

N° 5764¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**relatif à l'aménagement du contournement de Junglinster**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.9.2007)

Le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 7 août 2007.

Au texte du projet de loi proprement dit, élaboré par le ministre des Travaux publics, était joint un exposé des motifs subdivisé en huit parties qui portent respectivement sur les considérations générales (nécessité du projet et description technique), la description du tracé de la variante privilégiée, les ouvrages d'art, l'assainissement, les panneaux de signalisation et l'encoche d'arrêt d'urgence, les conduites d'alimentation (télécommunications, lignes électriques, conduites d'eau potable, collecteurs d'eaux pluviales ou usées, ...), les emprises de terrains et l'évaluation des coûts du projet et qui sont complétées par une partie graphique comprenant les plans.

La partie de l'exposé des motifs relative à l'évaluation des coûts du projet comporte le devis des frais d'investissement ainsi qu'une estimation des frais courants d'exploitation.

Si le devis estimatif et le récapitulatif des frais courants peuvent être considérés comme remplaçant la fiche financière requise en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le commentaire des articles mentionné dans la lettre de saisine précitée fait par contre défaut.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Etant donné qu'avec un montant de 59.000.000 euros à la valeur 633,42 de l'indice des prix de la construction en vigueur le 1er octobre 2006 le coût du contournement routier projeté de Junglinster dépasse le seuil de 7.500.000 euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 précitée, la réalisation du projet requiert l'approbation du législateur en vertu de l'article 99 de la Constitution.

L'approche retenue par les auteurs du projet de loi sous avis prévoit l'autorisation spéciale par la Chambre des députés dudit projet de contournement, tout en retenant que les crédits requis à cet effet figureront au fonds des routes créé par 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 la suite de la loi du 27 juillet 1997 autorisant le Gouvernement à procéder à la construction d'une route reliant Luxembourg à Ettelbruck, celle du 16 novembre 2001 relative à la construction d'une liaison routière avec la Sarre, celle du 14 décembre 2001 autorisant le Gouvernement à faire procéder au réaménagement de la „Croix de Gasperich“ avec reconstruction de l'ouvrage d'art 216 sur la A6 et au réaménagement du carrefour formé par la route nationale 4 et le chemin repris 186 et encore celle du 12 juin 2004 relative au réaménagement sécuritaire de l'échangeur de Helfenterbruck, la loi en projet s'aligne elle aussi sur la pratique législative courante appliquée dans d'autres domaines de la construction de grands projets d'investissement publics (bâtiments publics, infrastructures d'assainissement de l'eau, infrastructures aéroportuaires, projets de construction ferroviaires, participation financière de l'Etat à la réalisation de structures d'accueil pour personnes âgées ou atteintes d'un handicap, ...). Le Conseil d'Etat approuve

cette démarche qui lui semble en tous points conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 99 précité de la Constitution („Toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable ... (doit) être (autorisée) par une loi spéciale“).

Il donne cependant à considérer s'il n'y aurait pas intérêt à reprendre pour compte des projets routiers l'approche retenue dans le cadre de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Le relevé des grands projets d'investissement qui figure à l'article 10 de la loi en question est complété au fur et à mesure de la maturation des projets d'extension et de réaménagement du réseau ferré. Si dans les circonstances données ces projets sont soumis de façon séparée à l'approbation du législateur, leur inscription sur le relevé en question a cependant le mérite de rendre *ipso facto* applicable l'ensemble des conditions de réalisation prévues par ladite loi pour tout projet d'investissement en matière de gestion du réseau national de chemin de fer, sans obligation de répéter ces conditions dans des textes légaux postérieurs ou d'y faire référence. Cette manière de procéder aurait en outre l'avantage de donner à tout moment une vue d'ensemble des investissements approuvés dans le domaine de la grande voirie routière. Cette approche a pour unique tare, comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé dans certains avis antérieurs, de ne pas fournir d'indication sur l'état effectif des engagements financiers demandés par les investissements approuvés par le législateur, indications qui font pourtant aussi défaut si la forme de présentation choisie par les auteurs du projet de loi sous avis est retenue.

Quant au bien-fondé de la route de contournement projeté, il convient de rappeler que dès les années 1950 les milieux politiques luxembourgeois avaient pris conscience de la nécessité d'assurer les raccordements routiers utiles aux grands axes internationaux du réseau routier européen pour éviter l'isolement du pays et pour „(ne pas couper) les centres de production, garants du bien-être de tous les Luxembourgeois et de l'avenir du pays“ de la possibilité d'„accès faciles aux grandes routes internationales qui menacent de contourner notre territoire“¹. Aussi le Luxembourg était-il devenu partie contractante de l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international (AGR), signé à Genève, le 15 novembre 1975 et approuvé par la loi du 18 juin 1981. La conclusion de cet accord faisait suite à la Déclaration sur la construction de grandes routes de trafic internationales signée à Genève, le 16 septembre 1950, déclaration à laquelle le Luxembourg avait également adhéré.²

Dans son avis du 12 mai 1967, relatif au projet de loi qui allait devenir la loi précitée du 16 août 1967, le Conseil d'Etat avait identifié parmi les priorités du programme national de construction routière „l'achèvement de la route E42 (aujourd'hui E29) reliant Echternach par l'intermédiaire de la ceinture (de contournement de la Ville de Luxembourg) à Remich et au réseau allemand de la Sarre“.³ Il avait noté qu'„une grande partie de la route Echternach-Luxembourg est déjà achevée. Il ne reste plus qu'à réaliser la jonction avec le réseau allemand en contournant la ville d'Echternach“. Il avait encore constaté qu'„à l'autre extrémité la route sera reliée à la ceinture contournant la ville de Luxembourg et (qu') à la suite de cette jonction, la route sera en communication avec toutes les autres voies nouvelles“. Un des soucis majeurs du Conseil d'Etat tenait à l'époque à la création des préalables légaux pour empêcher que sur la grande voirie „aucun accès n'y (puisse) être établi en dehors de ceux aménagés par l'Etat. De cette façon on évitera que le nouveau réseau de grande communication ne puisse se transformer en voirie d'habitation et que le précédent des nouvelles routes construites dans la région ... de Gonderange-Junglinster ne se reproduise“.

Le Conseil d'Etat constate que le projet de contournement routier de Junglinster s'inscrit dès lors dans la logique tant des engagements internationaux de notre pays contractés dès 1950 que des options politiques prises dès le début des années 1960. En effet, même si ce contournement n'est pas explicitement mentionné parmi les mesures jugées nécessaires à l'époque, il s'inscrit dans la lignée du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication arrêté à l'article 6 modifié de la loi précitée de 1967. Le Conseil d'Etat ose espérer que l'arsenal légal entre-temps mis en place

1 Conclusions de la commission consultative instituée en 1964 par le Gouvernement avec pour mission de faire des propositions en matière d'aménagement de la voirie nationale (cf. Les gouvernements du Grand-Duché de Luxembourg depuis 1848; édition février 2003, pages 166 et 167).

2 Dès la Déclaration de Genève de 1950, les tronçons Steinfort-Luxembourg-Frisange et Remich-Luxembourg-Echternach faisaient partie des routes „européennes“ E9 et E42, rebaptisées par la suite E25 et E29, auxquels sont venus s'ajouter par la suite les tronçons luxembourgeois des axes E44 Amiens-Charleville-Mézières-Luxembourg-Trier-Koblenz-Giessen et E421 Aachen-St. Vith-Luxembourg.

3 Avis du Conseil d'Etat du 12 mai 1967 relatif au projet de loi ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes (doc. parl. No 53 (1209); sess. ord. 1966-1967).

comporte les garanties nécessaires pour que le nouveau contournement garde le statut voulu par les auteurs du projet sous examen et qu'il ne puisse pas servir à de nouvelles excroissances tentaculaires des aires bâties modifiant sa fonction de délestage de la traversée de Junglinster au détriment tant d'un écoulement fluide du trafic de transit que de la qualité de vie et de la sécurité des riverains tentés de venir habiter le long du nouvel axe.

Les auteurs du projet motivent les paramètres techniques du projet notamment aussi par la nécessité d'adapter la capacité d'évacuation du trafic à l'évolution des besoins croissants d'un trafic en constante progression, la croissance ayant été de plus de 40 pour cent en 15 ans. Abstraction faite des engagements internationaux requérant des mesures constructives pour assurer une fluidité optimale du trafic sur les routes du réseau „E“ et de l'intérêt d'apaiser le trafic à l'intérieur des agglomérations pour des raisons évidentes de sécurité et de qualité de la vie, le Conseil d'Etat aurait apprécié des informations supplémentaires sur la composition de ce trafic et notamment sur le taux de véhicules en circulation internationale et sur la proportion de frontaliers allemands empruntant la E29 pour se rendre à leur lieu de travail au Grand-Duché. En effet, si le projet sous avis a certainement ses mérites dans une perspective à moyen terme, ces données complémentaires auraient permis de porter aussi un jugement sur son opportunité à plus long terme.

Il est un fait que le réseau routier luxembourgeois est conçu selon une configuration radiale centrée sur la Ville de Luxembourg (hormis quelques rares axes à l'exemple de l'autoroute A13 qui relie les centres d'activités du Bassin minier et assure une liaison autoroutière vers la Sarre). Par ailleurs, l'économie luxembourgeoise est de plus en plus tributaire de la main-d'œuvre de frontaliers venant entre autre des régions de Bitburg-Prüm et de Trier-Land. En considération de ces éléments et face à d'autres problèmes que pose la configuration du tronçon luxembourgeois de la E29, comme par exemple le contournement d'Echternach ou les problèmes de sécurité à l'orée du Grunewald, source fréquente d'accidents graves, le Conseil d'Etat pense qu'une réflexion approfondie serait de mise sur le pour et le contre d'un concept transfrontalier permettant de drainer le trafic routier originaire du sud de l'Eifel et des alentours de Trèves vers l'autoroute A1 (par exemple via la B51 allemande) dès avant d'accéder au Grand-Duché. Or, l'exposé des motifs est muet sur cette dimension du dossier, et le plan directeur sectoriel „transports“ à mettre en place en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, qui pourrait fournir le cadre pour examiner cette dimension et pour porter ainsi un jugement plus complet sur l'opportunité du projet, se fait attendre.

Une autre question soulevée par le projet de loi sous examen a trait à l'applicabilité de la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires.

La longueur du projet de contournement de 3.860 mètres, soit une longueur substantiellement inférieure au seuil de dix kilomètres qui, selon l'article 4 de ladite loi, requiert une évaluation obligatoire des incidences environnementales, demanderait tout au plus, en vertu de l'article 13, une décision du gouvernement quant à la réalisation d'une telle évaluation au regard des incidences notables du projet en question sur l'environnement. Or, selon l'article 30, relatif aux dispositions transitoires, l'évaluation prévue d'après l'article 4 ne s'applique pas aux projets dont la réalisation n'était pas encore entamée au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2007, dès lors qu'à ce moment lesdits projets avaient déjà fait l'objet d'une enquête publique.

Le Conseil d'Etat note que, selon l'exposé des motifs, le projet de contournement de Junglinster a été autorisé le 23 janvier 2006 par le ministre de l'Environnement sur base de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, à la suite d'une étude d'impact environnemental effectuée entre mai 2003 et décembre 2004 et d'une étude acoustique finalisée en novembre 2005. De la sorte, le régime transitoire de la loi du 13 mars 2007 est d'application.

Dans ces circonstances, il y aurait tout au plus lieu à application du deuxième alinéa de l'article 30 qui prévoit qu'un projet routier, ferroviaire ou aéroportuaire peut faire l'objet d'un règlement grand-ducal à l'effet d'en déterminer les conditions d'aménagement et d'exploitation visant l'environnement humain et naturel ainsi que la sécurité du public et du voisinage en général. L'appréciation de l'opportunité d'édicter un tel règlement est laissée, d'après ledit article 30, au pouvoir exécutif. Le Conseil d'Etat donne à considérer que l'adoption d'un tel règlement permettrait non seulement de vérifier la pertinence des critères environnementaux pris en compte, mais de voir aussi si les exigences de sécurité du trafic sont respectées. Un audit de sécurité devrait à cet égard pouvoir déterminer les paramètres utiles et empêcher que la nouvelle infrastructure routière à créer ne soit exposée aux facteurs de risques

qui sont par exemple à l'origine de la fréquence des accidents graves recensés régulièrement sur la route de contournement d'Ettelbruck.

En ce qui concerne la réalisation technique du projet, le Conseil d'Etat note qu'une attention particulière a été réservée aux synergies possibles avec un autre projet de construction public, qui porte sur la construction d'un nouveau lycée à Junglinster-Gonderange et dont le site d'implantation se trouvera à proximité immédiate du nouvel axe routier.⁴ Tant le coût des deux projets que leur intégration dans le paysage environnant s'en ressentent favorablement. Différentes variantes du contournement avaient par ailleurs été étudiées en vue de la finalisation de l'avant-projet sommaire afférent, et c'est le tracé décrit en détail dans l'exposé des motifs et reproduit sur les plans annexés qui a finalement été retenu.

Enfin, il appert à la lumière des explications reproduites dans l'exposé des motifs que les auteurs du projet de contournement ont respecté les prescriptions techniques de l'Accord de Genève précité de 1975 en ce qui concerne les paramètres de construction de la route. Parallèlement, il a été veillé au rétablissement de la voirie existante, notamment dans l'intérêt de l'accès aux surfaces agricoles, et à la mise en place de conditions de raccordement optimales des deux localités et de l'établissement scolaire en matière de mobilité douce, ainsi qu'aux solutions utiles concernant l'évacuation des eaux de surface.

Ni le devis du projet ni le relevé des frais d'exploitation et d'entretien ne donnent lieu à observation.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat peut, sous réserve des observations de fond et de forme ci-avant, émettre un avis favorable au sujet du projet de loi sous examen.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de préciser qu'il s'agit d'un „contournement *routier*“.

Article 1er

Cet article comporte l'autorisation du législateur au gouvernement de procéder à la réalisation d'un contournement routier de la localité de Junglinster. Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit la fin du texte en écrivant „... *réalisation d'un contournement de Junglinster par la route E29*“.

Article 2

A la première phrase, il convient de remplacer le sigle „€“ par le mot „euros“. A la deuxième phrase, il y a lieu d'écrire correctement „prix *de* la construction“ et de remplacer dans la date de référence de la valeur indiciaire „01 octobre 2006“ par „*1er* octobre 2006“.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Nonobstant son observation formulée dans le cadre des considérations générales ci-avant au sujet de l'opportunité de prévoir l'inscription des grands projets routiers, approuvés individuellement par le législateur, dans un relevé à faire figurer dans la loi précitée du 16 août 1967, à l'instar de l'approche retenue par la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, le Conseil d'Etat estime qu'en vue d'assurer l'application du cadre légal posé par la loi précitée au projet de contournement sous examen, il convient de libeller comme suit l'article 4:

⁴ Le projet de loi relatif à la construction d'un Lycée à Junglinster fait l'objet d'un autre avis du Conseil d'Etat émis à la date du présent avis.

„**Art. 4.** Le septième tiret de l’alinéa premier de l’article 6 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 par le texte suivant:

„- l’achèvement de la route Echternach-Luxembourg (E29), avec sa jonction, à partir de Waldhof, au plateau de Kirchberg, et le contournement de la ville d’Echternach et de Junglinster“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 septembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

