

N° 4762¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

modifiant et complétant

- 1) la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes
- 2) la loi du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(29.1.2002)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 10 janvier 2001.

Le projet, élaboré par la ministre des Travaux publics, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'après l'article 34, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications „le titulaire d'une licence pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications ou toute personne autorisée à établir un moyen de liaison fixe ou radio particulier en application de l'article 15 est autorisé à faire usage du domaine public de l'Etat et des communes pour établir des câbles, lignes aériennes et équipements connexes et exécuter tous les travaux y afférents, dans le respect de leur destination et des dispositions légales et réglementaires régissant l'utilisation. Font partie de ces travaux ceux qui sont nécessaires au maintien, à la modification, à la réparation, à l'enlèvement et au contrôle des câbles, lignes aériennes et équipements connexes“.

L'article 35, paragraphes 1er et 2, de la même loi dispose que

„(1) Avant d'établir des câbles, lignes aériennes et équipements connexes sur le domaine public de l'Etat et des communes, le titulaire d'une licence pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications conformément à l'article 7 soumet le plan des lieux et les caractéristiques d'aménagement à l'approbation de l'autorité dont relève le domaine public de l'Etat et des communes.

(2) Pour le droit d'utilisation du domaine public de l'Etat et des communes, les autorités ne peuvent imposer au titulaire d'une licence pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications conformément à l'article 7 aucun impôt, taxe, péage, rétribution ou indemnité, de quelque nature que ce soit.

Le titulaire d'une licence pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications conformément à l'article 7 détient en outre un droit de passage gratuit pour les câbles, lignes aériennes et équipements connexes dans les ouvrages publics situés dans le domaine public de l'Etat et des communes.“

D'après l'exposé des motifs, il y a un conflit entre les dispositions de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications et les dispositions afférentes 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 (articles 4

et 5) ainsi que de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer (article 5), conflit nécessitant l'intervention du législateur. Et les auteurs du projet de loi sous avis de préciser que son objet est „de concilier les impératifs de sécurité dictés par les réseaux autoroutier et ferroviaire et les droits conférés par certaines lois qui autorisent certains opérateurs de services publics à faire usage du domaine public de l'Etat. D'autres lois conférant ce droit d'usage, il convient de prévoir des dérogations aux dispositions de la loi de 1967 en des termes généraux. Il convient cependant de ne pas perdre de vue qu'il est préférable de limiter au strict nécessaire l'attribution à des opérateurs d'un droit d'usage du domaine public. Le présent projet prévoit alors la possibilité d'accorder à certaines personnes le droit d'usage de la *zone non aedificandi*. Une telle disposition aura l'avantage de permettre à certains opérateurs de suivre le tracé des réseaux autoroutier et ferroviaire nationaux sans grever inutilement le domaine public se rapportant à ce réseau. Par ailleurs, et pour des raisons évidentes de sécurité et de continuité des réseaux autoroutier et ferroviaire nationaux, il est prévu que le droit d'usage ne pourra s'exercer sur l'assise proprement dite de cette voirie. Celle-ci comprend pour le réseau autoroutier la voie de circulation, les bandes d'arrêt d'urgence et la bande de séparation médiane, étant entendu que les bretelles des croix et jonctions d'autoroutes et des échangeurs avec les routes de la voirie normale font partie intégrante des autoroutes“. (cf. *Doc. parl. No 4762, sess. ord. 2000-2001*)

*

Les règles de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public ne s'opposent pas à ce que l'Etat ou les communes qui en ont la garde, la surveillance et la gestion accordent à des personnes, physiques ou morales, des droits privatifs ou même privilégiés compatibles avec la destination dudit domaine public. Il s'agit de l'utilisation d'un élément déterminé du domaine public, en l'occurrence des réseaux routier et ferroviaire conformément au règlement grand-ducal du 8 juin 2001 déterminant les conditions d'utilisation du domaine routier et ferroviaire de l'Etat par les opérateurs de télécommunications, les gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et les entreprises de transport de gaz naturel. Cette utilisation privative est accordée sous la forme de permission de voirie par les instances administratives compétentes, en l'espèce l'Administration des ponts et chaussées pour le réseau routier et la société nationale des chemins de fer luxembourgeois pour le réseau ferroviaire conformément aux dispositions de l'article 1er du règlement grand-ducal précité. Celui-ci est sujet à révision dans la mesure où ces permissions de voirie sont accordées dans l'une et l'autre hypothèse par le ministre des Travaux publics.

Le Conseil d'Etat estime utile de rappeler les règles générales propres à ces autorisations ou permissions de voirie. Les utilisations privatives sont toujours exceptionnelles dans la mesure où elles reposent sur une décision administrative autorisant expressément l'occupation exclusive du domaine public. Elles sont en outre permanentes ou durables. Leur permanence peut résulter de ce que les occupations du domaine public concerné sont fréquentes (arrêt d'autobus), voire prolongées (terrasse de café). Les utilisations privatives sont essentiellement précaires. Elles sont le résultat d'une tolérance ou d'une faveur à laquelle l'autorité administrative peut mettre fin dès qu'elle considère que l'intérêt général l'exige. Les utilisations privatives, tout en impliquant la détermination d'un emplacement sur le domaine public, doivent être compatibles avec la destination de celui-ci, en l'espèce la circulation ou transport rapide sur la grande voirie, le transport de personnes ou de marchandises sur le réseau ferroviaire. Si les utilisations privatives ne peuvent être contraires à l'affectation précise du domaine public, elles ne doivent cependant pas y correspondre exactement. Ainsi, un trottoir peut supporter une terrasse de café ou un kiosque à journaux bien qu'il n'ait pas été construit ou aménagé à ces fins. Enfin, l'utilisation est exercée par le seul bénéficiaire, dont la présence exclut l'occupation d'autrui. Toutefois, l'utilisation privative ne doit pas porter atteinte aux droits éventuels de tiers sur le domaine public concerné. Aussi doit-elle notamment respecter les droits des occupants antérieurs ou des titulaires d'usage de voirie.

Inutile dès lors, d'après le Conseil d'Etat, de préciser que „le droit d'usage ne pourra s'exercer sur l'assise proprement dite de cette voirie. Celle-ci comprend pour le réseau autoroutier la voie de circulation, les bandes d'arrêt d'urgence et la bande de séparation médiane, étant entendu que les bretelles des croix et jonctions d'autoroutes et des échangeurs avec les routes de la voirie normale font partie intégrante des autoroutes“. Si tel était bien le cas, l'utilisation privative serait en effet incompatible avec la destination ou l'affectation du domaine public concerné, voire contraire à l'intérêt général. Il en suivrait que le service public formé par la grande voirie ou le réseau ferroviaire aurait cessé d'exister par cette

désaffectation tacite ou de fait pour ne plus garantir la sécurité, la fluidité et la continuité du trafic autoroutier et ferroviaire.

Le Conseil d'Etat a constaté que la modification envisagée pour les articles 4 et 5 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 a une portée plus générale que celle projetée par l'article 5 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer, dans la mesure où cette dernière n'accorde cette utilisation privative qu'au titulaire d'une licence pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications ainsi qu'à toute personne autorisée à établir un moyen de liaison fixe ou radio particulier en vertu de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications. La modification projetée de la loi modifiée du 16 août 1967 précitée, au contraire, accorde cette utilisation privative à „toute personne physique ou morale, exploitant un réseau de service public en vertu d'une disposition légale ou réglementaire lui donnant un droit d'usage du domaine public de l'Etat“.

Le Conseil d'Etat estime, en se référant au principe de l'égalité devant la loi, que la prédite formule générale est indiquée en l'espèce. En effet, le règlement grand-ducal du 8 juin 2001 précité fait état, outre des opérateurs de télécommunications, des gestionnaires des réseaux de transport d'électricité et des entreprises de transport de gaz naturel. Le principe de l'égalité devant la loi comme d'ailleurs les exigences du droit communautaire doivent valoir non seulement pour les gestionnaires précités ou les réseaux susceptibles d'être créés dans le futur, mais encore pour les réseaux de service public existants. Qu'il y ait, le cas échéant, vu l'étendue du domaine public en cause des problèmes de cohabitation, voire des risques d'encombrement entre les infrastructures existantes et l'implantation de nouveaux équipements et leurs aménagements connexes, „l'instance administrative“ compétente se doit de veiller à ce que ces implantations ou aménagements soient conformes à la finalité du service public concerné, en l'occurrence la sécurité, la fluidité et la continuité du trafic routier et ferroviaire.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Les lois du 16 août 1967 et du 17 décembre 1859 ayant été modifiées et complétées à plusieurs reprises, il y a lieu de libeller l'intitulé de la façon suivante:

„Projet de loi modifiant et complétant

- 1) la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;*
- 2) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer.“*

Article 1

a) article 4

Le Conseil d'Etat, outre certaines modifications d'ordre purement rédactionnel, estime utile un réagencement dudit article pour des raisons de clarté et de compréhension. Aussi recommande-t-il de regrouper, d'une part, les interdictions prévues au sein de l'article 4 et de créer, d'autre part, un nouvel article *4bis* reprenant les dispositions relatives aux parties ou tronçons de la voirie publique de l'Etat auxquels les règles de la loi modifiée du 16 août 1967 précitée sont applicables ou non. Pour ce faire, il y a lieu d'utiliser le libellé de l'ancien texte qui garde toute sa valeur nonobstant le réagencement proposé.

L'article se lira donc comme suit:

„Art. 4. Nul ne peut établir des installations ou des constructions sur le domaine de cette voirie et il ne peut, à quelque titre que ce soit, être établi d'autres accès à ce domaine ou d'autre départ de ce domaine que ceux qui sont ou seront aménagés par l'Etat, en application de l'alinéa 1 de l'article 3.

Les riverains de ce domaine ne jouissent pas des droits reconnus aux riverains des voies publiques ordinaires, particulièrement du droit d'accès.

Des constructions ou travaux autres que ceux exécutés pour le compte de l'Etat ou en vertu des dispositions de l'article 6, alinéa 4 de la présente loi, ne peuvent se faire qu'à une distance de vingt-cinq mètres de la limite du domaine public et à des conditions faisant respecter les prescrip-

tions qui précèdent. A l'intérieur de cette distance de vingt-cinq mètres, les travaux nécessaires d'entretien et de conservation des constructions existantes sont sujets à autorisation préalable expresse et écrite du ministre des Travaux publics. Tous autres travaux de construction, de reconstruction ou de transformation sont défendus.

Sans pareille autorisation, la tolérance visée à l'alinéa 3 de l'article 4bis de la présente loi ne peut être mise à profit pour des aménagements nouveaux à faire au-delà de la distance de vingt-cinq mètres."

b) article 4bis (nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de remplacer les termes „arrêté grand-ducal“ par ceux de „règlement grand-ducal“ puisqu'il s'agit d'un acte normatif fixant des règles générales pour les tronçons de voirie concernés. En se référant à la partie générale du présent avis, le Conseil d'Etat propose la teneur suivante:

„**Art. 4bis.** Un règlement grand-ducal peut déterminer les tronçons de route, leurs raccordements au réseau routier ainsi que l'adaptation de celui-ci aux caractéristiques de ces tronçons pour lesquels les conditions inscrites aux articles 3 et 4 de la présente loi ne sont pas applicables. Dans ce cas, les dispositions légales et réglementaires régissant le statut de la voirie publique s'appliquent.

Des parties de la voirie existante, à déterminer par règlement grand-ducal, peuvent être assimilées à la voirie à créer en exécution de la présente loi.

A la suite de cette assimilation, les articles 2 et 4 de la présente loi deviennent applicables à ces parties. Cependant, les accès et départs existants sont maintenus à titre de tolérance. La suppression de ces accès et départs donne droit à dédommagement.“

c) article 5

Le Conseil d'Etat, tout en renvoyant à la partie générale du présent avis, propose pour des raisons de clarté une modification d'ordre rédactionnel des alinéas 1 et 2 de l'article. Il en sera de même de l'alinéa 3 qui pose cependant quelques problèmes quant à son application pratique.

Enfin, le Conseil d'Etat ne saisit pas l'utilité précise de l'alinéa 4 de l'article dans la mesure où l'objet du présent projet de loi est d'accorder un droit d'usage sur le domaine public proprement dit constitué en l'espèce par la grande voirie ou réseau autoroutier et par le réseau ferroviaire et leurs dépendances et non sur des propriétés privées bien que situées dans la *zone non aedificandi* de vingt-cinq mètres arrêtée par la loi modifiée du 16 août 1967. Si l'intention des auteurs du projet de loi est d'accorder à ces gestionnaires de services publics le pouvoir d'utiliser cette bande pour l'implantation d'installations et d'équipements annexes contrairement à l'article 4 de la loi modifiée de 1967 précitée, il suffit d'après le Conseil d'Etat de prévoir en l'espèce une autorisation expresse du ministre des Travaux publics. Il ne s'agit pourtant pas d'une extension du domaine public et de ses règles sur les terrains sis dans la *zone non aedificandi*. En effet, les opérateurs et autres gestionnaires, à défaut de trouver l'accord des propriétaires privés concernés, devront se rabattre sur le domaine public.

Par référence à la partie générale du présent avis, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant pour l'article 5 de la prédite loi de 1967:

„**Art. 5.** Par dérogation aux interdictions prévues à l'article 4 de la présente loi, tout opérateur de télécommunications, tout gestionnaire de réseaux de transport d'électricité et d'entreprise de transport de gaz naturel exploitant un service public en vertu d'une disposition légale ou réglementaire lui accordant un droit d'usage du domaine public de l'Etat, peut être autorisé à faire usage du domaine public de la grande voirie pour établir des câbles, lignes aériennes et équipements connexes et à exécuter tous les travaux y afférents dans le respect de la destination de ce domaine ainsi que des règles de sécurité et de police qui en régissent l'utilisation.

Ce droit d'utilisation intervient dans le cadre d'une permission de voirie à délivrer par le ministre des Travaux publics. Cette permission de voirie règle les conditions techniques de l'implantation des installations et équipements et de la réalisation des travaux ainsi que les conditions de maintien, d'entretien et de modification du réseau.

L'utilisation conjointe d'installations et d'équipements d'un usager du domaine public de la grande voirie, sous la réserve expresse que cette utilisation ne compromette pas la mission propre

de service public de celui-ci, peut être imposée par le ministre des Travaux publics aux conditions techniques et financières de la permission de voirie à délivrer.

Les personnes physiques ou morales investies d'une mission de service public en vertu d'une disposition légale ou réglementaire peuvent être autorisées par le ministre des Travaux publics à faire usage de la zone arrêtee à l'article 4, alinéa 3 pour l'implantation de leurs installations et équipements connexes."

Article II

Le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis pour recommander le libellé ci-après. Il se prononce par ailleurs en faveur de l'emploi du présent au lieu du futur.

L'alinéa 6 de l'article 5 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 se lira comme suit:

„Par dérogation aux interdictions prévues à l'alinéa 1 du présent article, tout opérateur de télécommunications, tout gestionnaire de réseaux de transport d'électricité et d'entreprise de transport de gaz naturel exploitant un service public en vertu d'une disposition légale ou réglementaire lui accordant un droit d'usage du domaine public de l'Etat, peut être autorisé à faire usage du domaine public du chemin de fer pour établir des câbles, lignes aériennes et équipements connexes et à exécuter tous les travaux y afférents dans le respect de la destination de ce domaine ainsi que des règles de sécurité et de police qui en régissent l'utilisation.

Ce droit d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire intervient dans les conditions de l'autorisation prévue au premier alinéa. Cette permission règle les conditions techniques de l'implantation et de réalisation des travaux ainsi que les conditions de maintien, d'entretien et de modification des câbles, lignes aériennes et équipements connexes."

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 janvier 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

