

Projet de règlement grand-ducal
concernant le transport de personnes, l'exploitation et
l'utilisation des infrastructures d'accostage sur la Moselle.

Avis du Conseil d'État

(24 février 2015)

Par dépêche du 26 novembre 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Au texte d'un avant-projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte de l'avant-projet comparé par rapport au règlement grand-ducal du 29 avril 2002 concernant le transport de personnes sur la Moselle.

L'avis de la Chambre de commerce dont il est fait mention au préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis procède à une refonte entière du texte du règlement grand-ducal du 29 avril 2002 concernant le transport de personnes sur la Moselle, aboutissant en fait à son remplacement.

Le texte du projet de règlement grand-ducal sous revue est suivi d'un texte intégrant les passages ajoutés, supprimés ou modifiés par rapport au règlement grand-ducal précité du 29 avril 2002. Le commentaire des articles porte sur les modifications apportées aux articles correspondants du règlement grand-ducal précité. Cette manière de faire est contraire à la présentation usuelle où 1° le texte de chaque modification est évoqué individuellement et 2° l'endroit du texte de chaque modification est indiqué avec précision dans le dispositif.

Les modifications apportées au texte à remplacer ont pour objet de préciser et de moderniser les conditions d'exploitation et d'utilisation des infrastructures d'accostage et de prévoir des changements apparus nécessaires dans l'intérêt de la sécurité d'exploitation des infrastructures.

En ce qui concerne le groupement des articles, lorsqu'il est recouru à la subdivision en chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres cardinaux arabes. Par analogie, il en est de même dans cette hypothèse pour les sections qui divisent les chapitres. En outre, chaque groupement d'articles

doit être muni d'un intitulé propre. Celui-ci est précédé d'un tiret et se termine par un point final. Partant, il est indiqué d'écrire :

« **Chapitre 1^{er} - Généralités.**

Section 1^{ère} - Champ d'application.

(...)

Chapitre 2 - Conditions d'exploitation.

Section 1^{ère} - Autorisation d'exploitation.

(...)

Section 2 - Inspection et surveillance.

(...) »

Par ailleurs, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen de revoir tout le texte en projet afin que non le moyen de transport, c'est-à-dire le « bateau à passagers », mais les personnes physiques responsables à bord (et le cas échéant les propriétaires) des embarcations en cause soient visées par les dispositions du projet sous avis.

Même si un règlement grand-ducal peut être pris sur base d'une loi, d'un traité ou d'un autre règlement hiérarchiquement supérieur qui n'ont pas encore fait l'objet d'une publication officielle ou qui ne sont pas encore entrés en vigueur, le Conseil d'État tient toutefois à rappeler que l'entrée en vigueur du règlement en projet pourra se faire au plus tôt le jour de celle du texte qui lui sert de fondement légal.

Examen des articles

Préambule

La référence à la Constitution est généralement omise au préambule ; le Conseil d'État en demande dès lors la suppression.

Au cinquième visa, il convient de citer correctement la loi sous rubrique, à savoir la « loi du *** concernant la gestion du domaine public fluvial ».

Au sixième visa, il est indiqué d'écrire : « Vu l'avis de la Chambre de commerce; ». Ce visa est à reformuler si l'avis en question n'est pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Au dernier visa, il y a lieu d'écrire « ... Gouvernement en conseil; ».

Article 1^{er}

Selon les auteurs, le champ d'application du règlement en projet vise les transports de personnes à titre onéreux sur la Moselle luxembourgeoise et les installations d'accostage sur la rive luxembourgeoise du même fleuve. Dans le contexte du domaine public fluvial relevant du condominium germano-luxembourgeois, l'expression « Moselle luxembourgeoise » n'est pas appropriée et à remplacer par celle de « partie de la Moselle relevant du condominium germano-luxembourgeois ». Le Conseil d'État se réfère dans

ce contexte à son avis du 12 juillet 2013 sur le projet de loi concernant la gestion du domaine public fluvial (doc. parl. n° 6530³) dans lequel il a noté que « 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 États, 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 États 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 États 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* (23.2.1901, 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 États peuvent-ils pour autant être incorporés dans le domaine public fluvial sans qu'il y ait eu accord entre les deux États sur cette approche? ... » Cette question est également pertinente pour les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis, dont la base légale est fournie par la future loi concernant la gestion du domaine public fluvial.

Article 2

Lorsqu'un article contient une énumération d'éléments sous forme de liste, il faut veiller à ce que les éléments soient directement rattachés à une phrase introductive. Il convient dès lors d'écrire:

« Au sens du présent règlement, on entend par:

1. « bateau de passagers »: ... ;
2. « bateau à cabines »: ... ;
- (...) »

Au point 7, il ne faut pas confondre « définition » avec « abréviation ». Le but d'une définition n'est pas de permettre l'emploi d'une formule abrégée. Il faut dès lors supprimer ledit point, renuméroter les points subséquents et prévoir une dénomination abrégée pour le membre du Gouvernement visé à sa première mention au dispositif, en ajoutant à l'expression « le ministre ayant les Transports dans ses attributions » les termes «, dénommé ci-après « le ministre », ». Le Conseil d'État insiste pour que l'expression « ou son délégué » y soit supprimée, puisqu'elle risquerait d'instaurer une délégation de pouvoir à des fonctionnaires allant au-delà des dispositions de l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement, qui limite les délégations à des délégations de signature susceptibles d'être accordées en matière administrative et financière, sans jamais pouvoir porter sur des actes réglementaires, d'une part, ou impliquer une délégation de compétence, d'autre part.

Article 3

L'article sous revue arrête la procédure administrative en obtention d'un permis d'exploitation de bateaux à passagers. Il faut noter que l'exploitation lucrative de bateaux à passagers relève de la liberté de commerce inscrite à l'article 11(6) de la Constitution et qu'il est dès lors réservé à la seule loi formelle d'y apporter des restrictions. Depuis la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, l'article 32(3) de la Constitution dispose que « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. »

La base légale de l'article sous avis est fournie par l'article 2 de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation, qui dispose que « des règlements grand-ducaux peuvent édicter toutes autres prescriptions de police et de sécurité concernant la navigation intérieure sur la Moselle et les parties navigables de la Sûre. »

Compte tenu également de l'arrêt n°108/13 de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013, qui retient, en se fondant sur la disposition constitutionnelle précitée, que « l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc », la formulation de l'article 2 de la loi précitée du 28 juin 1984 ne répond plus aux critères retenus par la Constitution. Lesdites dispositions risquent dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Dans ces conditions, le Conseil d'État se dispense de donner son avis sur l'article sous rubrique.

Article 4

En ce qui concerne l'exigence d'un « certificat de conformité », le Conseil d'État demande si l'introduction dudit régime d'agrément peut s'appuyer sur une base légale suffisante, et si tel était le cas, il y aurait lieu de préciser les critères et les modalités d'obtention du certificat en question, sinon de faire référence aux dispositions normatives qui fournissent ces précisions.

À l'alinéa 3, de même qu'à travers tout le texte du projet de règlement, il est indiqué d'écrire le terme « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Aux alinéas 3 et 6, le Conseil d'État se demande, par ailleurs, si l'obligation de remboursement des « frais » visés a une base légale adéquate et renvoie à cet effet aux considérations générales de son avis du 18 novembre 2014 sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) (doc. parl. n° 6722²).

Article 5

L'expression « Ministère ayant les Transports dans ses attributions » est à remplacer par celle de « ministre ».

Article 7

À l'alinéa 6, il y a lieu de supprimer le mot « notamment », vu son caractère exemplatif. Toujours au même alinéa, la dernière phrase devrait plutôt s'écrire « Les agents de l'autorité gestionnaire peuvent requérir l'intervention de la force publique. »

Au dernier alinéa, il y a lieu de remplacer les termes « de l'autorité gestionnaire » par les mots « du Service de la navigation ».

Article 9

Selon le commentaire des articles, les auteurs entendent définir de manière claire les compétences en ce qui concerne la gestion des infrastructures d'accostage et des équipements de service dans le règlement grand-ducal en projet. Or, les infrastructures et équipements en question font partie du domaine public fluvial et tombent donc dans le champ d'application du projet de loi concernant la gestion du domaine public fluvial. L'article 4 de ce dernier précise que le ministre ayant les Transports dans ses attributions est compétent pour l'exercice des pouvoirs d'administration et de gestion du domaine public fluvial. Le ministre peut déléguer les compétences en matière de gestion du domaine public fluvial au Service de la navigation.

Ces attributions et compétences peuvent être précisées dans l'article sous revue en vertu de l'article 36 de la Constitution. Par contre, la disposition qui prévoit que l'exploitation des infrastructures d'accostage publiques et de leurs équipements peut être confiée par le ministre à des personnes physiques ou morales de droit public ou privé ou à d'autres prestataires de services n'est pas prévue par le projet de loi concernant la gestion du domaine public fluvial et est donc à supprimer.

Par ailleurs, le Conseil d'État considère que l'alinéa 2 est redondant par rapport aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées.

Article 10

Au lieu de subdiviser l'article en employant des intitulés précédés d'une numérotation abécédaire, il échet de recourir à une subdivision qui se fait en paragraphes.

En ce qui concerne l'emploi des temps, les textes sont à rédiger à l'indicatif présent. À l'alinéa 2 du point « A) Prescriptions générales » (paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État), il est dès lors indiqué d'écrire « doivent » au lieu de « devront ». À l'alinéa 6 du même point, il faut remplacer le mot « tolérée » par celui de « autorisée » et employer le verbe « devoir » à l'indicatif présent.

Au point « B) Utilisation des pontons d'accostage » (paragraphe 2 selon le Conseil d'État), il y a de remplacer à l'alinéa 2 l'expression « disposition habilitante » par le mot « autorisation ».

Au point « C) Utilisation des infrastructures d'accostage publiques » (paragraphe 3 selon le Conseil d'État), le Conseil d'État propose de remplacer les alinéas 3 et 4 par le texte suivant : « Le ministre peut octroyer par voie d'autorisation des droits temporaires d'utilisation privative ou prioritaire des infrastructures d'accostage public, pour autant que ces droits soient compatibles avec la destination principale de ces infrastructures. Les autorisations sont octroyées à l'issue d'une procédure d'appel public de candidatures. »

Article 11

À l'alinéa 1^{er}, en se référant à un acte de même nature, le renvoi doit être assorti de l'intitulé exact de l'acte en question. Il est exclu de se référer à des actes de même niveau dans la hiérarchie des normes, qu'il est envisagé de prendre ultérieurement, voire à des projets d'actes, qui par définition n'existent pas encore dans l'ordre juridique. Lorsqu'il est indispensable de faire référence à un autre acte en projet, il y a lieu de citer l'intitulé sous lequel le futur acte est censé être adopté, quitte à y insérer trois points à l'endroit de la date. Il échet dès lors de remplacer les mots « règlement grand-ducal sur les prescriptions techniques » par une référence soit au « règlement grand-ducal modifié du 23 mars 2010 concernant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure » soit à un autre règlement grand-ducal, le cas échéant, en voie d'élaboration prenant l'intitulé « règlement grand-ducal du *** sur les prescriptions techniques ... ».

Article 12

À l'alinéa 2, il est fait référence à une norme internationale.

L'article 112 de la Constitution prévoit qu'« 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 ». Une publication en due forme est donc nécessaire, pour éviter au texte en projet la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 13

L'alinéa 1^{er} doit prendre la teneur suivante : « L'exploitation des bateaux à passagers ne peut pas être autorisée dès que la sécurité ne se trouve plus assurée. »

Article 17

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 claires

pour ce faire. L'article 4 de la loi précitée du 28 juin 1984, 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(3) de la Constitution, même s'il fixe une fourchette des peines destinées à s'appliquer.

Les dispositions de l'alinéa 2 sont redondantes par rapport à l'article 12 de la loi modifiée du 24 janvier 1990 portant création et organisation d'un tribunal pour la navigation de la Moselle et sont dès lors superfétatoires.

Article 18

Les redevances d'utilisation mises en place par le règlement grand-ducal sous avis sont à concevoir comme taxes de remboursement perçues à l'occasion d'une mise à disposition d'un service public par l'autorité étatique. La juste rémunération du service effectivement utilisé constitue l'élément caractéristique qui distingue la taxe de remboursement de la taxe de quotité. Comme l'article 15 du projet de loi concernant la gestion du domaine public fluvial fournira la base légale pour l'introduction de cette redevance, l'entrée en vigueur de cette loi devra, comme expliqué dans les considérations générales, survenir préalablement à celle du règlement grand-ducal sous vigueur.

Article 20

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 février 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker