

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 du Conseil d'État

(2 juillet 2019)

Par dépêche du 12 mars 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le projet de loi était accompagné d'un commentaire des articles, d'un exposé des motifs, d'une fiche financière, du texte coordonné 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, ainsi que de onze tableaux, numérotés de I à XI, auxquels le projet de loi se réfère et qui sont censés constituer des annexes au texte de la loi en projet.

Considérations générales

En matière de voirie, il faut distinguer entre, d'une part, la voirie de l'État et, d'autre part, la voirie communale. Les chemins vicinaux font partie de la voirie communale, puisque, aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 12 juillet 1844 sur les chemins vicinaux : « La construction, la réparation et l'entretien des chemins vicinaux sont à la charge des communes, sur le territoire desquelles ils sont établis. »

La voirie étatique englobe, par ordre hiérarchique décroissant, la grande voirie de communication formée des autoroutes (A) et voies express (B), les routes nationales (RN), les chemins repris (CR) ainsi que les chemins étatiques « sans statut ». Les pistes cyclables du réseau national en font également partie.

La voirie communale englobe la voirie vicinale, la voirie urbaine ainsi que les chemins communaux et les pistes cyclables communales.

L'entretien et la gestion de la voirie étatique sont assurés par l'État tandis que chaque commune assume l'entretien et la gestion de sa voirie communale. Si toutefois un chemin vicinal intéresse plusieurs communes, celles-ci concourent toutes à la dépense qu'il nécessite, proportionnellement à l'avantage qu'elles peuvent y avoir¹.

¹ Loi modifiée du 12 juillet 1844 sur les chemins vicinaux, article 1^{er}, alinéa 2, 1^{ère} phrase.

Depuis la deuxième moitié du 19^e siècle, l'État a régulièrement déchargé les communes de la charge d'entretien et de gestion de tronçons déterminés de voirie vicinale, qui avaient acquis une importance nationale, en reprenant ces chemins dans la voirie nationale comme chemins repris. Ces transferts de gestion ont chaque fois donné lieu à une loi². Les lois les plus récentes dans ce domaine sont la loi du 5 mai 1958 concernant le reclassement partiel de la voirie et la reprise par l'État d'une série de chemins vicinaux³ et la loi du 22 décembre 1995 concernant le reclassement partiel de la voirie et la reprise par l'État d'une série de chemins vicinaux⁴.

Outre la reprise de parties de la voirie vicinale dans la voirie étatique, les lois précitées de 1958 et de 1995, ainsi que la loi en projet, procèdent au « déclassement » de parties de la voirie de l'État en chemins vicinaux, c'est-à-dire en voirie communale.

La loi précitée du 22 décembre 1995 et la loi en projet procèdent également à la « cession » à des communes de places publiques étatiques situées sur leurs territoires.

En vue de tenir compte des nouvelles réalités du trafic, la loi en projet procède par ailleurs au changement du niveau hiérarchique de certaines parties de la voirie de l'État et à une nouvelle dénomination de certaines routes et de certains chemins repris.

À défaut d'indications précises contraires, le Conseil d'État présume 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, concernent exclusivement les charges d'entretien et de gestion, mais n'affectent pas le statut domanial des plateformes des tronçons de voirie en question. 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.

Par l'effet de la loi en projet, la longueur de la voirie étatique sera portée à 2 732 kilomètres.

Finalement, le Conseil d'État note que la loi en projet s'inspire fortement, dans sa rédaction et dans sa structure, des lois précitées des 5 mai 1958 et 22 décembre 1995.

² À titre d'exemples :

Loi du 27 novembre 1874 concernant l'entretien aux frais de l'État d'un certain nombre de chemins de grande communication (Mém. A – n° 35 du 17 décembre 1974).

Loi du 17 février 1876 concernant la reprise par l'État de l'entretien de quatre chemins vicinaux de grande communication (Mém. A – n° 11 du 22 février 1876).

Loi du 23 mars 1878 concernant la reprise par l'État de l'entretien de différents chemins vicinaux de grande communication (Mém. A – n° 21 du 30 mars 1878).

Loi du 9 janvier 1889 concernant la reprise par l'État de l'entretien du chemin de Hesperange par Bettembourg à Dudelange vers Wolmerange (Mém. A – n° 2 du 15 janvier 1889).

Loi du 3 juillet 1897 concernant la reprise par l'État d'une nouvelle série de chemins vicinaux (Mém. A – n° 36 du 7 juillet 1897).

Loi du 5 mai 1958 loi du 5 mai 1958 concernant le reclassement partiel de la voirie et la reprise par l'État d'une série de chemins vicinaux (Mém. A – n° 29 du 22 mai 1958).

Loi du 22 décembre 1995 concernant le reclassement partiel de la voirie et la reprise par l'État d'une série de chemins vicinaux (Mém. A – n° 8 du 6 février 1996).

³ Mém. A – n° 29 du 22 mai 1958.

⁴ Mém. A – n° 8 du 6 février 1996.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen procède au « déclassement » de tronçons de routes nationales en chemins repris, de tronçons de routes nationales en bretelles d'autoroutes, de tronçons de routes nationales et de chemins repris en chemins vicinaux.

Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article sous examen procède au classement de chemins repris et de chemins vicinaux comme « routes de l'État ». Il est à noter que suivant les tableaux V et VI, auxquels la disposition se réfère, il s'agit plus précisément d'un classement comme « routes nationales ». Le Conseil d'État recommande d'utiliser au dispositif sous revue la terminologie plus précise employée aux tableaux précités et de conférer à la phrase introductive de l'article sous examen le libellé suivant : « Sont classés routes nationales : ».

Aux yeux du Conseil d'État, le classement de chemins vicinaux comme routes nationales vaut reprise d'une partie de la voirie vicinale (communale) dans la voirie de l'État. Dans ce contexte, il est à noter que, contrairement à l'article 3, la disposition sous revue ne précise pas que le classement entraîne l'entretien aux frais de l'État de ces chemins vicinaux reclassés.

Article 3

L'article sous examen organise la reprise par l'État de certains chemins vicinaux. Ces chemins vicinaux accèdent ainsi à l'échelon de « chemin repris » de la voirie étatique. Il est expressément précisé que les frais d'entretien de ces tronçons de voirie sont désormais supportés par l'État.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

Le Conseil d'État estime que l'article sous revue est superfétatoire. En effet, du fait de leur classement comme chemins repris, les nouveaux tronçons de voirie sont de plein droit soumis au régime applicable à ceux-ci.

Si toutefois l'article sous examen est maintenu, il faudra aligner la terminologie employée sur celle de l'article 3 auquel il est fait référence, et remplacer l'expression « chemins et rues » par l'expression « chemins vicinaux ».

Il convient de relever par ailleurs que, bien qu'utilisée dans des lois antérieures, l'expression « les lois et les règlements sur la voirie de l'État » manque de précision. Il serait utile de désigner clairement les dispositions légales et réglementaires qui sont ainsi rendues applicables aux nouveaux chemins repris.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Bien que la formulation soit consacrée au travers des lois précitées du 5 mai 1958 et du 22 décembre 1995, il convient de relever l'imprécision du terme « actuellement ». Pour plus d'exactitude juridique, le Conseil d'État demande de faire référence à l'entrée en vigueur de la loi en projet et de conférer à la phrase introductive de l'article sous examen le libellé suivant : « Seront classés les chemins étatiques sans statut au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi : ».

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'Etat estime que la disposition sous avis est superfétatoire et demande sa suppression.

Article 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Il convient donc d'écrire « article 6*bis* » à l'intitulé et au dispositif sous avis.

Quant à l'emploi des temps, le Conseil d'État tient à signaler que les textes sont en principe rédigés au présent et non au futur. Par conséquent, les articles 1^{er} à 3 et 5 à 9 de la loi en projet sont à adapter en ce sens. Cette observation vaut également pour les intitulés des tableaux figurant à l'annexe de la loi en projet sous avis.

Les tirets entre les numéros d'article et le dispositif sont à supprimer.

Les subdivisions en points sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), celles-ci éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. En l'espèce, tout autre mode de subdivision est à écarter. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

En ce qui concerne les tableaux I à XI, annexés au projet de loi sous examen, ceux-ci reprennent, en vue d'une meilleure lisibilité, des données qui seraient autrement difficiles à insérer dans le corps même du dispositif, en

raison de leur technicité. Si le dispositif doit clairement indiquer, à l'endroit opportun et au moyen d'un renvoi, le lien qui existe entre ses dispositions et l'annexe qui s'y rapporte, il est toutefois superflu de préciser que l'acte joint est « [...] annexé à la présente loi ». Le Conseil d'État propose de reformuler les renvois aux articles 1^{er} à 3 et 6 à 8 de la loi en projet en écrivant, à titre d'exemple, à l'article 1^{er}, point 1, « [...] énumérés à l'annexe, tableau I » et non pas « [...] énumérés au tableau I annexé à la présente loi ».

S'il n'y a pas de règles strictes concernant la présentation de telles annexes, celles-ci sont cependant soumises à quelques règles d'élaboration, tout comme le texte auquel elles sont jointes. Ainsi, au vu du caractère similaire des tableaux I à XI, ces derniers peuvent être repris dans une seule annexe qui porte comme en-tête la mention « ANNEXE », assortie éventuellement d'un intitulé. Dans l'hypothèse où les auteurs considéreraient que les tableaux I à IX sont à reprendre sous plusieurs annexes, chacune d'elles serait à numéroter et à munir d'un intitulé distinct, complet et concis. Il peut d'ailleurs s'avérer utile de mentionner, dans l'intitulé de chaque tableau, l'article du dispositif correspondant.

Le Conseil d'État regrette la présentation du dossier lui soumis pour avis, dans la mesure où les annexes devront figurer à la suite du dispositif de l'acte en projet.

Article 1^{er}

Un deux-points s'impose uniquement pour introduire une énumération. Au point 1, il convient donc de supprimer le deux-points après les termes « énumérés [à l'annexe, tableau I] ». Cela vaut également pour le point 3, qui est à adapter dans le même sens.

Chaque élément d'une énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Il est dès lors indiqué de remplacer le deux-points à la fin du point 1 par un point-virgule et de remplacer le deux-points à la fin du point 3 par un point final.

Article 2

En renvoyant à ses observations générales, le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les subdivisions sous forme de lettres alphabétiques minuscules « a) » et « b) » par des numéros « 1° » et « 2° ».

Article 4

Dans le cadre de renvois, l'emploi du terme « ci-dessus » est à écarter. De tels ajouts à la suite du numéro de l'article ou de tout autre élément du dispositif sont superfétatoires.

Article 5

Il est indiqué d'écrire « supporté pour moitié par l'État et pour moitié par les communes ».

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à ses observations générales et suggère de remplacer le point après les numéros « 1 » et « 2 » par un exposant « ° ».

Article 10

La phrase liminaire de l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« L'article 6*bis* 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 est remplacé comme suit : ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Il convient donc d'écrire « Art. 6*bis*. [...] ».

Pour caractériser les énumérations, l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions énumérées de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Lorsque le texte du projet reprend des énumérations, il convient de recourir à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

À la fin du onzième tiret, il convient de remplacer le point final par un point-virgule, dans la mesure où l'énumération comprend un douzième tiret.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 2 juillet 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu