

**Objet: Projet de loi concernant la gestion du domaine public fluvial et portant**

**a) modification ;**

- de la loi modifiée 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 modifiée 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.**

**Projet de règlement grand-ducal relatif à la procédure d'autorisation harmonisée en matière d'occupation et d'utilisation privative du domaine public fluvial et arrêtant des prescriptions types minimales.**

**Projet de règlement grand-ducal déterminant le montant et la perception des taxes et redevances relatives à l'utilisation du domaine public fluvial.**

**Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité d'accompagnement.**

**Projet de règlement grand-ducal déterminant les propriétés domaniales relevant du domaine public fluvial. (4042JRO)**

*Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures  
(17 octobre 2012)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

Le présent projet de loi a pour objet la mise en place d'un cadre légal pour la gestion du domaine public fluvial luxembourgeois dont il détermine le statut, les composantes, les principes de gestion et de valorisation, les conditions d'utilisation ainsi que les modalités d'administration et de protection. En vue d'assurer une politique de transport fluvial respectueuse du développement durable, le présent projet de loi renforce également les missions de gestion de la flotte fluviale luxembourgeoise ainsi que les pouvoirs de sanctions du Service de la Navigation.

Afin d'adapter la terminologie et le cadre juridique existants aux dispositions du présent projet de loi, les lois modifiées du 31 mars 2000 concernant l'administration et l'exploitation du port de Mertert (dont le présent projet de loi n'affecte ni l'administration ni l'exploitation) et du 19 décembre 2008 relative à l'eau sont modifiées. Sans lien direct avec la domanialité publique, le projet de loi apporte également certaines modifications à la loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de navigation et à la loi modifiée du 14 juillet 1966 sur l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure et l'hypothèque fluviale.

Le présent projet de loi est accompagné de quatre projets de règlements grand-ducaux d'exécution qui portent respectivement sur i) la procédure d'autorisation pour l'occupation du domaine public fluvial, ii) le montant et la perception des taxes et redevances relatives à l'utilisation du domaine public fluvial, iii) la création d'un comité d'accompagnement et iv) les relevés des propriétés domaniales faisant partie du domaine public fluvial.

### **Considérations générales**

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'initiative d'une approche destinée à structurer la gestion et la valorisation d'un domaine géographique englobant

- 1) une composante fluviale : la Moselle et le cours inférieur de la Sûre,
- 2) une composante domaniale : les terrains riverains de la Moselle et de la Sûre ainsi que les rives des terrains situés du côté luxembourgeois de ces deux cours d'eau, et
- 3) une composante infrastructurelle incluant les barrages, les retenues, les ports, les quais et les installations de sécurité.

Le potentiel de développement de la Moselle aménagée en voie d'eau navigable dépasse le cadre de l'économie des transports et des activités de logistique pour englober le secteur du tourisme, des activités sportives et des activités commerciales qui y sont liées. L'Etat, propriétaire de la Moselle, de la Sûre et de terrains riverains dispose des moyens nécessaires pour protéger, gérer et valoriser ce potentiel que représente le domaine public fluvial. Le présent projet de loi institue comme principe que l'Etat est habilité à percevoir des taxes en contrepartie des autorisations accordées pour l'occupation ou l'utilisation des éléments composant le domaine public fluvial.

Cependant le domaine public fluvial, tel que conçu par le présent projet de loi, ne vogue pas dans un « no man's land » juridique. Sa composante fluviale tombe sous l'application de la législation en matière de navigation fluviale avec la loi modifiée du 28 juillet 1972 portant création d'un service de la navigation, la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation, la loi modifiée du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance, la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ainsi que de nombreux règlements grand-ducaux pris en exécution de ces lois.

Sa composante domaniale est également concernée par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et par divers règlements grand-ducaux.

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas plus attentivement analysé l'intégration du nouveau dispositif dans le contexte de la législation existante. Ainsi le projet de loi soumet les utilisations et occupations du domaine public fluvial à une autorisation préalable du ministre ayant les transports dans ses attributions. Ce régime d'autorisation se superpose à des régimes d'autorisation préexistants issus des législations mentionnées ci-avant et relevant soit du ministre ayant la gestion de l'eau soit du ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions. La Chambre de Commerce insiste partant pour que le projet de loi soit remanié afin de prévoir des mesures de coordination entre les divers ministres compétents en vue d'éviter le cumul de démarches administratives pour les administrés.

Le même raisonnement s'applique au régime de sanction établi par le présent projet de loi ainsi qu'aux procédures de prévention et de recherche des infractions qui sont souvent similaires soit à celles figurant dans la législation sur la navigation fluviale soit à celles de la loi sur la gestion de l'eau. La Chambre de Commerce craint que la coexistence des dispositions juridiques portant sur une même matière en termes dissemblables ne génère une insécurité juridique préjudiciable au développement des activités susceptibles de contribuer à valoriser le domaine public fluvial luxembourgeois.

La Chambre de Commerce relève encore que le présent projet de loi introduit un régime de perception de taxes et redevances pour l'établissement des autorisations, actes ou titres en rapport avec l'utilisation du domaine public fluvial. La Chambre de Commerce reconnaît le bien-fondé de soumettre les demandes d'autorisation d'occupation et d'utilisation du domaine public à un système de taxes et de redevances et approuve les montants proposés lesquels s'alignent, selon les auteurs, sur la pratique en Allemagne et en France, pays avec lesquels le Luxembourg partage la souveraineté de la Moselle.

La Chambre de Commerce estime que les auteurs du projet de loi auraient dû procéder à un inventaire des dispositions légales applicables en matière de gestion du domaine public fluvial et s'attacher à légiférer uniquement sur les aspects non encore régis par la législation existante. Un débordement systématique du présent projet de loi sur des domaines juridiques voisins et un chevauchement de compétences ministérielles auraient ainsi pu être évités.

### **Commentaire des articles**

De manière liminaire, la Chambre de Commerce regrette l'absence d'article spécifique dans le projet de loi dédié aux définitions des termes récurrents tout au long du projet de loi et des projets de règlement grand-ducaux sous avis, tels que « ministre », « comité », « commission », « dépendances », « domanialité », « infrastructure », « installations », « parcelles », « occupation et utilisation privative », « utilisation privilégiée », « voie navigable », « voie d'eau », etc. Par ailleurs, afin de respecter la cohésion générale du dispositif, la Chambre de Commerce invite les auteurs à veiller à l'unité de la terminologie utilisée et dans l'utilisation cohérente des majuscules et minuscules dans le corps des textes.

#### **Projet de loi concernant la gestion du domaine public fluvial**

##### **Concernant l'article 2 du projet de loi**

L'article 2 du projet de loi définit le statut et les composantes du domaine public fluvial.

La Chambre de Commerce suggère, en vue de se référer aux plans désignés au premier alinéa du paragraphe (4), de modifier le deuxième alinéa du paragraphe (4) comme suit : « Les servitudes prévues à l'article 3 sont à indiquer dans les plans d'aménagement général et particulier des communes, respectivement les plans d'occupation du sol et plans directeurs régionaux et sectoriels adoptés en vertu des lois mentionnées à l'alinéa précédent ».

### Concernant l'article 3 du projet de loi

L'article 3 du présent projet de loi définit les servitudes et obligations des tiers affectant les terrains riverains dont l'Etat n'est pas propriétaire. Il institue une servitude d'accès et de visibilité sur une bande de 7,80 mètres le long des rives.

La Chambre de Commerce relève qu'est soumis à autorisation du ministre ayant les transports dans ses attributions toute construction, toute excavation, toute clôture ainsi que tout dépôt de matières dans cette zone de servitude. Il en résulte un régime de double autorisation administrative alors que l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau attribue déjà au ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions le pouvoir d'autoriser des travaux, aménagements d'ouvrages et installations dans diverses zones riveraines des eaux.

De même, le ministre ayant les transports dans ses attributions est habilité à ordonner la suppression de toute plantation affectant la stabilité des berges, obstruant l'écoulement des eaux ou restreignant de façon nuisible le champ visuel ou la circulation. Il en résulte également un régime de double autorisation administrative alors que l'article 14 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles soumet la dénaturation des rives, y compris l'arrachage des arbres, arbustes et buissons, à une autorisation préalable du ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions.

La Chambre de Commerce est particulièrement sensible aux préoccupations de ses ressortissants susceptibles d'être directement affectés par la servitude envisagée et le régime d'autorisation préalable. Elle insiste pour que les auteurs du projet de loi prévoient des mesures de coordination de régimes d'autorisation entre les divers ministres compétents en vue d'éviter le cumul de démarches administratives pour les administrés. Sans un tel exercice, le présent projet de loi s'inscrit en faux par rapport à l'objectif général de simplification administrative dont le gouvernement se réclame.

Elle propose également d'intégrer dans l'article 3 du présent projet de loi le principe de la continuation des exploitations implantées sur le domaine public fluvial par l'ajout du paragraphe suivant : « Les ouvrages, installations et dépôts implantés sur le domaine public fluvial peuvent continuer à servir à l'usage auquel ils sont destinés. »

La Chambre de Commerce suggère enfin qu'il soit recouru aux termes « *propriétaires ou locataires des terrains riverains du domaine public fluvial* », notamment au paragraphe (4), en lieu et place de la référence faite à la Moselle. Il convient en effet de relever que le présent projet de loi vise également, selon son article 2, le parcours inférieur de la Sûre.

### Concernant l'article 4 du projet de loi

L'article 4 du présent projet de loi a trait aux principes de gestion et de l'autorité compétente en matière de domaine public fluvial.

La Chambre de Commerce estime que certains termes utilisés dans les paragraphes (2), (3) et (4) de l'article 4 sont flous. En particulier les termes « *meilleures conditions* », « *conditions optimales* », « *principes de la domanialité publique* », « *mesures d'administration* » et « *missions d'administration* » manquent de précision et de substance juridique pour être pertinents et à l'abri de toute contestation. Les compétences du ministre ayant les transports dans ses attributions devraient ainsi être reformulées pour gagner en clarté et sécurité juridique, ce d'autant plus que les actes du ministre donnent lieu à perception d'une taxe domaniale.

Au paragraphe (5), il convient de lire « *le ministre ayant les domaines de l'Etat dans ses attributions* ».

### **Concernant l'article 5 du projet de loi**

L'article 5 du présent projet de loi porte sur les conditions d'accès et d'utilisation du domaine public fluvial.

La Chambre de Commerce suggère de transférer les interdictions visées aux paragraphes (2) et (3) de l'article 5 vers le paragraphe (1) de l'article 6 intitulé « Interdictions et dispositions particulières de protection ».

### **Concernant l'article 6 du projet de loi**

L'article 6 du présent projet de loi liste une série d'interdictions et de dispositions particulières de protection du domaine public fluvial.

La Chambre de Commerce relève que certaines interdictions se cumulent avec les interdictions prévues soit par la législation sur la navigation fluviale soit par la loi modifiée du 19 décembre 2008 sur la gestion de l'eau. Elle s'interroge quant à l'utilité de répéter des interdictions d'ores et déjà prévues par des lois existantes et suggère de limiter les interdictions prévues par le présent projet de loi aux actes affectant le domaine public fluvial.

Au deuxième alinéa du paragraphe (3) et au paragraphe (5), il convient de se référer aux agents visés à l'article 9 (1) du présent projet de loi.

### **Concernant l'article 7 du projet de loi**

L'article 7 du présent projet de loi traite du régime des autorisations administratives.

Conformément à ses observations faites à l'égard de l'article 3 du présent projet de loi, la Chambre de Commerce relève un dédoublement des procédures d'autorisation devant plusieurs ministres compétents et invite les auteurs du projet de loi à identifier de manière précise les autorisations affectant spécifiquement le domaine public fluvial et à instaurer, si nécessaire, un régime applicable aux seules autorisations ainsi identifiées.

La Chambre de Commerce estime également que les termes « occupation privative », « utilisation privative » et « utilisation privilégiée » doivent être définis par le présent projet de loi alors qu'un régime d'autorisation particulier leur est réservé dans le cadre du projet de règlement grand-ducal d'exécution.

### **Concernant l'article 8 du projet de loi**

L'article 8 du présent projet de loi institue un « Comité d'accompagnement » appelé à servir de plate-forme pour l'échange d'informations entre acteurs nautiques et à assumer une fonction consultative auprès du ministre ayant les transports dans ses attributions.

La Chambre de Commerce propose (i) d'inclure la désignation du domaine de compétence dans la dénomination du comité en l'appelant par exemple « Comité d'accompagnement du domaine public fluvial », (ii) de prévoir la possibilité que ce dernier soit consulté par le Service de la Navigation et (iii) de formuler le paragraphe (3), afin de respecter la hiérarchie des normes et la délégation effectuée par le présent projet de loi au projet de règlement grand-ducal d'exécution, comme suit : « La composition du comité, le mode de nomination de ses membres, les modalités de son fonctionnement et les indemnités revenant à ses membres sont arrêtés par règlement grand-ducal ».

### **Concernant l'article 9 du projet de loi**

L'article 9 du présent projet de loi traite de la recherche et de la constatation des infractions et confie des prérogatives de police judiciaire aux agents du Service de la Navigation désignés « agents de surveillance ».

La Chambre de Commerce relève que le contenu de l'article 9 est une reprise synthétique des dispositions de l'article 58 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui confie des pouvoirs de police judiciaire aux agents du Service de la Navigation. Elle suggère partant qu'un renvoi soit fait audit article 58 pour la recherche et la constatation des infractions faites dans le cadre du présent projet de loi.

### **Concernant les articles 10 et 11 du projet de loi**

Les articles 10 et 11 du présent projet de loi édictent les sanctions pénales encourues en cas d'infraction.

Conformément à son observation faite à l'égard de l'article 6 du présent projet de loi, la Chambre de Commerce relève que les interdictions et sanctions se recourent et se dédoublent avec le régime pénal de lois existantes, telles la loi modifiée du 19 décembre relative à l'eau, la loi modifiée du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles, la législation sur la navigation fluviale et la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation, et estime qu'il conviendrait d'éviter le dédoublement de sanctions pénales dans plusieurs textes.

### **Concernant l'article 15 du projet de loi**

L'article 15 du présent projet de loi porte sur les taxes et redevances à percevoir en rapport avec les autorisations accordées pour l'utilisation ou l'occupation du domaine public fluvial.

Conformément à ses observations formulées à l'égard de l'article 4 du présent projet de loi, la Chambre de Commerce regrette une certaine imprécision dans l'énumération des actes que le ministre ayant les transports dans ses attributions peut prendre en matière d'occupation du domaine public fluvial, alors que le projet de règlement d'exécution contient une liste précise des taxes et redevances pouvant faire l'objet d'une perception.

Aussi, la Chambre de Commerce suggère-t-elle de préciser davantage dans le libellé de l'article 15 du projet de loi la nature des taxes et redevances pouvant être perçues, telles qu'elles sont décrites dans le projet de règlement grand-ducal d'exécution.

## Concernant l'article 17 du projet de loi

L'article 17 a pour objet d'apporter des modifications à quatre lois existantes, à savoir i) la loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation, ii) la loi modifiée du 31 mars 2000 concernant l'administration et l'exploitation du port de Mertert, iii) la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et iv) la loi modifiée du 14 juillet 1966 sur l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure et l'hypothèque fluviale.

Si les adaptations faites aux lois du 31 mars 2000 et 19 décembre 2008 précitées consistent en des mises en cohérence avec le nouveau régime relatif au domaine public fluvial, la Chambre de Commerce note que les modifications apportées aux lois du 28 juillet 1973 et du 14 juillet 1966 précitées sont totalement étrangères à la gestion du domaine public fluvial. Elle s'interroge partant sur l'opportunité de traiter des aspects de modernisation de ces législations dans le cadre du présent projet de loi alors qu'elles portent exclusivement sur des aspects liés à la navigation fluviale, d'une part, respectivement au rôle des sociétés de classification, à l'obligation de conclure une assurance responsabilité civile, à l'obligation de battre pavillon luxembourgeois et aux conditions d'immatriculation, d'autre part.

La Chambre de Commerce relève en particulier l'introduction de l'interdiction d'immatriculer une première fois au Luxembourg un bateau ayant dépassé 25 ans d'âge. Si elle est soucieuse de préserver la qualité du pavillon fluvial luxembourgeois et consciente de la nécessité de réserver l'immatriculation au registre luxembourgeois exclusivement à des bateaux répondant à des conditions de sécurité infaillibles, la Chambre de Commerce s'interroge néanmoins si l'âge d'un bateau de navigation intérieure doit à lui seul justifier le refus d'immatriculation. Tout comme les voitures, les bateaux sont soumis à des contrôles et certifications périodiques faites par des organismes habilités. D'ailleurs il n'est pas rare qu'un bateau plus âgé fasse l'objet d'une remise à neuf intégrale (*Rundumerneuerung*) et le libellé actuel du projet de loi ne permettrait pas d'immatriculer un tel bateau au Luxembourg. Elle suggère partant que le respect continu des prescriptions techniques d'entretien et de sécurité, certifiées par un organisme habilité, puisse permettre une décision favorable d'une première immatriculation au registre luxembourgeois nonobstant l'âge avancé d'un bateau.

### **Projet de règlement grand-ducal relatif à la procédure d'autorisation harmonisée en matière d'occupation et d'utilisation privative du domaine public fluvial et arrêtant des prescriptions types minimales**

Le présent projet de règlement grand-ducal est pris en exécution de l'article 7 du projet de loi sous avis intitulé « Régime des autorisations ». Il détermine les procédures d'autorisation et fixe les exigences techniques minimales auxquelles doivent satisfaire les installations et ouvrages affectant le domaine public fluvial. Une distinction est faite entre la procédure d'autorisation pour les *occupations privatives*, d'une part, et pour les *utilisations privatives ou privilégiées*, d'autre part. La Chambre de Commerce regrette que ces termes ne soient pas définis par le projet de loi.

**Projet de règlement grand-ducal déterminant le montant et la perception des taxes et redevances relatives à l'utilisation du domaine public fluvial**

Le présent projet de règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et redevances domaniales ainsi que leurs modalités de perception.

Conformément à son observation formulée dans les considérations générales du présent avis, la Chambre de Commerce est confortée par le fait que les auteurs du présent projet de règlement grand-ducal se soient alignés sur le montant des taxes et redevances prélevés en Allemagne et en France, pays avec lesquels le Luxembourg partage la souveraineté de la Moselle. Un alignement des tarifs entre la rive droite et la rive gauche des cours d'eau garantit ainsi un traitement égalitaire entre particuliers et professionnels peu importe de quel côté de la frontière ils se situent.

Aussi, la Chambre de Commerce se limitera à suggérer d'inclure dans le visa du projet de règlement grand-ducal la référence à la « loi du XXX concernant la gestion du domaine public fluvial » dont il exécute l'article 15.

**Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité d'accompagnement**

Le présent projet de règlement grand-ducal arrête (i) la composition du comité d'accompagnement, institué par l'article 8 du projet de loi sous avis, dont la mission est de servir de plate-forme pour l'échange d'informations et d'assumer une fonction consultative envers le ministre ayant les transports dans ses attributions, (ii) le mode de désignation de ses membres, (iii) ses modalités de fonctionnement et (iv) les indemnités revenant à ses membres.

La Chambre de Commerce relève qu'un représentant du Service de la Navigation sera appelé à siéger dans ledit comité. Pour simplifier le libellé du texte, elle propose de remplacer la formulation « *l'entité gestionnaire de la voie navigable* » par « *le service de la navigation* » au premier tiret de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de règlement grand-ducal et de biffer le deuxième alinéa de l'article 2 qui devient partant superfétatoire.

**Projet de règlement grand-ducal déterminant les propriétés domaniales relevant du domaine public fluvial**

Le présent projet de règlement grand-ducal, pris en exécution de l'article 2 du projet de loi sous avis, détermine les propriétés relevant du domaine public fluvial et comporte en annexe un relevé parcellaire et un relevé cartographique des terrains composant le domaine public fluvial. Le projet de règlement grand-ducal vise également à compléter le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune par l'insertion d'un article 24 *bis* spécifique à la zone du domaine public fluvial afin que les terrains relevant du domaine public fluvial soient référencés dans les plans d'aménagement général.

La Chambre de Commerce suggère, en lieu et place du nouvel article 24 *bis*, l'ajout d'une référence au domaine public fluvial au sein de l'article 39 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 précité visant à faire relever des zones ou espaces définis en exécution de dispositions légales et réglementaires spécifiques comme suit : « *Les dispositions légales et réglementaires découlant de la législation concernant l'aménagement général du territoire, la protection de la nature et des ressources naturelles, la protection des sites et monuments nationaux, les réseaux d'infrastructures de transport national, la gestion de l'eau et la gestion du domaine public fluvial* sont repris dans la partie graphique et la partie écrite du plan d'aménagement général. »

Elle suggère également de regrouper les relevés relatifs aux communes de Wellenstein et de Schengen sous la dénomination unique de « Commune de Schengen » dans l'annexe I du présent projet de règlement grand-ducal suite à la fusion de ces communes consacrée par la loi du 24 mai 2011.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte des observations formulées.

JRO/TSA