

N° 6383²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation
de la circulation sur toutes les voies publiques**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(10.12.2012)

La Commission se compose de: M. Fernand BODEN, Président; M. Marc SPAUTZ, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Eugène BERGER, Lucien CLEMENT, Fernand ETGEN, Mmes Marie-Josée FRANK, Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS, Roland SCHREINER et Serge URBANY, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 2 janvier 2012 par Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs et d'une fiche financière, ainsi que des avis respectifs de la Chambre de Commerce en date du 13 décembre 2011 et de la Chambre des Métiers en date du 5 janvier 2012.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 16 décembre 2011.

En date du 8 février 2012 la Commission du Développement durable a désigné M. Marc Spautz comme rapporteur du projet de loi sous objet.

Lors de sa réunion du 21 novembre 2012, la Commission a fait une analyse du texte ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté en date du 10 décembre 2012.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi 6383 a pour objet d'insérer à l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques un nouveau paragraphe *2bis*.

L'insertion de ce nouveau paragraphe a pour but de prévoir la possibilité de publier autrement que par voie du Mémorial, à savoir par voie de presse ou d'affichage, les règlements ministériels édictés dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains. Cette publication par voie de presse ou d'affichage comme alternative à la publication au Mémorial tient à des nécessités de rapidité et de souplesse.

Il faut savoir que cette possibilité de publication alternative est déjà actuellement donnée par l'article 100 du Code de la Route, qui dispose en son paragraphe premier que „*le Ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions et le Ministre ayant les Transports dans ses attributions peuvent ensemble prendre des mesures particulières, dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains qui sont justifiées par l'état et la disposition des lieux sur des tronçons déterminés de la grande voirie ou de la voirie normale de l'Etat située en dehors des agglomérations. Il en est de même sur la voirie normale de l'Etat située à l'intérieur des agglomérations dans le cas*

d'une urgence répondant à la définition du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ou en cas de carence des autorités communales. Ces mesures sont publiées au Mémorial, par voie de presse ou par affichage dans les communes concernées“.

Cependant, il résulte des dispositions combinées de l'article 112 de la Constitution aux termes duquel „aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi“ et de l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois que les règlements ministériels édictés conformément à l'article 100 du Code de la Route doivent être publiés au Mémorial, alors qu'aucune forme de publication dérogatoire à l'arrêté royal grand-ducal précité du 22 octobre 1842 n'est prévue par une loi mais seulement par un règlement grand-ducal. Dans ces conditions, les mesures ministérielles visées à l'article 100 du Code de la Route ne peuvent produire leurs effets qu'après avoir été publiées au Mémorial.

Afin d'éviter que les règlements ministériels publiés par voie de presse ou par affichage ne soient sanctionnés par l'article 95 de la Constitution qui interdit au juge d'appliquer des actes réglementaires non conformes à la loi, le projet de loi sous rubrique a donc pour objet de modifier la loi modifiée du 14 février 1955 précitée, en transférant les dispositions actuelles de l'article 100 du Code de la Route à l'article 5 de la loi de 1955.

*

III. LES AVIS

1. Les Chambres professionnelles

Dans son avis du 13 décembre 2011, la Chambre de Commerce approuve les modifications envisagées qui ont le mérite d'asseoir la légalité des procédés de publication des règlements ministériels concernés.

Dans son avis du 5 janvier 2012, la Chambre des Métiers approuve le projet de loi sous rubrique. En ce qui concerne la justification de préférer une publication par voie de presse ou d'affichage comme alternative à la publication au Mémorial, la Chambre des Métiers suppose qu'elle tient à des nécessités de rapidité et de souplesse pouvant être justifiées eu égard au caractère essentiellement technique des règlements ministériels susvisés limités tant géographiquement que temporairement.

2. Le Conseil d'Etat

Dans son avis du 16 décembre 2011, le Conseil d'Etat estime que c'est à bon escient que le Gouvernement entend redresser la situation en prévoyant de créer la base légale pour les différentes formes de publication selon lesquelles les règlements ministériels concernés pourront être portés à la connaissance du public; il espère en outre qu'en attendant l'entrée en vigueur de la loi en projet, le Ministre compétent veillera que les actes normatifs pris en exécution de l'article 100 du Code de la Route soient exclusivement publiés au Mémorial.

Quant aux formes alternatives de publication des règlements ministériels par rapport au Mémorial, le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi entendent reprendre la publication par voie de presse et l'affichage dans les communes concernées. Il estime que plusieurs questions pratiques devraient être résolues dans cette perspective et notamment les questions de l'endroit où les usagers de la route pourront trouver les informations, de la forme et de la durée de la publication ainsi que des modalités pour garantir la traçabilité au-delà du terme des effets de l'existence du règlement et de sa publication. Dans ce contexte, il émet les commentaires suivants:

- il note que la manière de publier les règlements par voie de presse n'est pas précisée. Dans ce contexte, il se demande notamment si un message audiovisuel à la télévision ou la diffusion d'un communiqué à la radio seraient suffisants et si les moyens d'enregistrement des émissions concernées par la société de télévision ou la station radio pourraient fournir un moyen de preuve pour établir la publication ou, si au contraire, il faudrait un communiqué dans la presse écrite et, le cas échéant, dans combien de journaux;

- en ce qui concerne l’affichage dans les communes, la Haute corporation constate que les auteurs du projet de loi ne précisent pas à quel endroit le règlement ministériel est censé être affiché: sur le tableau d’affichage officiel, à la porte de la maison communale ou encore à l’endroit où le règlement ministériel est censé s’appliquer? Il n’est pas non plus précisé pendant quelle durée l’affichage doit avoir lieu et s’il doit comporter la reproduction intégrale du règlement. De même, le texte reste muet sur la preuve de l’affichage ou sur les responsabilités en cas d’affichage défailant;
- de l’avis de la Haute Corporation, la publication via Internet des règlements ministériels pourrait constituer une alternative intéressante par rapport aux formes de publication proposées par les auteurs du projet. En effet, elle permettrait une information en temps quasiment réel des usagers de la route, ce qui pourrait s’avérer avantageux en cas d’extrême urgence. Dans ce contexte, le Conseil d’Etat privilégie l’idée de l’installation d’un site unique auprès du Service central de législation du Ministère d’Etat. Si les auteurs du projet de loi se déclarent d’accord avec l’idée de la publication des règlements sur un site Internet, ils ne rejoignent cependant pas l’idée d’un site unique auprès du Service central de législation. En effet, ce service n’assure pas de permanence ininterrompue. Or, une publication de règlements pourrait s’avérer nécessaire à tout moment du jour ou de la nuit. De la sorte, Monsieur le Ministre propose l’établissement d’un site spécifique, probablement auprès du Ministère du Développement durable et des Infrastructures;
- pour le Conseil d’Etat, il semble évident que les règlements ministériels visés devront être publiés intégralement et que l’information restera accessible pendant la durée d’effet des dispositions en question;
- pour ce qui est de la question d’établir la traçabilité tant de l’existence des textes réglementaires que de leur publication, le Conseil d’Etat propose de s’inspirer de l’article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose dans son dernier alinéa que mention des règlements communaux et de leur publication est faite entre autre au Mémorial.

*

IV. COMMENTAIRE DE L’ARTICLE UNIQUE

En ce qui concerne le texte de l’article unique tel que proposé par les auteurs du projet de loi, le Conseil d’Etat note qu’il se réfère directement à la compétence des ministres ayant les Travaux publics et les Transports dans leurs attributions. Cette approche n’est pas compatible avec les articles 36 et 76, alinéa 2 de la Constitution. En effet, l’article 36 réserve la compétence d’exécution des lois au Grand-Duc. Même si en l’occurrence le projet de loi n’attribue pas directement des compétences réglementaires à des membres du Gouvernement pris individuellement, il présuppose comme acquis la délégation de compétence opérée en vertu de l’article 76, alinéa 2 de la Constitution. Or, il appartient au Grand-Duc seul d’actionner cette compétence. Le Conseil d’Etat s’oppose dès lors formellement au texte projeté et demande de modifier en conséquence la première phrase du nouveau paragraphe *2bis* qu’il est projeté d’ajouter à l’article 5 de la loi de 1955.

Même si le Conseil d’Etat donne normalement la préférence au respect de la règle générale qui veut que les lois et règlements entrent en vigueur le quatrième jour après leur publication au Mémorial, il comprend que dans certaines circonstances il faut veiller à une application rapide des mesures réglementaires que les membres du Gouvernement visés à l’article 100 du Code de la Route peuvent être autorisés à prendre, par exemple dans l’hypothèse d’un grave accident de la circulation ou d’un éboulement de terrain entravant le trafic sur un tronçon de route déterminé. La deuxième phrase ne donne dès lors pas lieu à critique.

La troisième phrase n’a pas sa place dans la loi, car la disposition prévue restreint la prérogative du Grand-Duc d’exercer son pouvoir de délégation dans le cadre des règlements qu’il peut prendre en vertu des articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution. En effet, selon l’article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc de déterminer quelle sera la portée de la délégation de compétence qu’il peut accorder aux termes de l’alinéa 2 de cet article. Le Conseil d’Etat refuserait dès lors la dispense du second vote constitutionnel à la loi en projet si la troisième phrase du nouveau paragraphe *2bis* de l’article 5 de la loi précitée de 1955 était maintenue.

Le Conseil d’Etat note encore qu’aux termes d’un projet de règlement qui a pour objet de modifier l’article 100 du Code de la Route et dont il a été saisi parallèlement au projet de loi sous rubrique, les auteurs entendent donner compétence aux ministres assumant la responsabilité des ressorts des Travaux

publics et des Transports pour suppléer à la carence des autorités communales de réglementer la circulation sur la voirie normale de l'Etat à l'intérieur des agglomérations ou pour réglementer la circulation sur ces tronçons de route en cas d'urgence définie à l'article 5 de la loi précitée de 1955. Etant donné que la compétence de réglementer la circulation sur la voirie normale de l'Etat à l'intérieur des agglomérations revient d'après le prédit article 5, paragraphe 3 aux autorités communales, la restriction prévue de cette compétence équivaut à une intervention du pouvoir exécutif dans les attributions des communes spécialement reconnues en la matière par la loi. Les dispositions réglementaires prises en l'occurrence sans le fondement légal nouvellement prévu risqueraient dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Aussi le Conseil d'Etat marque-t-il son accord avec la reprise à l'article 5 de la loi de 1955 de la possibilité d'intervention exceptionnelle du pouvoir réglementaire étatique dans une matière où la compétence réglementaire revient normalement aux communes. Il n'estime pourtant pas indiqué d'évoquer les cas d'urgence spéciaux prévus audit article 5, alors que le pouvoir réglementaire étatique est de façon générale tenu par des règles spécifiques en ce qui concerne le recours à la procédure d'urgence.

Quant à l'emplacement de la modification projetée, le Conseil d'Etat préférerait une insertion des nouvelles dispositions *in fine* du paragraphe 2 dudit article 5. Dans ce contexte, il estime que le dernier alinéa actuel de ce paragraphe pourrait être supprimé alors qu'il fait double emploi avec le principe général inscrit à l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose que les règlements communaux ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale.

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de réserver la rédaction suivante à l'article unique du projet de loi sous rubrique:

Article unique. *Le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques est remplacé par le texte suivant:*

„Il en est exceptionnellement de même pour suppléer à la carence des communes de réglementer la circulation sur la voirie de l'Etat à l'intérieur des agglomérations, lorsque l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains l'exige.

La publication des règlements qui, le cas échéant, peuvent intervenir sur base de la délégation de compétence prévue à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution en vue de l'exécution de la présente loi sont publiés au Mémorial ou sur le site électronique installé à cet effet par le Gouvernement. La durée de la publication par voie électronique correspond à celle des effets du règlement publié. Mention du règlement et de sa publication est faite en outre au Mémorial.

A moins d'en disposer autrement, ces règlements entrent en vigueur le jour de leur publication“.

La Commission décide de faire sienne la proposition du Conseil d'Etat.

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation
de la circulation sur toutes les voies publiques

Article unique. Le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques est remplacé par le texte suivant:

„Il en est exceptionnellement de même pour suppléer à la carence des communes de réglementer la circulation sur la voirie de l'Etat à l'intérieur des agglomérations, lorsque l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains l'exige.

La publication des règlements qui, le cas échéant, peuvent intervenir sur base de la délégation de compétence prévue à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution en vue de l'exécution de la présente loi sont publiés au Mémorial ou sur le site électronique installé à cet effet par le Gouvernement. La durée de la publication par voie électronique correspond à celle des effets du règlement publié. Mention du règlement et de sa publication est faite en outre au Mémorial.

A moins d'en disposer autrement, ces règlements entrent en vigueur le jour de leur publication“.

Luxembourg, le 10 décembre 2012,

Le Rapporteur,
Marc SPAUTZ

Le Président,
Fernand BODEN

