

Projet de loi

concernant la gestion du domaine public fluvial et portant

a) modification

- **de la loi du 28 juillet 1973 portant création d'un Service de la navigation,**
- **de la loi modifiée du 31 mars 2000 concernant l'administration et l'exploitation du port de Mertert,**
- **de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau,**
- **de la loi modifiée du 14 juillet 1966 sur l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure et l'hypothèque fluviale, et**

b) abrogation de certaines autres dispositions en matière de navigation fluviale.

Avis du Conseil d'Etat

(12 juillet 2013)

Par dépêche du 22 octobre 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 25 février 2013.

En date du 19 avril 2013, le Conseil d'Etat s'est vu transmettre un courrier du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en réponse à son courrier du 27 mars 2013 quant à la question de la conformité du projet de loi avec les engagements internationaux liant le Luxembourg à l'Allemagne concernant le condominium.

Par dépêche du 17 juin 2013, le Conseil d'Etat a été saisi d'un amendement gouvernemental, accompagné d'un commentaire.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet, d'une part, la création d'un cadre légal en matière de gestion du domaine public fluvial et, d'autre part, le renforcement des missions de gestion de la flotte fluviale luxembourgeoise et les pouvoirs de sanction du Service de la navigation. Pour ce faire, la loi entend, après avoir déterminé la consistance, préciser les conditions de l'usage public, les dispositifs de protection, les modalités d'administration et les outils de gestion et de valorisation (y compris la création d'une assise légale pour la perception de taxes et de redevances pour l'octroi d'occupations et d'utilisations privatives) de ce patrimoine commun.

Le texte sous avis vise à compléter la loi modifiée du 28 juillet 1973 ayant porté création d'un service de la navigation rattaché directement au ressort des Transports en précisant ses missions. Ces missions, se limitant actuellement à la gestion et à la surveillance infrastructurelle et l'exercice des fonctions de police sur le condominium germano-luxembourgeois, sont complétées par celle de gestionnaire de la flotte fluviale. Les pouvoirs des agents sont étendus pour permettre une intervention efficace sur un bateau. Parallèlement, le pouvoir de recourir à des sociétés de classification est introduit.

En même temps, la loi modifiée du 14 juillet 1966 sur l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure et l'hypothèque fluviale est adaptée pour tenir compte des exigences de qualité qui s'imposent aux bateaux de navigation intérieure demandant une inscription sur les registres d'immatriculation au Luxembourg (exigence d'une assurance RC obligatoire et conditions d'âge du bateau pour une première immatriculation) et ce dans un objectif d'éviter tout reproche de pavillon de complaisance.

Examen des articles

Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat constate que, contrairement au texte soumis au Conseil d'Etat pour avis, le document parlementaire n° 6530 porte la mention de « projet de loi » et non plus d'« avant-projet de loi » et il y est fait abstraction d'un préambule. En effet, contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi.

Comme il s'agit d'un texte comportant un grand nombre d'articles, le regroupement des articles devrait se faire en chapitres qui peuvent, le cas échéant, eux-mêmes être repris sous des titres. Les chapitres sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et mis en caractères gras, tout comme leur intitulé, précédé d'un trait d'union et suivi d'un point final. Partant, il y a lieu d'écrire:

« Chapitre 1^{er} - Nature juridique, consistance et principes de gestion du domaine public fluvial.
(...) »

Les références au premier des articles du dispositif se font en écrivant « Art. 1^{er}. » et non pas « Art. 1. ».

Par ailleurs, les intitulés des articles ne sont pas précédés d'un tiret.

Quant à l'emploi des temps, les textes sont en principe rédigés à l'indicatif présent. Le texte est dès lors à redresser aux articles 2 (paragraphe 2 et 3), 3 (paragraphe 3 et 5), 6 (paragraphe 2), 12 (paragraphe 2), 13 (paragraphe 2 et 4), 14 et 17 (point 3°) du projet sous avis.

L'utilisation des adjectifs « ci-avant » ou « ci-devant » dans le cadre d'un renvoi, de même que l'emploi des expressions « (mentionnées/visées) à l'alinéa/au paragraphe précédent/qui précède » est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Il y a lieu de changer dans ce sens le libellé des articles 2 (paragraphe 3 et 4), 4 (paragraphe 6), 6 (paragraphe 3 et 4), 11 (paragraphe 1^{er}), 12 (paragraphe 1^{er}) et 13 (paragraphe 1^{er}).

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe ou alinéa. Les expressions « en vertu de/prévues par la présente loi » ou « par le/du présent article/alinéa » sont à omettre car superfétatoires du moment qu'une disposition fait référence à une autre disposition du même acte normatif. Le libellé des articles 3 (paragraphe 6), 4 (paragraphe 3), 6 (paragraphe 2), 10 (paragraphe 5, 7 et 8), 11 (paragraphe 1^{er} et 6) et 16 (paragraphe 2) est à modifier en conséquence.

Les paragraphes sont référés sans parenthèses. Cette observation vaut notamment pour l'article 6, paragraphe 5 où il est indiqué de remplacer les termes « article 10(1) » par « article 10, paragraphe 1^{er} », ainsi que pour l'article 11, paragraphes 1^{er} et 7.

Comme les adjectifs et les substantifs prennent la minuscule s'ils suivent le premier substantif et la majuscule s'ils le précèdent, il y a lieu d'écrire « Service de la navigation » et « Administration de l'enregistrement et des domaines » à travers tout le texte du projet de loi.

Suite à l'introduction d'une formule abrégée à l'article 3, paragraphe 2, qui désigne le ministre ayant les Transports dans ses attributions comme ministre compétent pour la mise en œuvre de la loi en projet, il y a lieu d'écrire « ministre » dans tout le texte du dispositif qui suit.

Intitulé du projet de loi

Sous le point a) de l'intitulé, il y a lieu d'écrire « *de la loi modifiée du 28 juillet portant création d'un service de la navigation ».*

En outre, il convient de préciser quelles dispositions sont abrogées par le projet de loi sous avis. Le point b) prendra donc la teneur suivante:

« b) abrogation

- des articles 1^{er}, 2 et 5 de l'arrêté du Directoire exécutif du 13 nivôse an V (2 janvier 1797) sur la navigation et les chemins de halage;*
- de la loi du 6 frimaire an VII de la République une et indivise (26 novembre 1798) relative au régime, à la police et à l'administration des bacs et bateaux sur les fleuves, rivières et canaux navigables;*
- de l'arrêté royal du 3 mai 1817 concernant la navigation et le flottage sur les rivières du Grand-Duché; et*
- de la loi du 29 janvier 1890 concernant l'aliénation des terrains faisant partie du domaine public dans la Moselle et la partie navigable de la Sûre, ainsi que des anciens lits de ruisseaux abandonnés ».*

Article 1^{er}

Cet article ne comporte pas de dispositions à caractère normatif et devra dès lors être supprimé. En conséquence, les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 2 de cet article détermine la composition du domaine public fluvial et y fait entrer des éléments qui font partie du condominium germano-luxembourgeois. Les deux premiers paragraphes de l'article 1^{er} du Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne sur le tracé de la frontière commune entre les deux Etats, signé à Luxembourg, le 19 décembre 1984, approuvé par la loi du 27 mai 1988, précisent que « (1) Partout où la Moselle, la Sûre et l'Our forment la frontière d'après le Traité du 26 juin 1816, elles constituent un territoire commun sous souveraineté commune des deux Etats contractants. (2) Ce territoire comprend la colonne d'air au-dessus ainsi que le socle terrestre en-dessous de la surface des eaux à l'intérieur de sa délimitation latérale; ce principe vaut aussi pour les ouvrages et installations de toute sorte en surface et en profondeur. Les îles comprises dans ce territoire en font partie. » En conséquence, la juridiction territoriale de chacun de ces Etats s'exerce sur toute l'étendue de la Moselle déclarée mitoyenne et spécialement d'un bord à l'autre dans les limites du *plenissimum flumen* (23/02/1901, J. Paix Lux.).

Le cours d'eau de la Moselle, y compris le lit et les berges, les ressources en eau, le sous-sol et l'emprise aérienne ainsi que le parcours inférieur de la Sûre faisant également partie de ce territoire commun sous souveraineté commune des deux Etats peuvent-ils pour autant être incorporés dans le domaine public fluvial, sans qu'il y ait eu accord entre les deux Etats sur cette approche? Le paragraphe 1^{er} de l'article 5 du traité précité dispose que « les Etats contractants règlent les questions concernant le droit applicable sur le territoire commun sous souveraineté commune par un arrangement additionnel ». L'article 8 précise que « pour le cas où un Etat contractant entend procéder soit sur le territoire sous souveraineté commune, soit sur les rives de la Moselle, de la Sûre et de l'Our, à des mesures qui exigent l'accord de l'autre Etat contractant, il s'accorde avec celui-ci en temps utile. Ceci vaut également pour le cas où un Etat contractant entend prendre sur son territoire sous souveraineté exclusive des mesures portant sur des installations qu'un des Etats contractants est tenu d'exploiter, d'entretenir ou de renouveler en vertu de conventions internationales, ou exécutées sur l'aire de telles installations. Les autorités compétentes respectives des Etats contractants s'accordent à ce sujet ». Selon les auteurs, les mesures dont question à l'article 8 sont notamment les mesures infrastructurelles telles que la construction des ponts ou de pontons / quais d'accostage et toute modification afférente. Quant à l'article 5, ils estiment que l'intégration du territoire sous souveraineté commune dans le domaine public fluvial luxembourgeois y rendant applicables les dispositions du projet de loi sous rubrique n'exige pas d'accord préalable de la République fédérale d'Allemagne (cf. courrier du 19 avril 2013 du Premier Ministre, Ministre d'Etat). Ils déclarent qu'à défaut d'un tel accord, il y a concurrence des droits luxembourgeois et allemand, en l'occurrence

notamment le *Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)*, applicable sur la Moselle germano-luxembourgeoise. Cette information suggère que les deux parties sont tombées d'accord sur l'approche d'une application concurrente à partir du moment où l'Allemagne a étendu sa propre législation au condominium, action acceptée par le Grand-Duché de Luxembourg. Faute d'autres informations, le Conseil d'Etat doit admettre que les conditions, et notamment le respect des engagements luxembourgeois vis-à-vis de l'Allemagne, sont partant réunies pour mettre en place la législation projetée par les auteurs.

Le Conseil d'Etat estime que les instruments mis en place par les lois portant sur l'organisation du territoire ne devraient pas servir de base pour déterminer le domaine public, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 2. Si les auteurs insistaient à maintenir cette approche, il conviendrait dans l'intérêt d'une meilleure intelligibilité du droit et afin de garantir l'aspect participatif dans l'élaboration des plans sectoriels de faire figurer les dispositions afférentes directement dans les lois correspondantes, à savoir la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, et ne pas les déferer dans une loi spéciale.

De même, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de se départir du régime général des servitudes en faisant figurer les servitudes en rapport avec le domaine public fluvial dans les plans d'aménagement généraux et particuliers des communes, respectivement dans les plans d'occupation du sol et les plans directeurs sectoriels, alors que ce n'est pas le cas pour d'autres servitudes et que les plans mentionnés ne conviennent pas pour servir à la publicité des servitudes. Aussi propose-t-il de supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 4.

D'un point de vue rédactionnel, la subdivision complémentaire devrait se faire au paragraphe 2, en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2, 3., 4. et 5.).

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

En ce qui concerne la largeur de la bande de servitude, il a été jugé utile d'adopter la distance de 7,80 m, à l'instar de l'approche retenue par le législateur français. Cette distance correspond aux 24 pieds de place imposés aux propriétaires des héritages aboutissants aux rivières navigables par l'article 7 du titre XXVIII de l'édit royal du 13 août 1669 portant règlement général pour les eaux et les forêts, abrogé par la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Comme le texte sous avis ne peut pas porter sur la rive droite de la Moselle, l'adjectif « gauche » peut être omis. Le Conseil d'Etat se demande dans quelle mesure la rive de la partie inférieure de la Sûre, se trouvant affectée par le reflux de la retenue du barrage de Trèves et faisant partie du domaine public fluvial, ne devrait pas être incluse dans le champ d'application de cet article.

Aux paragraphes 1^{er} et 4, il est fait mention de « propriétaires ou locataires de terrains », au paragraphe 3 « propriétaire ou titulaire d'un droit réel ». Le Conseil d'Etat propose d'utiliser uniformément l'expression de « titulaire d'un droit réel ».

Au paragraphe 2, il faut écrire « ministre ayant les Transports dans ses attributions ».

A l'endroit du paragraphe 3, il y a lieu de définir comme délégué du gestionnaire du domaine le Service de la navigation conformément au paragraphe 7 de l'article 4, alors que le ministre est à considérer conformément au paragraphe 3 de l'article 4 comme gestionnaire du domaine. Comme le titulaire d'un droit réel sur les terrains est responsable de l'entretien des servitudes, il y a lieu de préciser les conditions d'accès du public. Le Conseil d'Etat propose de limiter les activités autorisées à la circulation et à la pratique de la pêche.

Comme l'avis du Service de la navigation ne peut pas lier le ministre, il y a lieu de remplacer « et sur avis conforme » par « après avoir demandé son avis au » à l'endroit du paragraphe 5.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas ce que les auteurs entendent à l'endroit du paragraphe 7 par « plan reflétant les servitudes ». Il estime que la reprise cadastrale des servitudes devrait suffire pour maintenir un régime cohérent des différentes servitudes.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Au paragraphe 3, l'alinéa 3 ne possède pas de dispositions à caractère normatif et devra dès lors être supprimé.

Comme il n'y a pas lieu de rappeler la nécessité du respect des engagements internationaux dans une disposition légale, l'alinéa 2 du paragraphe 4 est à omettre.

La deuxième phrase du paragraphe 5 prévoit que, pour tout acte d'aliénation ou d'acquisition, le ministre ayant les Transports dans ses compétences doit être entendu en son avis et notifier au ministre ayant les Domaines dans ses attributions une décision formelle de classement ou de déclassement de l'immeuble en question. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au maintien de cette disposition. En effet, en vertu de l'article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc d'organiser le Gouvernement et il n'est dès lors pas permis à une autorité autre que le Grand-Duc d'intervenir dans cette organisation.

Les renvois aux articles 5 à 7 seront par ailleurs à adapter; il en sera de même au paragraphe 3 de l'article qui suit.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 4 dispose qu'il appartient au ministre de décider d'une désaffectation temporaire ou d'une restriction d'exploitation de sections du domaine public fluvial ou de parties d'infrastructure nettement délimitées. Le paragraphe 5 donne au Service de la navigation le pouvoir réglementaire de décréter par voie d'avis affichés ou à paraître dans la presse des désaffectations temporaires ou restrictions d'exploitation qui s'imposent en cas d'accident ou d'autres événements ou manifestations.

Ces deux dispositions sont contraires aux articles 36 et 76 de la Constitution qui disposent que « le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois » et que les membres du Gouvernement peuvent être chargés par le Grand-Duc dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution de prendre des mesures d'exécution.

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande la suppression des paragraphes 4 et 5 dont les dispositions doivent être reléguées à un règlement grand-ducal.

Il propose de donner à l'article sous examen la teneur suivante:

« Art. 4. Conditions d'accès et d'utilisation du domaine public fluvial.

Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public fluvial ou l'utiliser au-delà du droit d'usage qui appartient à tous.

Nul ne peut porter atteinte au bon état, à l'intégrité et à la propreté du domaine public fluvial et de ses dépendances.

Un règlement grand-ducal détermine les règles d'accès, de circulation et d'utilisation concernant le domaine public fluvial. »

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Plusieurs interdictions sont énumérées à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de cet article, l'alinéa 2 précise que la non-observation de ces prescriptions fait intervenir la responsabilité civile des contrevenants, le paragraphe 2 introduit l'obligation d'informer le Service de la navigation du non-respect de ces interdictions et de prendre les mesures pour écarter tout danger qui en résulte, le paragraphe 3 les mesures administratives applicables. Quant à l'article 10, il énumère des faits et comportements érigés en infractions engendrant des sanctions pénales. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à ses observations émises à l'endroit de l'article 10 du présent avis. Afin d'éviter une confusion entre les interdictions énumérées au paragraphe 1^{er} du présent article et les infractions établies à l'article 10, il propose de supprimer le paragraphe 1^{er} et de renuméroter et reformuler les paragraphes subséquents en conséquence.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, la disposition que la compétence d'enlever des installations ou du matériel incriminé appartient au ministre du ressort et à « son délégué » se heurte aux dispositions de l'article 76 de la Constitution qui réserve au Grand-Duc la faculté d'organiser son Gouvernement. Il n'est dès lors pas permis au législateur d'organiser au sein du pouvoir exécutif les délégations d'un membre du Gouvernement à un fonctionnaire. D'après l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement, celles-ci sont limitées à des délégations de signature susceptibles d'être accordées en matière administrative et financière, sans pouvoir jamais porter sur des actes réglementaires, d'une part, ou impliquer une délégation de compétence, d'autre part. En disposant que des installations ou du matériel incriminé peuvent être enlevés par le délégué du ministre du ressort, la disposition légale porte sur l'organisation interne du Gouvernement et emporte en plus une délégation de compétence qui n'est pas voulue par le pouvoir exécutif aux termes de l'arrêté grand-ducal précité du 22 décembre 2000. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer

formellement au maintien des mots « ou son délégué » dans le texte soumis à son avis.

A l'alinéa 2 du paragraphe 3 tout comme au paragraphe 5, la référence devra selon la numérotation du Conseil d'Etat se faire à l'article 8, paragraphe 1^{er} et non à l'article 10, paragraphe 1^{er}.

En ce qui concerne le paragraphe 6, il convient de préciser la fixation des frais d'enlèvement dans le texte même et de ne pas se référer à la législation en matière de circulation routière, d'autant plus que la mise en fourrière n'est pas prévue pour les bateaux. Le recouvrement des frais d'enlèvement ne doit pas être mentionné dans ce paragraphe puisqu'il est traité par l'article 27 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Finalement, il y a lieu d'indiquer que ce paragraphe concerne les engins flottants.

Le Conseil d'Etat renvoie par ailleurs à ses observations formulées à l'endroit de l'article 6, alinéa 5 de son avis de ce jour concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à la procédure d'autorisation harmonisée en matière d'occupation et d'utilisation privative et privilégiée du domaine public fluvial et arrêtant des prescriptions types minimales, dont les dispositions devraient être reprises dans l'article sous revue.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Il y a lieu d'indiquer que le régime d'autorisation mis en place par l'article sous examen ne concerne pas les autorisations visées à l'article 3, paragraphe 2.

Au paragraphe 1^{er}, l'expression « sans préjudice des autorisations requises en vertu d'autres lois et règlements » doit être précisée ou supprimée. Au point a), il faut préciser qu'il s'agit de l'entretien et du renouvellement d'éléments du domaine public fluvial.

Au paragraphe 6, chaque élément énuméré commence par une minuscule. Uniquement si les éléments énumérés constituent des phrases entières, la majuscule sera de mise.

Article 8

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'une assise légale à conférer à un comité d'accompagnement servant de plate-forme pour l'information et l'échange de vues utiles en relation avec l'exploitation de la voie d'eau et respectivement le maintien ou l'amélioration des conditions de navigation. De telles plates-formes existent dans de nombreux autres domaines sans que le besoin de les formaliser par voie légale se soit fait ressentir. Par ailleurs, la disposition déterminant la composition de la plate-forme envisagée (« des représentants des acteurs nautiques ou des organisations représentatives de ces acteurs ») est très floue. Le Conseil d'Etat estime donc que cet article est à supprimer.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat rappelle ses réserves les plus nettes face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Il demande à cette occasion une nouvelle fois, pour les raisons qu'il a plus amplement développées dans d'autres avis (p.ex. l'avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2009; doc. parl. n° 6034³), de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle.

Dans la mesure où le législateur maintiendrait les compétences de police judiciaire au bénéfice d'agents de l'Etat ne relevant pas du corps de la Police grand-ducale, le Conseil d'Etat se devrait d'insister que les fonctionnaires susceptibles d'être assermentés comme officiers de police judiciaire soient désignés par référence à leurs fonctions et grades dans la hiérarchie interne de leur administration. Comme le texte en projet faisant simplement mention « des agents du Service de la Navigation désignés agents de surveillance et dûment assermentés » non autrement précisés ne répond pas aux exigences de l'article 97 de la Constitution, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement (cf. avis du 16 juillet 2010 du Conseil d'Etat sur le projet de loi relative à la concurrence et abrogeant la loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence ; doc. parl. n° 5816⁶).

En outre, il paraît opportun aux yeux du Conseil d'Etat d'attirer encore l'attention sur une source de méprise potentielle affectant le texte sous examen tout comme d'ailleurs les dispositions légales auxquelles il a renvoyé ci-avant. En effet, le paragraphe 1^{er} se réfère « aux agents de la Police grand-ducale ». Il serait possible d'interpréter cette disposition dans le sens que tous les membres du personnel de la Police grand-ducale, peu importe qu'ils relèvent du cadre policier ou du cadre administratif et technique, soient en fin de compte autorisés à effectuer les missions dont question au paragraphe sous examen, ce qui n'est pas voulu par les auteurs ni souhaitable au regard des considérations qui précèdent. Partant, le Conseil d'Etat propose de considérer les seuls « fonctionnaires de la Police grand-ducale visés à l'article 10 du Code d'instruction criminelle ».

En ordre subsidiaire, le Conseil d'Etat estime que pour être en cohérence avec l'article 17, paragraphes 3° et 5° du projet de loi sous avis, l'expression d'« agents de surveillance » est à remplacer par celle d'« agents d'intervention nautique » au cas où les auteurs entendent effectivement se référer aux mêmes agents.

Article 10 (8 selon le Conseil d'Etat)

Les infractions inscrites dans cet article s'ajoutent à celles relevant de la loi du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation et de la loi modifiée du 24 janvier 1990 portant création et organisation d'un tribunal pour la navigation de la Moselle.

Le libellé de ces infractions ne se recoupe qu'imparfaitement avec celui des interdictions mentionnées à l'article 6. Or, en droit pénal, le principe de la légalité des peines consacré par l'article 14 de la Constitution exige une détermination claire et précise du fait punissable ainsi que de la peine par la loi. Par conséquent, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de détailler explicitement à l'endroit de l'article sous examen, quelles interdictions prescrites par l'article 6 sont assorties d'une sanction pénale, et d'éviter la confusion entre interdictions et infractions aux libellés parfois identiques ou du moins semblables.

Il s'interroge sur la justification de la différenciation opérée entre les infractions énumérées au paragraphe 1^{er} et celle figurant au paragraphe 2, alors que les sanctions diffèrent uniquement par la fourchette de la durée de la peine d'emprisonnement applicable qui est respectivement de huit jours à deux ans et de huit jours à un an. Il constate que l'absence d'une autorisation est moins sévèrement sanctionnée à l'endroit du paragraphe 3 que la sanction du non-respect des conditions d'une telle autorisation à l'endroit du paragraphe 4.

De même, il faut préciser au paragraphe 4 si les autorisations dont question aux articles 3 et 4 sont visées tout comme celles dont question à l'article 7.

Le paragraphe 5 est superfétatoire et peut être supprimé.

En ce qui concerne le paragraphe 6 (5 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de noter que le principe de la légalité des incriminations et des peines a pour conséquence que seule la loi formelle peut incriminer, c'est-à-dire ériger des faits ou des comportements en infraction, et établir des peines. L'article 14 de la Constitution s'oppose encore à ce que le législateur habilite le pouvoir réglementaire à fixer les éléments constitutifs d'une infraction. Aussi un règlement ne peut-il valablement ériger des faits ou des comportements à l'encontre de ses prescriptions en infraction que si la loi sur laquelle il se fonde contient des injonctions ou des interdictions suffisamment clairs pour ce faire. Un texte de loi prévoyant, sans autre précision, que les infractions aux dispositions des règlements qui s'y rapportent seront punissables ne répond pas non plus aux prescriptions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, même s'il fixe les peines destinées à s'appliquer. Aussi le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement à la version actuelle de ce paragraphe.

Article 11 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article s'inspire de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Contrairement au dispositif de l'article précité, les auteurs ont omis d'inclure dans l'article en projet une disposition qui prévoit qu'un règlement grand-ducal établira un catalogue groupant les contraventions suivants les montants des taxes à percevoir, condition indispensable pour que la technique de la perception des avertissements taxés puisse utilement s'appliquer.

Dans la première phrase du paragraphe 1^{er}, il y a lieu de se référer aux articles 9 et 8 au lieu des articles 11 et 10.

Articles 12 et 13 (10 et 11 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles s'inspirent de l'article 14 de la loi précitée du 14 février 1955.

Dans la première phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 12, la référence doit être celle de l'article 8 au lieu de l'article 10.

L'objectif de la confiscation prévue au paragraphe 2 est de nature punitive. Dans la mesure où la confiscation revêt la nature d'une peine, il y a lieu de rappeler que le principe de la personnalité des peines et la protection du droit de propriété des tiers imposent de limiter la confiscation aux objets dont le condamné est propriétaire. La différence de valeur entre les biens confisqués est d'ailleurs inhérente au bien qui fait l'objet de la confiscation, laquelle porte sur l'instrument du délit, sans que la valeur de cet instrument, qui procède d'un libre choix du propriétaire, soit un élément déterminant. Le texte proposé par les auteurs ne semble pas en tenir compte et devrait dès lors être adapté.

Article 14

Le Conseil d'Etat propose d'insérer la disposition du présent article à l'endroit de l'article 10 (8 selon le Conseil d'Etat), dont il deviendrait un nouveau paragraphe à prévoir entre les paragraphes 6 et 7 (5 et 6 selon le Conseil d'Etat).

Titre III

Ce titre porte l'intitulé « *Dispositions financières* ».

Comme les articles 17 et suivants ne comportent pas de dispositions financières, ceux-ci devraient être regroupés sous un titre IV intitulé « *Dispositions finales* ». En conséquence, l'article 20 prendrait l'intitulé « *Engagement de personnel* ».

Article 15 (12 selon le Conseil d'Etat)

Les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de sommes d'argent. Chaque tranche de mille est séparée par un point. Au lieu d'écrire « deux mille euros » au paragraphe 1^{er}, il faudrait donc mettre « 2.000 euros ».

Au paragraphe 1^{er}, dernière phrase, il est question d'un règlement grand-ducal en vertu duquel des taxes et des redevances sont perçues sans que les auteurs en aient fait mention dans le dispositif précédemment. Cette phrase devrait plutôt figurer comme deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article en projet.

Article 16 (13 selon le Conseil d'Etat)

Au paragraphe 1^{er}, l'expression « avis conforme » est à remplacer par celle d'« avis demandé », l'avis exprimé par une administration ne pouvant lier le ministre. Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de reformuler le début de la première phrase comme suit:

« Le ministre ayant dans ses attributions les Transports accorde, après avoir demandé son avis au Service de la navigation, une aide (...). »

La première phrase du paragraphe 2 est superfétatoire et elle devrait dès lors être omise.

L'énumération des bénéficiaires d'aides à la deuxième phrase est générale à un degré tel qu'elle apparaît également comme superflue. Si les auteurs veulent cependant exclure quiconque du cercle des bénéficiaires potentiels, il y a lieu de le préciser.

Article 17 (14 selon le Conseil d'Etat)

Les quatre premiers paragraphes remplacent quatre des six articles de la loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation. Au Conseil d'Etat de se demander si cette modifications substantielle de la loi précitée ne se serait pas mieux effectuée par une loi spéciale.

Il est indiqué de rappeler que l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de la loi à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif lors de la première modification de cette loi, même si elle a déjà été citée dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cette loi se limiteront à indiquer qu'il s'agit de la même loi ». Partant, l'article prendra la teneur suivante:

« Art. 14. Dispositions modificatives.

(1) La loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation est modifié comme suit:

- L'article 1^{er} est modifié comme suit: (...)

- L'article 2 est modifié comme suit: (...)
(...)

(2) L'article 8, dernier alinéa de la loi modifiée du 31 mars 2000 concernant l'administration et l'exploitation du port de Mertert est remplacé par le texte suivant:

(...)

(3) L'article 24 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est complété par un paragraphe 6 libellé comme suit:

(...)

(4) La loi modifiée du 14 juillet 1966 sur l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure et l'hypothèque fluviale est modifiée comme suit:

- Un nouvel article 4bis prend la teneur suivante:

(...) »

Etant donné que les auteurs de la loi en projet entendent faire référence itérativement au ministre ayant les Transports dans ses attributions, il y a lieu d'employer une formule abrégée (« le ministre »). Le Conseil d'Etat propose partant de remplacer comme suit l'article 1^{er} de la loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation:

« Art. 1^{er}. Il est créé un Service de la navigation placé sous l'autorité du ministre ayant les Transports dans ses attributions, ci-après désigné « le ministre ». »

Paragraphe 1°

Le paragraphe 3 nouveau proposé à l'endroit de l'article 2 de la loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation permet audit service de conclure des conventions avec des personnes physiques ou morales de droit public ou privé. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nature de ces conventions. S'il s'agit de contrats entrant dans le cadre de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, le droit commun s'applique et il n'y a pas lieu de prévoir une disposition spécifique. S'il s'agit de conventions à portée internationale, on est en présence de traités au sens de l'article 37 de la Constitution qui sont une prérogative exclusive du Grand-Duc. Dans la première hypothèse, le Conseil d'Etat estime qu'il convient de supprimer le paragraphe 3. A défaut d'autres précisions, le Conseil d'Etat ne pourra pas exclure la deuxième hypothèse et se verra dans l'obligation de s'opposer formellement à la disposition en question.

La sous-traitance à des experts prévue au paragraphe 4 ne peut concerner que des activités de consultant, ces experts ne pouvant se substituer au Service de la navigation pour accomplir les missions que la loi lui attribue. Or, les modalités réglant le recours à des missions de consultances sont prévues par le droit commun. Le paragraphe 4 peut donc être supprimé.

Paragraphe 2°

L'organisation interne du Service de la navigation pour gérer ses relations internationales et économiques lui appartient et n'est pas à régler dans un texte de loi.

En ce qui concerne le libellé du nouvel article 3, pour autant que les exigences que devront respecter soit le propriétaire ou l'exploitant d'un bateau ou d'ateliers de maintenance, soit le personnel navigant ont un effet sur l'exploitation, ces exigences doivent être précisées dans la loi. En effet, la liberté de commerce constitue une matière réservée à la loi, et des dispositions y relatives ne pourront être reléguées aux règlements grand-ducaux mentionnés à l'alinéa 3 du nouvel article 3. Par ailleurs, il y a lieu de préciser ce que les auteurs entendent par « autres règlements obligatoires au Luxembourg ».

Il y a par ailleurs lieu de faire précéder le texte proposé par l'indication: « **Art. 3.** ».

Paragraphe 3°

Au paragraphe 3° de l'article 17, le projet de loi détermine dans l'article 5 de la loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation des attributions d'agents désignés agents de surveillance et assermentés conformément aux dispositions de la loi du 24 janvier 1990 portant organisation d'un tribunal pour la navigation de la Moselle.

Paragraphe 4°

A l'alinéa 3 de l'article 6 tel que proposé au paragraphe 4° de l'article sous avis, il y a lieu d'écrire comme à l'endroit de l'article 2, paragraphes 3 et 4, « ministre » au lieu de « ministre ayant les transports dans ses attributions ».

Paragraphe 5°

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la teneur de cette disposition modificative. Selon les auteurs, afin de pouvoir faire mieux cadrer la désignation de la fonction avec la nature des activités, le paragraphe en question se propose de remplacer le terme « agent de surveillance » par « agent d'intervention nautique », « tel que créé et organisé dans la présente loi » dans tous les textes applicables.

Le projet de loi détermine dans son article 9 des agents du Service de la navigation désignés agents de surveillance et dûment assermentés. Cette désignation non autrement précisée a engendré une opposition formelle du Conseil d'Etat.

Paragraphe 6°

Le paragraphe 6° procède à une modification du dernier alinéa de l'article 8 de la loi modifiée du 31 mars 2000 concernant l'administration et l'exploitation du port de Mertert qui faisait encore référence aux « agents du Service de la navigation de la carrière moyenne de l'ingénieur technicien ». Cette référence est remplacée par celle d'« agent d'intervention nautique ».

Si les auteurs entendaient remplacer le terme « agent de surveillance » par « agent d'intervention nautique », il conviendrait d'y procéder directement dans le texte sous avis.

Il y a lieu d'écrire « le ministre ».

Paragraphe 7°

Il s'agit de modifier la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Ensuite, il convient de citer correctement la loi sous rubrique, à savoir la « loi du *** concernant la gestion du domaine public fluvial ».

Paragraphe 8°

Ce paragraphe tel qu'il a été remplacé par l'amendement gouvernemental ne donne pas lieu à observation, sauf à écrire en toutes lettres « Union européenne ».

Paragraphe 9°

Il faut remplacer l'acronyme « CEE » par l'expression « Union européenne ».

Paragraphe 11°

Le texte proposé est à reformuler, alors que c'est plutôt le propriétaire que le bateau qui risque d'être puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

Paragraphe 12°

Ce paragraphe introduit la notion de modalités d'agrément que doit respecter toute personne voulant faire immatriculer un bateau au Luxembourg, avant d'y commencer ses activités. Selon le commentaire des articles, il s'agit « de l'organisation et de la compétence du personnel dirigeant [travaillant sous l'autorité] de la personne désirant s'engager dans des activités de transport fluvial au Luxembourg ».

Il s'agit donc d'un régime d'autorisation à établir pouvant concerner des activités commerciales en rapport avec l'immatriculation d'un bateau et partant l'accès à une activité de service et son exercice. En vue de se conformer aux exigences de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, communément appelée « directive Services », ce régime d'autorisation devra être aligné sur les dispositions de droit commun de la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur. Etant donné que la liberté de commerce est une matière réservée à la loi, il ne peut pas être déterminé par un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement au paragraphe 12° de l'article 17.

Paragraphe 13°

Ce paragraphe qui a été introduit par l'amendement gouvernemental ne donne pas lieu à observation.

Article 18 (15 selon le Conseil d'Etat)

L'expression « Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi », dont l'imprécision est source d'insécurité juridique, doit être remplacée par une énumération exhaustive, et ce sous peine d'opposition formelle.

Article 19 (16 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 20 (17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit du titre III et propose de donner à l'article sous examen l'intitulé « *Engagement de personnel* ».

A l'alinéa 1^{er}, il convient d'éviter le terme « Gouvernement », qui constitue une notion générique, susceptible de significations diverses selon les circonstances. Mieux vaut, pour ces raisons, qualifier l'autorité

compétente de manière non équivoque, en utilisant les dénominations suivantes: « Grand-Duc », « Gouvernement en conseil » ou « ministre ».

A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « exercice 2012 » par ceux de « exercice 2013 ».

Article 21 (18 selon le Conseil d'Etat)

Conformément à la formule usuelle à insérer lors de l'utilisation d'un intitulé abrégé, l'article sous avis devrait s'écrire comme suit:

« **Art. 18. Intitulé de citation.**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante:

« Loi du ... concernant la gestion du domaine public fluvial». »

Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)

Il n'y a pas lieu d'exclure l'article 21 de la date d'entrée en vigueur de la loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 juillet 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen