

Projet de loi

concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières

Avis du Conseil d'État

(26 octobre 2021)

Par dépêche du 4 juin 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, du texte de la directive (UE) 2008/96/CE, du texte de la directive (UE) 2019/1936 à transposer ainsi que du tableau de concordance.

Considérations générales

La loi en projet vise à transposer la directive (UE) 2019/1936 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 modifiant la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières. La directive 2008/96/CE avait été transposée par la loi du 27 avril 2012 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières, que la loi en projet vise à abroger et remplacer.

Il ressort des considérants de la directive (UE) 2019/1936 précitée que, « dans sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 juillet 2010 intitulée « Vers un espace européen de la sécurité routière : orientations politiques pour la sécurité routière de 2011 à 2020 », la Commission a déclaré que les objectifs stratégiques de l'Union sont de réduire de moitié le nombre de tués sur ses routes d'ici à 2020 par rapport à 2010 et d'amener à zéro le nombre de décès sur les routes d'ici à 2050. Néanmoins, les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs sont au point mort ces dernières années. Un nouvel objectif intermédiaire, soit réduire de moitié le nombre de blessés graves d'ici 2030 par rapport à 2020, a été approuvé par le Conseil dans ses conclusions du 8 juin 2017 sur la sécurité routière approuvant la déclaration de La Valette de mars 2017. Des efforts supplémentaires doivent donc être consentis pour atteindre ces deux objectifs ». À ces fins, la directive (UE) 2019/1936 précitée vise à garantir un niveau élevé de sécurité des routes du réseau transeuropéen de transport.

La nouvelle directive s'applique encore aux routes qui appartiennent au réseau routier transeuropéen, aux autoroutes et aux routes principales, qu'elles en soient au stade de la conception, de la construction ou de l'exploitation.

La directive (UE) 2019/1936 précitée étend ainsi les procédures de gestion de la sécurité des infrastructures routières à d'autres parties du réseau routier européen, à savoir autoroutes, routes principales ainsi qu'aux routes et projets d'infrastructure routière menés en dehors des zones urbaines et réalisés à l'aide des fonds de l'Union européenne. La directive (UE) 2019/1936 précitée prévoit une nouvelle procédure d'évaluation systématique de l'ensemble du réseau sous son champ d'application ainsi qu'un suivi du résultat des procédures de gestion de la sécurité, pour améliorer la sécurité routière dans l'ensemble de l'Union. Elle impose encore aux États membres de porter dans leurs procédures de gestion, d'évaluation et de suivi, une attention particulière aux besoins des usagers de la route vulnérables ainsi qu'à la lisibilité et à la détectabilité pour les conducteurs et les systèmes d'aide à la conduite du marquage routier et de la signalisation routière. Elle impose également aux États membres de s'efforcer de mettre en place un système national pour les déclarations volontaires accessible en ligne, afin de faciliter la collecte des renseignements transmis par les usagers de la route.

La loi en projet retranscrit de manière littérale la plupart des dispositions de la directive à transposer, et se propose de remplacer, tout au long du dispositif, les termes « États membres » par celui de « ministre », celui-ci se trouvant défini comme étant le « ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions ». Ainsi, une référence au ministre est introduite à l'article 1^{er}, paragraphe 4, à l'article 5, paragraphes 1^{er}, 3, 4 et 6, à l'article 6, paragraphes 1^{er} et 2, à l'article 7, paragraphes 4 et 6, aux articles 8 à 10, à l'article 12, paragraphe 2 ainsi qu'à l'article 14 de la loi en projet.

Cependant, alors que la loi du 27 avril 2012 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières que la loi en projet entend abroger, se réfère de manière cohérente à l'Administration des ponts et chaussées, les auteurs du projet sous avis remplacent également la référence à l'Administration des ponts et chaussées par une référence au ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions, sans qu'une explication ne soit fournie à ce sujet à l'exposé des motifs ou au commentaire des articles.

Or, il y a lieu de relever qu'à l'endroit du commentaire des articles, les auteurs expliquent à plusieurs reprises, notamment pour ce qui concerne les articles 3 et 5 à 7, que l'organe intervenant en pratique est l'Administration des ponts et chaussées, alors que le dispositif se réfère au ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions. À titre particulier, l'article 9 prévoit un rôle du ministre en matière de marquage routier et de signalisation routière, alors que la signalisation revient, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée du 3 août 2010, à l'Administration des ponts et chaussées.

Étant donné que la directive 2008/96/CE précitée vise précisément les organes « participant, en raison de [leurs] compétences, à la mise en œuvre de la présente directive », le Conseil d'État propose de s'en tenir aux formulations employées dans la loi précitée du 27 avril 2012, en visant l'Administration des ponts et chaussées à chaque fois qu'elle met en œuvre les dispositions de la loi en projet, ceci dans un objectif de systématisation tant pour les articles anciens faisant l'objet d'un simple remplacement que pour les articles modifiés ou nouveaux. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen définit l'objet et le champ d'application de la loi. Conformément à l'article 1^{er} de la directive (UE) 2019/1936 précitée qu'il retranscrit de manière littérale, il étend le champ d'application des procédures relatives aux évaluations des incidences sur la sécurité routière, aux audits, inspections et évaluations de la sécurité routière aux autoroutes, routes principales ainsi qu'aux routes et projets d'infrastructure routière menés en dehors des zones urbaines et réalisés à l'aide des fonds de l'Union européenne.

Le paragraphe 4 impose au ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions de notifier à la Commission européenne au plus tard le 17 décembre 2021 la liste des autoroutes et routes principales situées sur le territoire du Grand-Duché. En ce qui concerne les dispositions qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne, celles-ci ne sont en principe pas à transposer. Tel est notamment le cas lorsque la directive édicte des obligations d'information non équivoques à la charge de l'autorité compétente dans chaque État membre de telle sorte que ladite autorité est tenue de les appliquer. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État propose de faire abstraction du paragraphe 4 sous revue.

Article 2

Le point 3^o reproduit le texte de la directive et définit la « route principale » comme « une route située en dehors des agglomérations qui relie les principales villes ou régions, ou les deux ». Or, l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1998, n'attribue la qualification de « ville » qu'aux communes de Luxembourg, Diekirch, Differdange, Dudelange, Echternach, Esch-sur-Alzette, Ettelbruck, Grevenmacher, Remich, Rumelange, Vianden et Wiltz. De plus, la notion de « région » n'a pas de définition unique, celle-ci se trouvant définie au cas par cas par les lois employant cette notion. Le Conseil d'État cite par exemple l'article 47 de la loi modifiée du 8 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ou encore l'article 3 de la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional.

Cependant, et étant donné que la disposition en projet indique que les routes visées sont précisées par voie de règlement grand-ducal, le Conseil d'État peut s'accommoder au niveau de la sécurité juridique de la reprise littérale de la définition de « route principale ».

Article 3

L'article sous examen reprend la teneur de l'article 3 de la loi précitée du 27 avril 2012, aucune modification n'étant requise au titre de la directive (UE) 2019/1936 précitée. Cependant, les auteurs imposent au ministre ayant les Transports publics dans ses attributions et non plus à l'Administration des ponts et chaussées d'effectuer l'évaluation des incidences sur la sécurité routière des projets d'infrastructure. Or, au vu du commentaire de l'article, cette évaluation est effectuée en pratique par l'Administration des ponts et chaussées. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations

générales et suggère de remplacer la désignation du ministre par celle de l'Administration des ponts et chaussées.

Article 4

L'article sous examen reprend la teneur de l'article 4 de la loi précitée du 27 avril 2012, aucune modification n'étant requise au titre de la directive (UE) 2019/1936 précitée.

Sans préjudice de ses considérations générales relatives à la désignation de l'Administration des ponts et chaussées au lieu du ministre quand celle-ci intervient en pratique, le Conseil d'État suggère aux auteurs, s'ils entendent désigner le ministre, de conférer la teneur suivante aux paragraphes 1^{er} et 2 :

« (1) Le ministre effectue ou fait effectuer des audits de sécurité routière pour tous les projets d'infrastructure.

(2) Le ministre s'efforce de respecter ou de faire respecter lors de la réalisation d'audits de sécurité routière, les critères fixés à l'annexe II. »

De plus, il est juridiquement contestable de recopier dans des textes nationaux des dispositions figurant dans des directives qui se limitent à conférer des compétences ou à imposer des obligations aux seules autorités de l'Union européenne. Par conséquent, le paragraphe 7 qui impose à la Commission européenne de fournir certaines orientations, est à supprimer.

Article 5

L'article sous examen a pour effet de charger directement le ministre de la réalisation de l'évaluation de la sécurité du réseau routier luxembourgeois. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations générales et suggère de remplacer la désignation du ministre par celle de l'Administration des ponts et chaussées, qui au vu du commentaire de l'article est en pratique en charge de cette évaluation.

Par ailleurs, il y a lieu de demander la suppression du paragraphe 5, celui-ci ne contenant des dispositions qu'à l'égard de la Commission européenne et qui de ce fait ne trouvent pas leur place dans un texte national.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales relatives à la désignation de l'Administration des ponts et chaussées au lieu du ministre et suggère d'écrire au paragraphe 1^{er}:

« Le réseau routier fait l'objet, par l'Administration des ponts et chaussées, d'inspections de sécurité routière périodiques avec une fréquence suffisante pour maintenir des niveaux de sécurité adéquats pour l'infrastructure ».

Le paragraphe 3 prévoit que « [s]ans préjudice des lignes directrices adoptées en vertu de l'article 12, le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions adopte des lignes directrices relatives aux mesures de sécurité temporaires applicables aux travaux de voirie. Il met également en place un programme d'inspection adapté pour veiller à la bonne application de ces lignes directrices. » L'article 6, alinéa 4, de la loi précitée du 27 avril 2012

prévoit que ces lignes directrices ainsi que le programme sont à adopter par voie de règlement grand-ducal.

Selon le libellé de l'article proposé, cette compétence serait désormais transférée au ministre. Or, au vu de l'article 12 de la loi en projet, tout comme de l'article 8 de la loi précitée du 27 avril 2012, le Conseil d'État considère que ces lignes directrices revêtent un caractère normatif. En vertu de l'article 36 de la Constitution, le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, de sorte que la loi ne peut pas confier l'exécution de ses dispositions directement à un ministre¹. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à la teneur du paragraphe 3 sous revue et exige de s'en tenir à la formulation de l'article 4, alinéa 4, de la loi précitée du 27 avril 2012, qui dispose que « [l]es lignes directrices qui fixent les mesures de sécurité temporaires applicables aux travaux de voirie sont reprises dans un règlement grand-ducal qui prévoit également un programme d'inspection destiné à assurer leur bonne application. »

Article 7

L'article sous examen retranscrit de manière quasi littérale l'article 6*bis* introduit par la directive (UE) 2019/1936 précitée dans la directive 2008/96/CE.

Au paragraphe 5, il y a lieu d'employer une formulation passive et d'écrire comme suit : « Un plan d'action prioritaire fondé sur les risques est établi et mis à jour régulièrement afin de suivre la mise en œuvre des actions correctives identifiées ».

Par ailleurs, le terme « régulièrement » étant vague, il y a lieu de définir plus précisément la fréquence de mise à jour.

Articles 8 à 11

Sans observation.

Article 12

Le paragraphe 1^{er} entend imposer au ministre d'élaborer des lignes directrices destinées à guider les organes compétents par voie de règlement grand-ducal. Dans sa teneur actuelle, l'article 8 de la loi précitée du 27 avril 2012 prévoit que « [d]es lignes directrices destinées à guider les instances administratives compétentes dans leurs missions de mise en œuvre de la présente loi sont fixées par voie de règlement grand-ducal. » Sur cette base a été pris le règlement grand-ducal du 18 février 2013 instituant les lignes directrices en application de la loi du 27 avril 2012 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières.

En vertu de l'article 36 de la Constitution, le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, de sorte que la loi ne peut pas confier l'exécution de ses dispositions directement à un ministre². Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle,

¹ Arrêt n° 1/98 du 6 mars 1998 de la Cour constitutionnelle et arrêts nos 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 de la Cour constitutionnelle, (Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

² Arrêt n° 1/98 du 6 mars 1998 de la Cour constitutionnelle et arrêts nos 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 de la Cour constitutionnelle, (Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

que la disposition sous revue soit reformulée pour se référer exclusivement à un règlement grand-ducal, en écrivant, par exemple :

«(1) Des lignes directrices destinées à guider les organes compétents dans l'application de la présente loi sont fixées par voie de règlement grand-ducal. »

Au paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 4, quant aux relations entre les États membres et la Commission européenne.

Article 13

Le paragraphe 1^{er}, en ce qu'il exige des candidats à la formation d'auditeur une formation « appropriée », n'est pas suffisamment précis. La loi ne fournit aucune précision par rapport à ce qu'il faut entendre par formation « appropriée ». La matière couverte en l'occurrence constitue une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche à la restriction à la liberté du commerce et de l'industrie. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à la teneur du paragraphe 1^{er} sous avis. Il suggère aux auteurs de s'en tenir au libellé tel que figurant dans la loi précitée du 27 avril 2012.

Article 14

Le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 4, quant aux relations entre les États membres et la Commission européenne.

Article 15

Sans observation.

Article 16

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, à l'exception des cas où l'emploi du terme « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes sont visés à un même endroit.

Article 2

À la phrase liminaire, il faut écrire : « Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Au point 3°, il est recommandé de supprimer les termes « , ou les deux, ».

Article 3

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il y a lieu de remplacer la barre oblique entre les termes « coûts » et « avantages » par un trait d'union. Cette observation vaut également pour les annexes.

Article 5

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. Cette observation vaut également pour l'article 13, paragraphes 1^{er} et 6.

Au paragraphe 2, lettre a), le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. Par ailleurs, il n'est pas indiqué de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif.

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État signale que les administrations prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Police grand-ducale ».

Au paragraphe 2, première phrase, le terme « ministre » prend une minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 13, paragraphes 3, alinéa 1^{er}.

Article 15

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Annexe I

Au point 2, lettres c) à e), il y a lieu d'ajouter un deux-points après les termes « par exemple ». Cette observation vaut également pour les annexes II et *IIbis*.

Annexe II

Au point 1, lettre n), sous i) à v), il y a lieu de remplacer la virgule par un point-virgule. Cette observation vaut également pour le point 2, lettre h), sous i) et ii).

Annexe *IIbis* (III selon le Conseil d'État)

Les dispositions en projet ne peuvent comporter des annexes suivies du qualificatif *bis*, *ter*, etc., vu que la numérotation originelle de tout acte est censée être continue. Partant, les annexes *IIbis*, III et IV sont à renuméroter

en annexes III, IV et V. Les renvois aux annexes sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Au point 9, lettre f), l'acronyme « STI » n'est pas défini.

Annexe III (IV selon le Conseil d'État)

Au point 4, lettre a), il y a lieu d'écrire « pour les motocyclistes₂ pour les camions) ».

Au point 4, lettre c), le Conseil d'État se doit de signaler que le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter. Cette observation vaut également pour l'annexe IV, alinéa 1^{er}, point 2).

Annexe IV (V selon le Conseil d'État)

Au point 1), le sigle « GNSS » n'est pas défini.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 26 octobre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz