

Projet de loi

modifiant :

1° la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux ;

2° la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie

Avis complémentaire du Conseil d'État

(25 juin 2019)

Par dépêche du 17 mai 2019, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique qui ont été adoptés par la Commission de la mobilité et des travaux publics.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements et un texte coordonné de la loi en projet intégrant les amendements parlementaires.

Examen des amendements

Amendement 1

Dans son avis n° 53.087 du 22 janvier 2019 relatif à la loi en projet sous avis, le Conseil d'État avait recommandé l'emploi d'un autre terme que celui d'« assise » pour désigner la partie de la chaussée destinée à la circulation des cyclistes.

L'amendement sous examen élargit la définition initiale à la partie de la voie publique afin d'y englober la chaussée, les trottoirs et les accotements destinés à la circulation des cyclistes. Les termes « voie publique », au sens de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, englobent par définition les trottoirs et accotements. Le Conseil d'État estime dès lors qu'il est superfétatoire de répéter que sont « inclus le cas échéant les accotements » et propose de supprimer lesdits termes pour écrire :

« [...] y inclus le cas échéant les équipements techniques [...] ».

Amendements 2 et 3

Sans observation

Amendement 4

L'amendement sous revue a pour objet d'amender l'article 6 du projet de loi initial qui vise à modifier l'article 6 de la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux.

À titre liminaire, le Conseil d'État suggère, afin d'améliorer la clarté et la lisibilité du texte en projet, de remplacer les périphrases telles que « les infrastructures pour cyclistes formant les itinéraires cyclables du réseau national » par des formulations plus concises telles que « les infrastructures cyclistes du réseau national ».

À l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 28 avril 2015, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État suggère, dans un souci de bonne lisibilité de la norme juridique, d'indiquer explicitement que les travaux d'aménagement et de réaménagement de ces tronçons sont à la charge des communes. Dès lors, il faudrait écrire :

« à l'exception des tronçons empruntant la voirie communale à l'intérieur d'une agglomération qui sont à la charge des communes ».

Le nouvel article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dispose que les dépenses relatives aux travaux d'aménagement et de réaménagement des infrastructures pour cyclistes du réseau national « empruntant la voirie communale à l'intérieur d'une agglomération bénéficient d'une aide financière de l'État couvrant le montant de l'investissement sous condition de conformité avec les modalités et caractéristiques techniques déterminées dans le règlement grand-ducal auquel il est fait référence à l'article 3 ». Le Conseil d'État donne à considérer que la disposition sous revue concernant l'attribution d'une aide financière au bénéfice des communes est une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution. Or, dans une matière réservée à la loi, les principes et les points essentiels sont du domaine de la loi. Il n'appartient donc pas à un règlement grand-ducal d'imposer des conditions supplémentaires à respecter. Voilà pourquoi le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, ou bien de faire abstraction de la partie de phrase précitée ou bien de réintroduire les principes et points essentiels contenus à l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée du 28 avril 2015 dans sa version actuellement en vigueur et que les auteurs du projet de loi initial ont proposé de supprimer, sinon de créer un nouveau dispositif répondant aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

En ce qui concerne plus particulièrement le règlement grand-ducal auquel les auteurs ont voulu faire référence, le Conseil d'État note qu'il s'agit du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2001 portant exécution de l'article 3 de la loi du 6 juillet 1999 portant création d'un réseau national de pistes cyclables. Il y a lieu de relever que ce règlement grand-ducal, qui n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État et dont la base légale a été abrogée par la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux, est toujours en vigueur et a donc survécu à la loi précitée du 6 juillet 1999.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler le début de phrase du nouvel article 6, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, et d'écrire :

« Les terrains nécessaires à l'aménagement et au réaménagement [...] ».

Le nouvel article 6, paragraphe 3, traite du prix des emprises nécessaires à l'aménagement et au réaménagement des infrastructures pour cyclistes. Il prévoit que les frais seront supportés à parts égales par l'État et les communes, s'il s'agit de chemins repris ou bien de la voirie communale à l'extérieur d'une agglomération. Le Conseil d'État demande aux auteurs des amendements de supprimer le bout de phrase du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, étant donné que l'article 4 de la loi du 22 décembre 1995 concernant le reclassement partiel de la voirie et la reprise par l'État d'une série de chemins vicinaux ne contient aucune obligation à laquelle la disposition dont question devrait être « conforme ». En outre, le Conseil d'État propose de fusionner les paragraphes 2 et 3.

Le nouvel article 6, paragraphe 4, entend répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait émise dans son avis précité du 22 janvier 2019. Le Conseil d'État avait en effet critiqué le projet de modification de l'article 6, paragraphe 2, de la loi précitée du 28 avril 2015, modification qui prévoyait qu'une « voie publique ou partie de voie publique faisant partie de la voirie communale « peut recevoir le statut d'un itinéraire cyclable du réseau national » ». Puis, le Conseil d'État avait précisé que : « [...] dans sa teneur actuelle, l'article 4 définissant les itinéraires du réseau cyclable national ne constitue pas une base légale suffisante pour conférer à une piste cyclable communale le statut de tronçon du réseau cyclable national. L'article 4 devrait d'abord être précisé en ce sens. Ensuite, afin de pouvoir y ajouter une voie publique ou une partie d'une voie publique de la voirie communale, il y aurait lieu soit de procéder à une modification de cet article de la loi sous revue, soit d'annexer à la loi une liste de ces tronçons de voirie communale faisant partie du réseau cyclable national. Dans ce cas, le Conseil d'État propose aux auteurs de s'inspirer de la loi du 22 décembre 1995 concernant le reclassement partiel de la voirie et la reprise par l'État d'une série de chemins vicinaux. »

Le nouvel article 6, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, dispose que, sur demande du ministre et avec l'accord des communes concernées, une voie publique faisant partie de la voirie communale peut être intégrée dans le réseau national. L'alinéa 2 du même paragraphe dispose qu'une voie publique, communale ou étatique, peut être supprimée du réseau national « par modification du règlement grand-ducal prévu à l'article 4(2) ». Ainsi, les auteurs prévoient de modifier la liste des itinéraires cyclables du réseau national par voie de règlement grand-ducal, s'il s'agit de supprimer une voie publique du réseau national. En ce qui concerne l'intégration d'une voie publique de la voirie communale, le Conseil d'État croit comprendre que les auteurs estiment que l'accord de la commune est suffisant. Le Conseil d'État relève que l'intégration ou la suppression de voies publiques a pour effet de modifier les charges à supporter par les communes ou l'État en vertu, entre autres, des nouveaux articles 6*bis*, 6*ter* et 6*quater* introduits par les amendements sous revue. Il s'agit donc d'une charge financière grevant le budget des communes ou de l'État, et qui ne peut être établie que par le biais de la loi, ceci en vertu des articles 99 et 107 de la Constitution et de la Charte européenne sur l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et approuvée par la loi du 18 mars 1987.¹ Vu ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au nouvel article 6, paragraphe 4, de la loi précitée du 28 avril 2015. Le Conseil d'État, tout en se référant à son avis du

¹ Arrêt n° 00131 de la Cour constitutionnelle 8 décembre 2017.

22 janvier 2019, demande ou bien de modifier l'article 4 de la loi précitée du 28 avril 2015 en y précisant les voies publiques ou parties de voie publique de la voirie communale faisant partie du réseau national, ou bien d'annexer à la loi une liste des tronçons de la voirie communale visés par les auteurs. Si cette liste devait à l'avenir être modifiée pour garantir la cohérence du réseau cyclable national, il suffirait de modifier soit l'article 4, soit la liste annexée à la loi selon l'option choisie par les auteurs.

Amendement 5

La première mouture de la loi en projet entendait transférer la charge de l'entretien constructif du réseau cyclable national des communes à l'État. Le Conseil d'État note que l'amendement sous revue a pour effet de rétablir la situation *ex ante* en laissant aux communes la charge de l'entretien constructif des itinéraires cyclables du réseau national empruntant une voirie communale à l'intérieur d'une agglomération.

Amendements 6 à 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 1

À l'article 2, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État signale que lorsqu'une subdivision en points est remplacée, le nouveau libellé est à faire précéder de l'indication du numéro correspondant. Par ailleurs, dans un souci de cohérence avec le texte qu'il s'agit de modifier, il n'y a pas lieu de faire suivre le numéro de point d'un exposant. Partant, l'article 2 est à libeller comme suit :

« **Art. 2.** À l'article 2 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1. Le point 3 est remplacé comme suit :

« 3 « Raccordement » : [...]. »

2. Le point 4 est remplacé comme suit :

« 4 « Infrastructure pour cyclistes » : [...]. »

3. Est ajouté un nouveau point 5 rédigé comme suit :

« 5 « Liaison cyclable express » : [...]. »

Amendement 3

La teneur suivante est à conférer à l'article qu'il s'agit d'amender :

« **Art. 5.** L'article 5 de la même loi est abrogé ».

Amendement 4

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. Partant, il convient de conférer la teneur suivante à l'article qu'il s'agit d'amender :

« **Art. 6.** L'article 6 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 6. [...]. »

À l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État signale que pour marquer une obligation il suffit de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». De plus, il convient d'écrire « ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions » avec une lettre « t » majuscule.

À l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa teneur amendée, les termes « Cependant, » sont à supprimer, et le terme « si » est à écrire avec une lettre « s » majuscule.

À l'article 6, paragraphe 4, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de renvoyer à l'« article 4, paragraphe 2 ».

Amendement 7

La teneur suivante est à conférer à l'article qu'il s'agit d'amender :

« **Art. 12.** À l'article 3, alinéa 1^{er}, de la même loi, les termes « le long des tronçons de route faisant partie de la voirie normale de l'État » sont remplacés par ceux de « le long des tronçons de voie publique faisant partie de la voirie normale de l'État ou des itinéraires cyclables nationaux en service. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 25 juin 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu