code civil requiert l'intervention de la loi ou de la convention, la convention étant en l'espèce à exclure puisque les voiries concernées relèvent du domaine public et ne peuvent pas faire l'objet d'un démembrement de propriété si la loi ne l'autorise pas expressément. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique alors qu'elle annonce un démembrement de propriété (abandon de la nue-propriété) sans régler l'attribution de l'usufruit.

Comme le Conseil d'État l'a déjà relevé, le dispositif proposé est encore incomplet dans la mesure où le nouvel article 3 omet de régler le régime de propriété des chemins vicinaux qui figurent au tableau VII<sup>9</sup> et qui doivent devenir des chemins repris. Il s'agit là du cas de figure typique de l'opération qui a donné naissance à la catégorie des chemins repris, à savoir le cas de la reprise par l'État à son compte de tronçons réalisés à l'origine par les communes au motif que ceux-ci ont pris une importance nationale. Il semble dès lors incohérent au Conseil d'État que les auteurs de l'amendement aient prévu une propriété démembrée lorsque le chemin repris était précédemment une route nationale (tableau I) ou une voirie étatique sans statut (tableau VIII) et non lorsque le chemin repris était précédemment un chemin vicinal (tableau VII).

Nonobstant le fait que le Conseil d'État a utilisé le terme « plate-forme des tronçons » dans son avis précité du 2 juillet 2019, il s'est avéré, lors de la réunion du 7 octobre 2020, que la référence à la « plate-forme des tronçons » est inappropriée alors que ce terme semble désigner spécifiquement la structure qui supporte la chaussée, donc un élément de la construction, et non la surface occupée par la voirie. Il serait donc plus judicieux de viser l'« assiette »<sup>10</sup> ou l'« emprise »<sup>11</sup> de la voirie, ou alors de viser plus spécifiquement la chaussée, les accotements et les trottoirs, en particulier s'il était jugé opportun de traiter différemment ces derniers dans les zones urbanisées.

### *Article 3, point 2°*

Le point 2° du nouvel article 3 qu'il est proposé d'insérer dans le projet de loi vise à transférer, de l'État aux communes, la pleine propriété des tronçons de voirie visés au tableau III (routes nationales déclassées en

---

<sup>9</sup> L'amendement ne règle pas non plus le régime de propriété des voiries reprises aux tableaux II (chemins repris qui doivent devenir des chemins vicinaux), IV (routes nationales qui doivent devenir des bretelles d'autoroute) et IX (voies étatiques sans statut qui doivent devenir des routes nationales). L'absence d'une disposition réglant le statut de propriété, respectivement, des deux tronçons de route nationale du tableau IV qui doivent devenir des bretelles d'autoroute et des voiries sans statut du tableau X qui doivent être classées comme routes nationales, n'est cependant pas problématique, dans la mesure où l'État demeure propriétaire de ces tronçons de voirie. Le raisonnement qui précède vaut également, au niveau communal cette fois, pour les voiries visées au tableau II, qui doivent passer de la catégorie des chemins repris vers celle de la voirie vicinale. Ce transfert modifie le gestionnaire de la voirie mais ne change rien à la propriété, les communes étant, d'après la jurisprudence précitée, restées propriétaires des chemins repris par l'État.

<sup>10</sup> Assiette : « Partie du terrain occupée par la route et les dépendances indispensables à sa tenue (plate-forme, fossés et talus) » (Philippe Billet, *Gestion du domaine public routier - Voirie et espaces public*, éd. Cerema, Lyon, 2014).

<sup>11</sup> Emprise : « Surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la voirie routière ainsi qu'à ses dépendances, c'est-à-dire les éléments autres que la chaussée nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route et à la sécurité des usagers » (Philippe Billet, *Gestion du domaine public routier - Voirie et espaces public*, éd. Cerema, Lyon, 2014).

chemins vicinaux) et les places publiques figurant au tableau X.

La propriété étant normalement pleine et entière, il n'est pas nécessaire que le législateur précise que le transfert porte sur la « pleine propriété ». Il suffit de prévoir un transfert de la propriété.

Pour ce qui est des places publiques reprises au tableau X, la nouvelle disposition fait double emploi avec l'article 7 du projet de loi, tel qu'amendé, qui prévoit que « Sont cédées aux communes les places publiques énumérées à l'annexe, tableau X ».

Au vu des observations qui précèdent, et si le législateur entend régler la propriété des tronçons de voirie visés au tableau III de l'annexe, le point 2° du nouvel article 3 est à reformuler comme suit :

« La propriété de [l'assiette/l'emprise] des tronçons de routes nationales énumérés au tableau III de l'annexe est attribuée aux communes sur le territoire desquelles elle se trouve. »

#### *Article 3, point 3°*

Le point 3° du nouvel article 3 prévoit le transfert des communes à l'État, de la nue-propriété de la plate-forme des chemins repris qui doivent devenir des routes nationales figurant au tableau V, d'une part, et de la pleine propriété des chemins vicinaux qui doivent devenir des routes nationales figurant au tableau VI, d'autre part.

Le Conseil d'État présume, en ce qui concerne les voiries du premier groupe, que les auteurs de l'amendement ont pensé que l'État était déjà usufruitier de sorte qu'il suffisait de lui attribuer la nue-propriété pour qu'il ait la propriété pleine et entière de ces nouvelles routes nationales. Toutefois, un courant jurisprudentiel – à supposer même qu'il ait la portée que les auteurs lui confèrent – n'est pas apte à créer des droits réels. Aux termes de l'article 579 du Code civil, « l'usufruit est établi par la loi ou par la volonté de l'homme ». Le recours à la convention étant exclu pour les motifs indiqués plus haut, il n'est pas possible de considérer, à défaut d'une disposition légale, que l'État est d'ores et déjà détenteur d'un droit d'usufruit. Le texte sous examen est ainsi source d'insécurité juridique puisqu'il pourrait signifier que l'État ne recueille que la nue-propriété et non l'usage et la jouissance. Le Conseil d'État doit dès lors s'y opposer formellement.

L'opposition formelle pourrait être levée en reformulant le point 3° comme suit :

« La propriété de [l'assiette/l'emprise] des tronçons de chemins énumérés aux tableaux V et VI de l'annexe est attribuée à l'État. »

### **Observations d'ordre légistique**

#### Amendement unique

À l'article 3, dans sa teneur amendée, il convient d'insérer une espace après l'indication des points 1° et 2°.

Le Conseil d'État suggère en outre aux auteurs de remplacer, pour la détermination des tronçons de voirie visés, les références aux tableaux

formant l'annexe du projet de loi par des références aux dispositions du projet de loi opérant le « classement » ou « déclassement » des tronçons de voirie.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 1<sup>er</sup> décembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu