

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1991.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi portant dispositions diverses en matière de transports,*

Par M. Louis de CATUELAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président*; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents*; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouet, *secrétaires*; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir le numéro :

Sénat : 359 (1990-1991).

Transports.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA VOIE D'EAU : UN MODE DE TRANSPORT LONGTEMPS DÉLAISSÉ EN FRANCE	7
A. UN RÉSEAU HÉTÉROGÈNE	7
1. L'héritage historique	7
2. Les caractéristiques du réseau actuel	10
B. UN MODE DE TRANSPORT EN DÉCLIN	12
1. Un trafic limité	12
2. Une organisation qui n'est pas satisfaisante	14
II. L'ENJEU EUROPÉEN	16
A. L'ACTUALITÉ DE LA VOIE D'EAU EN EUROPE	16
1. L'importance de la voie d'eau dans certains pays	16
2. Les atouts du transport fluvial	17
3. L'avenir européen de la voie d'eau	20
4. Les faiblesses françaises	22
B. LA NÉCESSITÉ POUR LA FRANCE D'ÊTRE RELIÉE AU RÉSEAU NAVIGABLE EUROPÉEN	22
1. Relier notre réseau au réseau européen	22
2. La réalisation de la liaison Rhône-Rhin	25

III. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA GESTION DE LA VOIE D'EAU EN FRANCE	27
A. LES APPORTS DE L'ARTICLE 124 DE LA LOI DE FINANCES POUR 1991	27
1. Des nouvelles missions	28
2. La création d'une ressource permanente	31
B. LES INSUFFISANCES DE LA RÉFORME	34
1. La nécessité d'une programmation	34
2. L'avenir des voies navigables en France	35
IV. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	38
A. UNE REFORME ATTENDUE...	38
1. Les dispositions relatives aux voies navigables	38
2. La disposition relative aux transports routiers de marchandises	41
B. ... QUI RISQUE DE CONDUIRE À UN DÉSENGAGEMENT PARTIEL DE L'ÉTAT ET D'ENTRAÎNER DES CHARGES INDUES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	41
EXAMEN DES ARTICLES	45
TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX VOIES NAVIGABLES	45
CHAPITRE PREMIER : Gestion et police de la conservation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France - Contrôle de l'acquittement des taxes et péages institués par l'article 124 de la loi de finances pour 1991	45
<i>Article premier : Statut et caractéristiques de Voies navigables de France</i>	45
• Paragraphe I : Dénomination et statut	45
• Paragraphe II : Police de la conservation du domaine ...	49
• Paragraphe III : Composition du conseil d'administration	51
• Paragraphe IV : recouvrement des redevances	53

Pages

Article 2 : Recherche des infractions, sanctions et recouvrement de la taxe sur les ouvrages hydrauliques 56

• **Paragraphe I : Contrôle de l'acquittement de la taxe 56**

• **Paragraphe II : Perception de la taxe 59**

Article 3 : Personnels habilités à contrôler les infractions en matière de péage et à transiger 65

Article 4 : Attribution à V.N.F. de biens meubles et responsabilité en cas d'accident 68

CHAPITRE 2 : Constatation et répression des infractions aux dispositions de l'article 4 de la convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1968 70

Article 5 : Sanctions pénales en matière de cabotage rhénan .. 70

Article 6 : Agents habilités à constater les infractions 72

Article 7 : Droit de transiger 74

Article 8 : Saisie de navires 75

CHAPITRE 3 : Servitudes d'inondation prévues par la convention franco-allemande du 6 décembre 1982 approuvée par la loi n° 83-1108 du 21 décembre 1983 79

Article 9 : L'institution de servitudes d'inondation 79

Article 10 : Délimitation des "zones de rétention des crues" 82

Article 11 : Consistance des servitudes 84

Article 12 : Indemnités 87

Article 13 : Acquisition des terrains par l'Etat 88

Article 14 : Sanction des faits et actes de nature à faire obstacle aux servitudes instituées 90

Article 15 : Décret en Conseil d'Etat 93

	<u>Pages</u>
CHAPITRE 4 : Dispositions diverses	94
<i>Article 16 : Mesures annexes</i>	94
TITRE II : DISPOSITION RELATIVE AUX TRANSPORTS ROUTIERS	97
<i>Article 17 : Le délit de défaut d'autorisation de cabotage</i>	97
CONCLUSION	99
TABLEAU COMPARATIF	101

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à l'examen de la Haute Assemblée a pour ambition de compléter la réforme de la gestion des voies d'eau françaises, engagée par le vote de l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

L'essentiel de cette loi traite de dispositions concernant les voies navigables, le titre II relatif aux transports routiers ne comprenant qu'une seule mesure.

A l'intérieur du titre premier, mis à part le chapitre premier consacré à Voies navigables de France, les autres chapitres ont pour objet d'adapter ou de compléter certaines mesures législatives existantes pour tenir compte de conventions et de règlements communautaires.

Ainsi, le deuxième chapitre permet d'introduire dans la législation nationale une modification de la convention pour la navigation rhénane. Le troisième chapitre tire les conséquences d'une modification d'une convention franco-allemande relative à l'aménagement du Rhin.

Enfin, le titre II vise à harmoniser, au niveau français, la pénalisation des entreprises de transport communautaires qui effectueraient, en France, du cabotage routier sans autorisation préalable.

Les dispositions les plus importantes de cette loi sont celles inscrites dans le chapitre premier relatif à Voies navigables de France.

Si ces mesures sont nécessaires pour continuer la mise en place d'une réforme des voies d'eau très attendue en France, elles ne permettent pas pour autant de dissiper les craintes de voir s'opérer, à

l'occasion de ces changements, un désengagement de l'Etat concernant aussi bien l'entretien que la réalisation d'infrastructures nouvelles, telles que la liaison Rhin-Rhône, pourtant indispensables pour le pays.

Si ce risque devait se confirmer, il serait susceptible de s'accompagner d'un abandon des parties du réseau qui ne sont pas commercialement rentables mais qui attirent de plus en plus de plaisanciers.

Les collectivités locales redoutent un tel désengagement qui serait incontestablement un contresens alors que le tourisme fluvial est en pleine expansion.

Avant d'aborder l'examen des articles, votre rapporteur a souhaité effectuer un tour d'horizon de ce mode de transport et profiter de l'examen de ce projet de loi, qui en lui-même n'apporte pas de changements fondamentaux, pour ouvrir un débat, trop souvent occulté : celui de l'avenir des voies navigables.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA VOIE D'EAU : UN MODE DE TRANSPORT LONGTEMPS DÉLAISSÉ EN FRANCE

A. UN RÉSEAU HÉTÉROGÈNE

Au début de ce siècle, le réseau navigable intérieur français était l'un des plus développés d'Europe. Il supportait la comparaison avec les infrastructures existant en Allemagne et aux Pays-Bas. Aujourd'hui, une telle comparaison ne manquerait pas de mettre en évidence les lacunes des voies navigables françaises.

1. L'héritage historique

a) La constitution du réseau

L'édification de notre réseau intérieur navigable a débuté, sous l'impulsion d'Henri IV et de Sully, avec la construction du canal de Briare (1), premier canal à bief de partage, technique mise au point par l'ingénieur français Adam de Craponne.

L'effort de construction fut soutenu jusqu'à la Monarchie de Juillet, la France se dotant de plus de 4.000 kilomètres de canaux. Ainsi en 1847, le réseau navigable français était long de

(1) Les travaux débutèrent en 1604.

13.320 kilomètres dont 9.170 kilomètres de fleuves et rivières navigables et 4.150 kilomètres de canaux.

Au début du second Empire, le chemin de fer prenant de plus en plus d'importance, la poursuite de l'extension du réseau navigable fut interrompue. Mais si les progrès du chemin de fer portèrent un préjudice certain à la navigation fluviale, ils ont aussi été à l'origine du programme Freycinet datant de 1879 dont l'ambition était de donner aux voies navigables les moyens de concurrencer le développement des voies ferrées. Les milieux économiques, ayant le souci de voir la concurrence intermodale jouer, contribuèrent à soutenir l'élaboration de ce programme.

Néanmoins, ce plan, s'il a contribué à unifier le gabarit des voies navigables et à relier entre eux les bassins de navigation, n'a connu qu'une application partielle en raison de la faiblesse des crédits votés annuellement, de telle sorte que son projet de rendre homogène notre réseau n'a pas pu aboutir.

Au début du XX^e siècle, l'exploitation des voies navigables était toujours insuffisante et manquait d'organisation.

b) L'institution de l'Office national de la Navigation

C'est en vue de modifier cet état de chose que la loi de finances du 27 février 1912 institua l'Office national de la Navigation et lui confia la mission de prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les voies navigables.

Les efforts de l'office ont été contrariés après la première Guerre Mondiale. Celle-ci, en occasionnant de nombreuses destructions au réseau ainsi qu'aux bateaux, a conduit à donner, dans les années qui ont suivi la guerre, la priorité à la réfection des voies atteintes. D'autre part, le discrédit dont eu à souffrir la navigation fluviale dans les années vingt, en raison de l'avènement de l'automobile, (discrédit semblable à celui qu'elle avait connu au début du second Empire avec le développement de la voie ferrée) a également ralenti les investissements concernant les voies navigables.

c) Les progrès relatifs de l'après-guerre

Les années qui succédèrent immédiatement à la seconde Guerre Mondiale furent consacrées aux travaux de restauration du réseau et à la reconstruction du parc fluvial détruit.

Depuis les années cinquante, des travaux de modernisation et d'amélioration ont été entrepris sur les grands axes. Ainsi, le Rhin français, la Seine, le Rhône ont été aménagés pour la navigation à grand gabarit.

Parallèlement, les canaux ayant un trop petit gabarit, comme le canal d'Orléans ou le canal de Berry, ont été abandonnés en raison de leur absence de rentabilité, alors que les voies à gabarit du type Freycinet reliant les grands axes ont, pour leur part, été restaurées.

L'instauration, par la loi du 9 avril 1953 dite loi MORICE, d'une nouvelle taxe, ne fut pas étrangère à l'accomplissement de ces travaux en augmentant les dotations consacrées par l'État à la modernisation du réseau. Dans ce cadre, l'Office national de la Navigation a joué un rôle essentiel en percevant les taxes sur l'ensemble des voies navigables pour financer ces travaux.

Au cours des trois dernières décennies, la canalisation de la Moselle entre Neuves-Maisons et la frontière allemande ainsi que la mise à grand gabarit de la liaison Dunkerque-Valenciennes-frontière belge sont venues s'ajouter aux voies à grand gabarit existantes.

Néanmoins, ces nouvelles voies à grand gabarit n'ont pas suffi à relier les voies existantes qui continuent à constituer des bassins isolés les uns des autres.

Depuis l'après-guerre, trois projets de liaisons inter-bassins à grand gabarit ont été étudiés : Rhin-Rhône, Seine-Nord et Seine-Est. Mais si un schéma de développement du transport fluvial prenant en compte ces liaisons a été adopté, l'absence de décisions politiques et de moyens financiers n'a toujours pas permis de réaliser ces projets.

2. Les caractéristiques du réseau actuel

a) Les différents types de canaux

Le réseau des voies navigables se décompose de la manière suivante :

- Des axes à grand gabarit

Ils correspondent aux fleuves, rivières et canaux composant les quatre bassins de navigation qui sont ceux de la Seine, du Rhin et de la Moselle, du Rhône et de la Saône et enfin le réseau de canaux nombreux s'articulent autour du canal Dunkerque-Valenciennes (aménagé depuis les années 70 au grand gabarit pour alléger le réseau saturé). Ce réseau à grand gabarit a une longueur de 2.009 kilomètres (km), il est équipé d'écluses au gabarit européen. Sur la Seine, la plus grande écluse fait 185 mètres de long sur 18 mètres de large, sur le Rhône 195 mètres sur 12 mètres. Le tonnage utile minimum est de 1.350 tonnes, il peut atteindre 5.000 tonnes c'est-à-dire qu'il va de la péniche de Seine au convoi de barges. Ce réseau regroupe la Seine, le Rhône, le canal Dunkerque-Valenciennes et le canal du nord, ainsi que la Moselle et le Rhin.

- Des axes à petit et moyen gabarit

Ce réseau a une longueur de 5.491 kilomètres, il est équipé d'écluses de petites dimensions (38,70 m sur 5,20 m), il offre en général un tonnage utile de 250 t pour un enfoncement de 1,80 m. Il s'agit, pour la majorité, de canaux de type Freycinet. Certaines de ces voies ont un enfoncement de 2,20 m. Le tonnage utile est alors de 330 t. Il englobe des canaux encore très utilisés comme le canal Rhin-Marne qui concerne surtout le transport de céréales.

- Des voies qui ne font plus l'objet d'une exploitation commerciale

Une partie du réseau est également constituée par des canaux de très petite dimension (inférieur au gabarit Freycinet) qui ont pour certains (le canal de Bourgogne, le canal de Nantes à Brest, le canal du Midi, etc...) trouvé un nouveau souffle avec le développement remarquable du tourisme fluvial (680 kilomètres de canaux sont ainsi navigables).

b) Les insuffisances du réseau existant : un réseau hétérogène

Le réseau navigable français a une longueur qui n'est pas négligeable. Avec 8.568 kilomètres, il est le premier réseau européen navigable. Il se caractérise cependant par son hétérogénéité. Ainsi les axes à grand gabarit se trouvent isolés et ne sont reliés entre eux que par des canaux à petit gabarit.

Ces axes à grand gabarit sont sur notre territoire national comme ces flaques qui apparaissent lorsque l'on vide un étang et dans lesquelles le poisson (ici les bateaux) est prisonnier.

Cet état des choses explique en grande partie le marasme du transport fluvial, en France : les insuffisances des infrastructures ont fragilisé le recours aux voies navigables et expliquent en grande partie la faiblesse actuelle du trafic.

Il manque donc à la France un réseau moderne à très grand gabarit, pour que la voie d'eau y trouve l'importance qu'elle a chez nos voisins allemands et néerlandais.

c) L'insuffisant entretien du réseau

Mis à part quelques travaux d'amélioration ou d'extension ponctuels -comme par exemple le réseau du canal "Dunkerque-Valenciennes" prolongé au grand gabarit jusqu'à la frontière belge, qui offre ainsi une nouvelle liaison européenne- les moyens accordés aux voies navigables ne suffisent même pas, bien souvent, à en assurer correctement l'entretien.

La faiblesse des crédits d'entretien et de renouvellement entraîne des incidents trop fréquents, dont certains

pourraient avoir des effets catastrophiques. Le risque existe, désormais, de voir se produire des incidents graves.

Le rapport Chassagne sur l'avenir des voies navigables françaises fait état des résultats d'une enquête portant sur une période allant de janvier 1986 à mai 1987. Au cours de cette période, 263 incidents relativement graves (non réparables dans la journée) se sont produits, dont 73 ont nécessité l'arrêt de toute circulation pendant un total cumulé de 358 jours. L'exemple de l'effondrement sur la Marne du barrage de Cumières, en 1986, illustre bien ces risques. La réparation a demandé près de trois ans et cet accident a entraîné pour la navigation des détournements d'itinéraires supérieurs à un jour.

On peut donc estimer que les conditions d'usage de notre réseau ne sont plus satisfaisantes et que les inconvénients qui peuvent en résulter pour l'utilisateur sont de nature à éloigner de ce mode de transport certains clients.

Ainsi le manque de fiabilité du service rendu aux chargeurs du fait de la vétusté des infrastructures a entraîné une désaffection de ceux-ci vis-à-vis du transport fluvial.

B. UN MODE DE TRANSPORT EN DÉCLIN

1. Un trafic limité

a) Le niveau du trafic

Après avoir atteint un maximum en 1969-1970 (110 millions de tonnes en 1970), le trafic fluvial n'a cessé de décroître.

L'évolution du transport fluvial de 1980 à 1989 se caractérise globalement par une régression annuelle continue. C'est ainsi que nous sommes passés en 1980 d'un peu plus de 92 millions de tonnes à seulement 64 millions de tonnes en 1989, soit une baisse de 30,7 %. On trouve une tendance identique pour les tonnes-kilomètres (TK) : pour la même période de référence, les trafics ont chuté de 39,8 %, passant de 12,3 milliards de TK en 1980, à 7,3 milliards en 1989.

Il est vrai que l'on observe au cours des deux dernières années une relative stabilisation.

Ainsi, en 1989, les bateaux de navigation intérieure ont transporté sur l'ensemble du réseau national 63,9 millions de tonnes, ce qui représente une progression de 2,3 % par rapport à 1988. En 1990, 64,653 millions de tonnes ont été transportées.

b) La concentration géographique du trafic

Ce sont les voies navigables à grand gabarit qui concentrent l'essentiel du trafic fluvial national.

La Seine et ses canaux annexes en portent 33 %, le Rhin et les canaux rattachés 22 %, les voies navigables du Nord-Pas de Calais 10 % et l'ensemble Rhône-Saône 7 %.

Les voies de liaison inter-bassins, hormis la liaison entre la Seine et le nord du pays, ne supportent qu'un trafic très faible. Ceci entraîne un important déséquilibre se répercutant sur la cale qui a tendance à se concentrer sur le réseau à grand gabarit. Le trafic se porte naturellement vers les voies modernes. Les 1.850 kilomètres de canaux à grand gabarit assurent 80 % du trafic de marchandises, les 5.000 kilomètres de vieux canaux transportant le reste. Ces chiffres permettent de comprendre aisément qu'une des raisons du déclin du transport par eau réside précisément dans la faiblesse du réseau moderne.

La navigation fluviale française devient de plus en plus une navigation de bassins.

Ainsi, le trafic fluvial a tendance à se replier sur les bassins de navigation (Seine, Moselle, Rhin, Nord-Rhône). Les liaisons inter-bassins à petit gabarit sont de moins en moins utilisées sauf dans le nord-est du territoire.

Cette faible irrigation du territoire national par les canaux modernes, explique que lorsque l'on raisonne sur la part du transport fluvial par rapport aux autres modes de transport sur l'ensemble du territoire, le pourcentage national (inférieur à 4 %) soit très faible, comparé à celui supérieur à 50 % qu'affichent les Pays-Bas avec, il est vrai, un réseau qui est omniprésent sur l'ensemble du pays.

Il est notable que le pourcentage revenant au transport fluvial est nettement supérieur si on prend pour

limite géographique les seules régions qui bénéficient de liaisons à grand gabarit.

c) Les pertes de parts de marché du transport fluvial

Si l'on considère l'évolution des parts calculées sur les tonnes-kilomètres du trafic des principaux modes de transport terrestre, on constate une augmentation continue de la part de la route aux dépens de celle du fer et de celle de la voie d'eau. De 1976 à 1989, la part de la route s'est accrue de 11,7 %, alors que la voie d'eau perdait 3,2 %.

Le transport fluvial français a ainsi subi au cours des vingt dernières années une crise sans précédent qui dépasse largement celle qu'ont pu affronter les pays voisins (Allemagne, Belgique, Hollande), où la voie d'eau demeure un mode de transport important.

2. Une organisation qui n'est pas satisfaisante

a) Une flotte moderne trop limitée

En 1987, le parc fluvial français était composé de la manière suivante :

- 2.884 bateaux de canal automoteurs de type Freycinet représentant une capacité de 1.071.148 tonnes. Ces bateaux sont capables de naviguer sur la totalité du réseau qui est encore en exploitation à l'exception du canal du Midi . Ils ont une longueur standard de 38,50 mètres et peuvent charger 250 tonnes sur un canal de type Freycinet.

- 348 bateaux de rivières automoteurs représentant 244.209 tonnes qui ne peuvent naviguer que sur les voies à grand gabarit. Leur taille s'échelonne entre 50 et 80 mètres et leur port en lourd varie entre 600 et 1.000 tonnes.

- 944 barges représentant 735.257 tonnes qui constituent les convois poussés évoluant sur le réseau à grand gabarit. La barge européenne type mesure 76,50 mètres de long et peut charger 2.000 à 2.200 tonnes.

La flotte française est restée une flotte de faible capacité de charge en moyenne, ainsi qu'en témoigne l'importance des bateaux du type Freycinet, donc de faible niveau de rentabilité.

La structure vieillissante de la flotte et son faible taux de renouvellement vont de pair avec ce phénomène.

D'autre part, le contingentement que connaît actuellement la France, et qu'elle est seule à subir au niveau de la C.E.E., ne contribue guère à la nécessaire modernisation de cette flotte.

b) Les insuffisances de l'Office national de la Navigation

Alors que l'Office national de la Navigation avait été créé par la loi de finances de 1912 afin de pallier au manque de coordination entre les différents services de la navigation intérieure et au peu d'initiatives privées prises pour mieux utiliser la voie d'eau, on a aujourd'hui l'impression -le dernier texte témoignant de la volonté de faire de l'Office national de Navigation un outil efficace pour agir sur l'organisation de la voie d'eau date de 1954- que cette volonté de créer l'instrument d'une gestion moderne s'est peu à peu amenuisée.

Il est en effet évident que la voie d'eau en est restée à un stade de gestion hybride marqué par la prédominance du rôle de l'administration centrale, en dépit de l'existence de l'Office national de la Navigation, alors que tous les autres modes de transport ont évolué vers une gestion de plus en plus autonome, soumise à des critères économiques.

Ce partage de la gestion entre deux entités différentes présente l'inconvénient majeur de séparer la gestion financière et technique du réseau, de sa valorisation économique. La confusion des rôles des responsables territoriaux de l'Office et des services de la navigation (les chefs des services régionaux de l'Office national de Navigation sont en même temps les chefs des services de la navigation), n'apparaît, de plus, pas conforme aux principes d'une bonne organisation administrative.

Ce système de gestion partagée entre deux entités est encore compliqué par le fait que l'Etat, propriétaire des canaux et de certains terrains attenants, recouvre des redevances domaniales pour les autorisations d'usage qu'il accorde, selon des procédures et des règles peu en harmonie avec les critères d'efficacité économique.

Le maintien d'une gestion fondée sur les règles administratives et budgétaires classiques sera de moins en moins compatible avec la création du grand marché intérieur européen.

Cette gestion ne permet, en effet, ni la souplesse que nécessite la valorisation économique du réseau, ni l'association des partenaires ou utilisateurs des voies d'eau à des titres divers.

Le manque de liaisons entre les gestionnaires du réseau et ses utilisateurs se traduisait par l'absence de relations claires entre les avantages et les coûts, ce qui constituait incontestablement un frein puissant à toute gestion saine et à toute modernisation du réseau.

Une réforme de l'Office national de la Navigation s'imposait.

II. L'ENJEU EUROPÉEN

A. L'ACTUALITÉ DE LA VOIE D'EAU EN EUROPE

1. L'importance de la voie d'eau dans certains pays

a) Une évolution du transport fluvial positive chez nos voisins

L'augmentation moyenne des trafics fluviaux réalisée en Allemagne, Pays-Bas et Belgique, au cours d'une période allant de 1973 à 1989, est de 13 %.

Cette progression est d'autant plus remarquable, qu'elle s'est effectuée au détriment d'autres modes de transport, puisque sur la période 1970 à 1989, le fer a, en moyenne, dans l'ensemble de ces trois pays, connu une régression de 15 % alors que le trafic sur les voies d'eau progressait de 11 %.

La situation nationale contraste nettement avec ces évolutions positives. Depuis 1975, même année de référence que pour les chiffres précités, le trafic fluvial à l'exception de 1980 et 1981 n'a cessé de régresser avec 39 % de trafic perdu.

b) La recherche d'un mode de transport alternatif

Les raisons de l'évolution du transport fluvial chez certains de nos voisins s'expliquent sans doute, en partie, par la volonté des pouvoirs publics de faire du trafic fluvial un des éléments d'une politique globale des transports conduite en terme de complémentarité plutôt que de concurrence.

L'espace rhénan ainsi qu'une partie importante de celui de l'Europe du Nord sont dès à présent complètement occupés, posant des problèmes écologiques de plus en plus sensibles.

En France, il est incontestable que la voie d'eau est aujourd'hui sous employée alors que d'autres modes de transport sont en voie de saturation sur les axes essentiels.

Dès lors, la voie d'eau redevient un mode de transport alternatif pouvant suppléer à une relative congestion des deux autres modes de transport terrestre.

Ainsi, la voie d'eau est aujourd'hui une solution alternative, voire une solution obligée si l'Europe entend maîtriser la croissance prévisible des trafics terrestres de marchandises qui ne manquera pas de résulter de l'ouverture du grand Marché et que les événements récents dans les pays européens de l'Est pourraient encore conforter.

2. Les atouts du transport fluvial

L'abandon de la voie d'eau à laquelle on a le sentiment d'assister dans notre pays est tout à fait contestable, car celle-ci présente des avantages intrinsèques en termes de coût, d'énergie, voire d'environnement, qui peuvent lui redonner une certaine attractivité.

a) Un intérêt économique

Le recours au transport fluvial allège sensiblement les coûts de transport.

Sa compétitivité en terme de prix est incontestable par rapport aux autres modes de transport terrestre.

Pour un convoi poussé de 4 400 tonnes circulant sur voie à grand gabarit, le coût de la tonne-kilomètre est deux fois moins cher que le même tonnage circulant sur rail, trois à quatre fois moins cher que sur route. Le prix de revient du transport fluvial est de l'ordre de 25 centimes la tonne par kilomètres sur les voies à petit gabarit et de 8 centimes pour des unités modernes sur les voies à grand gabarit contre 25 centimes pour le fer et 92 centimes pour la route.

Le transport fluvial est le mode de transport terrestre dont le coût est le plus faible à la tonne-kilométrique.

La contrepartie de ce coût réduit est une lenteur qui doit cependant être relativisée. Hormis, certains produits de haute valeur marchande, un délai de transport de deux à trois jours ne constitue pas un handicap excessif si la fiabilité du mode de transport permet de respecter le délai prévu.

Le transport fluvial présente un autre avantage économique : son faible coût énergétique. Ainsi, avec cinq litres de carburant, on transporte une tonne de marchandises sur 500 kilomètres par voie d'eau, sur 330 kilomètres par fer, sur 100 kilomètres par la route.

S'il est plus économe en énergie, ce type de transport est également moins polluant et plus sûr, ce qui en fait un moyen de transport plus respectueux de l'environnement.

b) Un intérêt écologique

On peut légitimement avancer que tout report de trafic vers la voie d'eau, notamment en provenance de la route, diminuerait les coûts pour la collectivité, en permettant d'éviter de nombreuses nuisances.

● **Un transport plus sûr**

La voie d'eau n'entraîne que fort peu d'accidents dus à la circulation elle-même ou au transport de produits dangereux.

L'exemple allemand, qui consiste à transporter tous les produits dangereux par voie d'eau à chaque fois que cela est techniquement possible, pourrait-être suivi.

Ce type de transport comporte plus de sécurité et convient donc mieux au transport de marchandises dangereuses.

● **Un transport moins polluant**

Bien que la navigation intérieure soit totalement tributaire des hydrocarbures comme énergie de propulsion, ses émissions de CO₂ restent sensiblement au niveau de celles du rail. A la tonne-kilomètre, rail et voie d'eau émettent cinq fois moins de CO₂ que la route et 28 fois moins que l'avion.

Ainsi, une répartition modale plus favorable à la voie d'eau constituerait une solution efficace pour diminuer les rejets de gaz.

Des études réalisées en Allemagne (1) sur les coûts sociaux externes du trafic de marchandises montre qu'avec 5,6 milliards de deutsche mark (19 milliards de francs français) par an, la route est de loin le mode de transport terrestre qui engendre pour la collectivité les coûts de nuisance les plus élevés (accidents, bruits, pollution, consommation de terrain, effets de coupure).

Ramenés à la tonne-kilomètre, les coûts sociaux externes de la route sont également et de loin les plus élevés ; en prenant un indice 1 pour la voie d'eau, le rail est à 4,2 et la route à 18,9.

Ces chiffres montrent l'intérêt évident pour la collectivité, tant sur le plan financier que sur celui de la qualité de la vie, d'une politique des transports visant, d'une part, à mobiliser les réserves de capacité des voies d'eau existantes,

(1) - Etude de PLANCO Consulting GmbH d'octobre 1990.

- Rapport du Cercle "transport" du groupe de travail ministériel

"Réduction du CO₂" d'octobre 1990 (Ministère fédéral des Transports à Bonn)

d'autre part, à investir dans de nouvelles infrastructures de navigation intérieure.

• Un transport permettant d'éviter la saturation des routes

Parmi les avantages collectifs du transfert d'une part du trafic routier sur la voie d'eau, figure également la possibilité de remédier à la congestion des voies routières sur les axes principaux.

Ainsi, sur un convoi poussé de 4 400 tonnes, on peut mettre l'équivalent de la charge de deux cents camions de 22 tonnes qui créerait autrement plus d'embouteillage et de pollution.

Enfin, sachant que cent mille tonnes transportées par jour sur voie d'eau à grand gabarit équivalent à 3 à 4 000 camions circulant sur autoroute, on conçoit aisément l'intérêt du développement de la voie d'eau pour la collectivité nationale.

c) L'intérêt de la polyvalence de la voie d'eau

Au-delà du transport et du tourisme fluvial, fleuves et canaux sont de puissants régulateurs et d'importants facteurs d'équilibre pour de nombreuses activités : l'alimentation des villes en eau potable, l'industrie, le refroidissement des centrales électriques thermiques, l'assainissement et l'irrigation des terres agricoles, la réalimentation des nappes phréatiques, etc...

A tous ces titres, la voie d'eau est créatrice de richesses sociales.

3. L'avenir européen de la voie d'eau

Tous ces avantages expliquent les politiques menées en matière de développement de la voie d'eau et les investissements réalisés par certains de nos voisins.

L'Allemagne, dont le réseau moderne dépasse déjà 3 000 kilomètres, n'hésite pas à investir en moyenne par an, cinq fois plus que la France, dont le réseau à grand gabarit n'est que de 2 009 kilomètres. L'effort d'investissement français est inférieur à

500 millions de francs par an, alors que l'effort allemand est de l'ordre de 800 millions de deutsche mark, soit 2 400 millions de francs par an.

La R.F.A. n'est pas le seul pays de la C.E.E. à investir pour ses voies d'eau. Le ministre néerlandais des transports a annoncé que 600 millions de florins, soit environ 1 800 millions de francs, vont être affectés à la modernisation des voies navigables, d'ici 1993, alors que ce réseau de quelque 2 500 kilomètres est déjà pour les deux-tiers au grand gabarit.

D'autre part, un programme de 12 milliards de francs pour les seules infrastructures a été arrêté, d'ici à 2010, dans ce même pays.

Il est incontestable que le transport par voie d'eau aura un rôle à jouer dans l'économie des transports du marché unique.

Déjà, le transport par eau intervient pour 37 % dans les échanges intercommunautaires de marchandises de l'Europe des Douze (contre 13 % pour le chemin de fer), alors qu'il n'est significatif que dans quatre pays seulement (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas).

Au niveau même des instances communautaires, une orientation nouvelle en faveur du secteur fluvial semble devoir se dégager, en tout cas au niveau des déclarations. Ainsi, la Conférence européenne des ministres des transports du 22 mars 1989, soulignait que "la qualité du service offert, sa sécurité et sa régularité, ainsi que le professionnalisme des bateliers sont des éléments importants dans le choix du chargeur pour la voie d'eau : cette garantie de qualité du transport fluvial atténue sensiblement le handicap de la lenteur apparente de ce mode de transport. L'intégration du transport fluvial dans la chaîne de transport est à l'horizon 2000 reconnu comme une nécessité".

Mais, plus que les mots, les faits parlent d'eux-mêmes : cette même année 1989 a vu le trafic sur l'épine dorsale du réseau européen que constitue le Rhin atteindre le niveau le plus élevé de son histoire. Tout aussi significatives sont les progressions enregistrées sur certains autres réseaux. Ainsi, le trafic mosellan a progressé de 13 %, le trafic des canaux ouest-allemands de 6,9 %, celui de la Weser de 6,9 % également et celui du Danube de 3,5 %.

4. Les faiblesses françaises

Face à ses concurrents, le transport fluvial français est très mal armé pour aborder le marché unique européen. S'il est encore protégé par les infrastructures à faible capacité, rien ne permet de garantir qu'il sera à l'abri très longtemps. La seule possibilité de survie passe par un redressement sensible de compétitivité qui ne peut s'exercer que grâce à un effort conjoint sur la profession et sur la flotte, sans parler des opérations menées pour la restauration et l'agrandissement du réseau qui demeurent les conditions indispensables à un renouveau de la voie d'eau en France.

Le transport fluvial, loin d'être un mode de transport archaïque, répond de mieux en mieux aux enjeux d'une économie des transports qui s'apprécie désormais à l'échelle de l'Europe. L'achèvement imminent de la liaison Rhin-Danube en constitue la parfaite illustration.

Ceci étant, l'outil technique lui-même que sont les canaux ne suffit pas pour imposer une compétitivité d'ensemble. Il lui faut d'autres conditions tant au plan commercial qu'au plan des infrastructures, conditions qui, n'étant pas remplies encore à ce jour dans notre pays, expliquent le mal -spécifique en Europe- du transport fluvial français.

B. LA NÉCESSITÉ POUR LA FRANCE D'ÊTRE RELIÉE AU RÉSEAU NAVIGABLE EUROPÉEN

1. Relier notre réseau au réseau européen

Dans la perspective de la construction européenne, relier notre réseau navigable au réseau européen devient un impératif, ce qui n'exclut pas la nécessité de relier entre eux l'ensemble de nos bassins, dont l'absence de liaison à grand gabarit rend le terme même de réseau impropre. Actuellement en France, les liaisons à grand gabarit ne sont reliées entre elles ou avec les réseaux étrangers que par d'anciens canaux à faible capacité (cf. carte ci-après).

Les deux liaisons envisageables Seine-Nord et Rhin-Rhône se trouvent sur des itinéraires européens majeurs, susceptibles de voir une croissance plus rapide des trafics de marchandises sur longue distance dans le cadre du marché unique européen.

La mise au grand gabarit de l'une ou l'autre des deux liaisons inter-bassins Seine-Nord et Rhin-Rhône est sans doute une condition nécessaire pour préserver les potentialités de la voie d'eau. Ces dernières peuvent s'avérer importantes pour développer, à moyen terme, une politique de transport multimodale.

Le rapport Bourdillon (1), consacré aux infrastructures de transport, a souligné cette nécessité pour le réseau navigable français d'avoir au moins une liaison inter-bassins d'ici à l'an 2005.

En effet, la France ne doit pas être coupée du réseau continental qui est en train de se construire en Europe centrale.

Ce réseau de canaux reliera les grands ports de la mer du Nord à toute l'Europe puisqu'il comprend un axe Rhin-Danube ainsi que la liaison avec les canaux polonais et soviétiques.

Il apparaît évident que ce réseau sera la pièce maîtresse du transport lourd de marchandises du siècle prochain.

En conséquence, le raccordement aux réseaux d'Allemagne et d'Europe centrale est un enjeu vital pour le transport fluvial et la réalisation de la liaison Rhin-Rhône devrait permettre à la France de renforcer sa place médiane en Europe, entre le sud et le nord.

A l'évidence, en l'absence d'une liaison fluviale avec le réseau européen, la France, son économie et ses façades maritimes se priveraient d'un atout important en restant coupées d'un maillage fluvial performant desservant les pays européens. A l'extrémité de la chaîne, nos ports risquent d'être délaissés.

(1) Rapport sur "les réseaux de transport français face à l'Europe".

2. La réalisation de la liaison Rhône-Rhin

La proximité de l'ouverture du grand marché européen, l'achèvement imminent de la liaison Rhin-Main-Danube incitent à souhaiter la prise d'une décision définitive concernant la liaison Rhin-Rhône.

Cette dernière représente 229 kilomètres de voies navigables reliant la Saône au grand canal d'Alsace, qui sont à mettre au gabarit européen pour faire passer des convois de plus de 3 000 tonnes.

Actuellement deux aménagements sont engagés, qui s'inscrivent dans la réalisation de la liaison Rhin-Rhône :

- les dragages de la Saône,
- la liaison Niffer-Mulhouse.

Cependant, il apparaît indispensable d'accélérer la réalisation de cette liaison, car dans l'état actuel des financements publics prévisibles, il faudrait 30 à 40 ans pour l'achever ce qui est beaucoup trop long.

En effet, si cette voie ne devait être utilisable que dans vingt-cinq ans, les changements de trafics engendrés par le grand marché européen auront eu tout le temps de s'établir en dehors de l'axe rhodanien.

Le rapport Chassagne s'interroge à juste titre en se demandant s'il y aura encore une place, en termes économiques, pour cette liaison, dans une Europe encore plus unifiée où nos partenaires n'auraient cessé d'investir dans la voie d'eau et où l'Europe de l'Est aurait développé ses échanges avec la C.E.E.

De surcroît, on peut aisément prévoir que la non réalisation de cette voie reviendrait, à terme, à orienter de nombreuses implantations industrielles futures vers l'axe danubien au détriment des régions rhodaniennes.

Le raccordement aux réseaux de l'Europe centrale est un enjeu vital pour le port de Marseille dont les navires fluvio-maritimes ne peuvent guère remonter actuellement beaucoup plus haut que Lyon.

A cause des quelques 230 kilomètres manquants, la liaison à grand gabarit rhodanien ne peut pas jouer le rôle international que la géographie lui donne, ainsi qu'en témoigne la part du transit, c'est-à-dire du trafic qui n'est pas à destination de cette vallée mais qui l'emprunte, qui ne représente que 3 % du tonnage total.

Cette faiblesse du transit montre à l'évidence que l'absence de liaisons modernes à grand gabarit ne permet pas à l'axe fluvial rhodanien de proposer une alternative au transport Nord-Sud de la Communauté européenne.

Aujourd'hui, il faut absolument éviter d'avoir une vision purement "hexagonale" de la voie d'eau qui nous isolerait définitivement en ce domaine des circuits européens.

Les insuffisances de notre réseau mettent clairement en évidence les tâches à accomplir. La priorité est sans doute une liaison reliant une partie de notre réseau à l'axe Rhin-Danube ; la seconde nécessité est de relier nos bassins entre eux, pour rendre le tissu de nos canaux cohérent et créer un véritable réseau.

Le renouveau, l'avenir de la voie d'eau en France passent donc en priorité par la réalisation de nouvelles infrastructures qui sont aujourd'hui, plus que jamais, indispensables.

Trouver les moyens de financer ces infrastructures, créer les conditions générales de ce renouveau de la voie d'eau, tels sont les impératifs que la réforme en cours doit prendre en compte.

Le chapitre premier du projet de loi examiné présente des mesures qui vont dans ce sens et qui viennent compléter les dispositions de l'article 124 de la loi de finances pour 1992 qui a constitué le premier volet de cette réforme.

III. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA GESTION DE LA VOIE D'EAU EN FRANCE

Le premier chapitre du titre premier du projet de loi examiné constitue le second volet des dispositions législatives permettant de mettre en oeuvre la réforme des voies navigables.

Le bilan dressé précédemment des infrastructures françaises en la matière ainsi que les perspectives d'avenir qui s'ouvrent dans le cadre européen pour ce mode de transport témoignent de la nécessité d'une telle réforme, réforme qui doit entraîner un développement des voies navigables.

C'est la première grande réforme des voies navigables depuis la création en 1912 de l'Office national de la Navigation et de la Compagnie nationale du Rhône en 1921.

L'article 124 de la loi de finances pour 1991 est venu compléter les missions et les ressources de l'établissement public chargé de la gestion de la voie navigable en France, institué par l'article 67 de la loi du 27 février 1912.

En prévoyant la transformation de l'établissement public Office national de la Navigation en un établissement public industriel et commercial, Voies navigables de France, ce projet de loi constitue le second volet législatif qui concerne plus particulièrement l'aspect institutionnel.

A. LES APPORTS DE L'ARTICLE 124 DE LA LOI DE FINANCES POUR 1991

L'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 a créé deux nouvelles ressources qui sont affectées à l'établissement public, Voies navigables de France, et prévoit la participation des utilisateurs des voies d'eau à leur coût de fonctionnement sous la forme d'une taxe sur les prélèvements et rejets d'eau et de péages liés à la circulation sur les voies navigables.

Ce même article a engagé la réforme qui doit faire de l'Office national de la Navigation, qui devient Voies navigables de

France, l'autorité unique chargée des voies navigables, en étendant ses missions.

Le comité interministériel du 17 janvier 1990 consacré aux voies navigables, tirant les conclusions du rapport Chassagne sur l'avenir de la voie d'eau en France, a décidé de prendre les mesures nécessaires à la mise en oeuvre dans notre pays d'un réseau de dimension européenne.

Ce comité a proposé deux mesures visant à moderniser la gestion et le financement des voies navigables. La première concerne une réforme de l'Office national de la Navigation et une redéfinition de ses missions, la seconde prévoyait la création d'une ressource permanente dont bénéficierait cet organisme. L'article 124 de la loi de finances pour 1991 a constitué la première traduction législative de ces propositions en créant les ressources nouvelles.

1. Des nouvelles missions

a) Les missions initiales de l'Office national de la Navigation

L'article 67 de la loi du 27 février 1912 en instituant l'établissement public, Office national de la Navigation, lui a confié deux missions générales :

- centraliser et porter à la connaissance du public les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure,
- rechercher tous les moyens propres à développer la navigation et, au besoin, prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables.

La loi du 22 mars 1941 sur l'exploitation réglementée des voies navigables et la coordination des transports par fer et par navigation intérieure a chargé le directeur de cet office de diriger l'exploitation des voies navigables sous l'autorité du ministre chargé des transports. Cette exploitation comprend notamment la gestion des bureaux d'affrètement, le visa des contrats de transport de marchandises et le contrôle de l'application des tarifs réglementés.

Enfin, depuis le 1er janvier 1990, dans le cadre de l'action communautaire d'assainissement structurel de la navigation intérieure, l'Office national de la Navigation est chargé, en application des dispositions de l'article 47 de la loi de finances

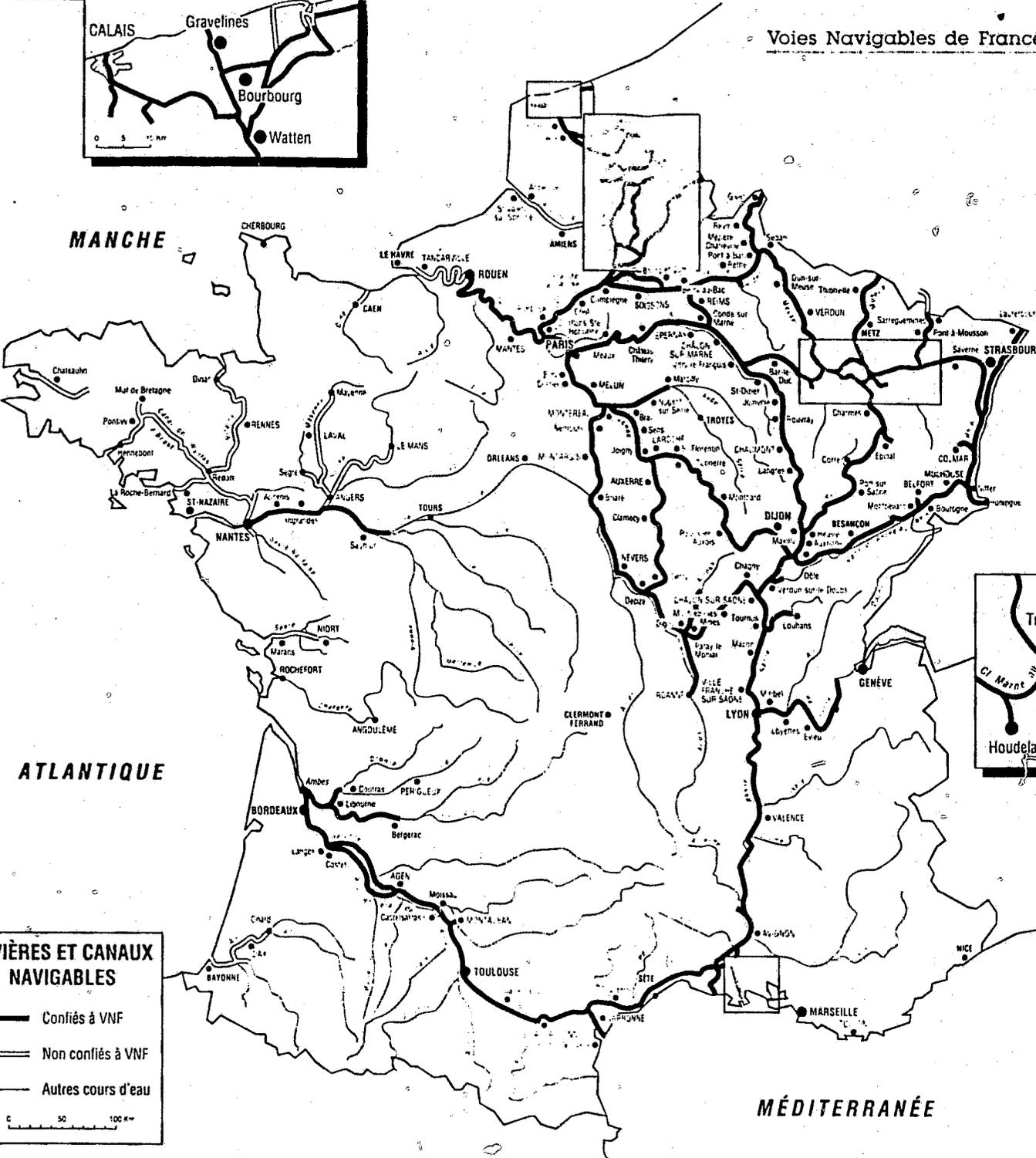
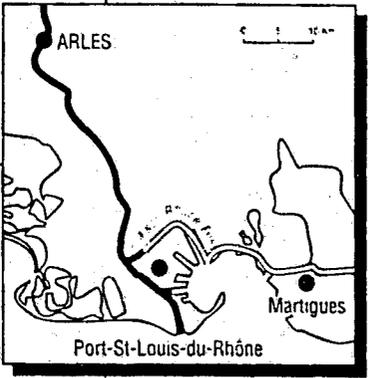
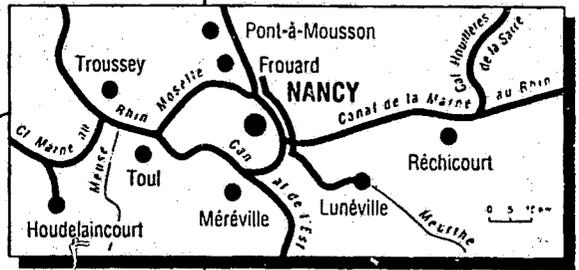
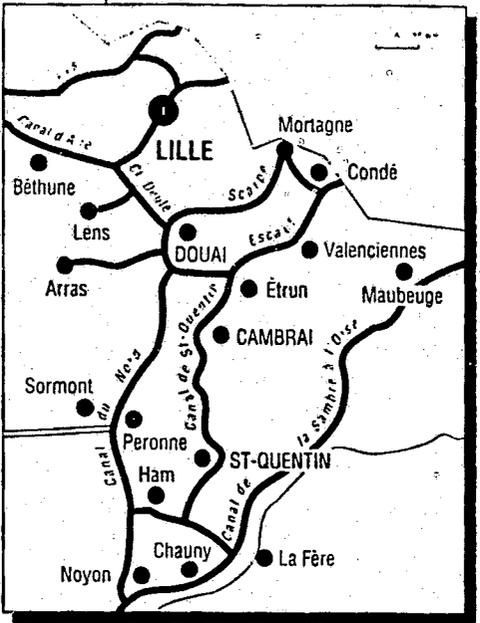
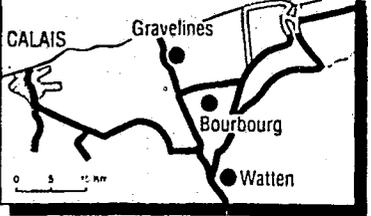
rectificative pour 1989 de la gestion du fonds de déchirage européen, prévu par le règlement européen du 27 avril 1989, ainsi que de la gestion du fonds de déchirage national, réservé à certaines catégories de bateaux exclues du dispositif européen.

b) Les nouvelles missions

L'article 124 a transformé ces missions initialement attribuées à l'Office national de la Navigation en lui confiant de nouvelles compétences.

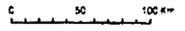
Ainsi si l'article précité rappelle que l'exploitation demeure une mission essentielle, l'établissement public est également appelé à prendre en charge l'entretien du réseau navigable existant (remise à niveau, modernisation, entretien et maintenance, exploitation des voies d'eau, création de ports fluviaux...). Ceci pouvait déjà se déduire de ses anciennes attributions, mais surtout le texte de loi, en lui confiant l'amélioration et l'extension des voies navigables, lui confie clairement la mission de réaliser des infrastructures nouvelles nécessaires à la création progressive d'un réseau navigable de dimension européenne. Cette nouvelle mission doit se traduire par la création de liaisons (études préalables aux décisions de principe, études de conception, réalisation des travaux, valorisation des liaisons nouvelles).

Le deuxième apport législatif significatif concerne le transfert de gestion du domaine de l'Etat nécessaire à l'accomplissement de ses missions. Ainsi le domaine public fluvial navigable est affecté à l'Office national de la Navigation. Cette attribution nouvelle a pour conséquence la définition d'un domaine confié à l'établissement public (cf. carte ci-après) dont la consistance et les conditions de gestion sont fixées par un décret en Conseil d'Etat. **L'établissement public se substitue donc à l'Etat pour la gestion du domaine public nécessaire à l'accomplissement de ses missions.** Cette gestion du domaine public fluvial mis à sa disposition par l'Etat comprend notamment la gestion immobilière, la délivrance d'autorisations d'occupation temporaire, l'établissement et la perception de redevances.



RIVIÈRES ET CANAUX NAVIGABLES

- Confiés à VNF
- Non confiés à VNF
- Autres cours d'eau



2. La création d'une ressource permanente

L'article 124 créé une ressource "pérenne" au profit de cet établissement public, qui se compose de deux éléments : un droit de péage et une taxe sur les titulaires d'ouvrage de prise d'eau.

Ces mesures conduisent à associer tous les bénéficiaires directs ou indirects de la voie d'eau à son financement. Ce qui se fera à travers les redevances acquittées par les uns et les autres.

a) Le droit de péage

Les transporteurs de marchandises ou de passagers et les plaisanciers utilisant des bateaux d'une longueur supérieure à 5 mètres ou dotés d'un moteur d'une puissance égale ou supérieure à 9,9 chevaux, sont assujettis à des péages perçus au profit de l'établissement public lorsqu'ils naviguent sur le domaine public confié à ce dernier. C'est l'établissement public qui fixe le montant de ces péages.

De la même façon, les régions bénéficiaires d'un transfert de compétence en application de l'article 5 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ou les concessionnaires de parties concédées du domaine public confié à l'établissement ainsi que les ports autonomes maritimes, peuvent également instituer des péages à la charge des personnes mentionnées sur les voies et plans d'eau intérieurs qui leur ont été confiés.

Ce péage unique se substitue aux taxes existantes : taxes de visa, taxe d'exploitation et taxes dites de la loi Morice.

Ces péages concerneront donc également le tourisme fluvial qui n'était pas redevable des trois taxes précitées et qui, contrairement au transport de marchandises, ne rémunérerait pas l'usage qu'il tire des infrastructures.

b) La taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise et de rejet d'eau

L'article 124 a institué une taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau.

Cette taxe concerne les divers utilisateurs de l'eau, c'est-à-dire les usages pour l'alimentation en eau potable, pour l'industrie et le secteur agricole. E.D.F. doit être, et de très loin, le principal redevable au titre de cette nouvelle taxe.

Son assiette est composée, d'une part, de la superficie de l'emprise au sol des ouvrages et, d'autre part, du volume prélevable ou rejetable par l'ouvrage. A ce deuxième élément est appliqué un coefficient d'abattement compris entre 90 et 97 % pour les usages agricoles et entre 10 et 30 % pour les usages industriels.

L'article 124 prévoit que outre ces deux nouvelles ressources, droits de péage et taxe sur les ouvrages de prise ou de rejet d'eau, l'établissement public perçoit à son profit des redevances et droits fixes pour toute emprise et pour tout autre usage du domaine public fluvial qui lui a été confié par cet article de loi.

Toutefois, sont exclus de ces taxes et de ces redevances, les ouvrages hydroélectriques concédés, pour lesquels l'Etat continue de percevoir le produit des redevances mentionnées à l'article 9 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydroélectrique, même s'il est vrai qu'il reverse à l'établissement la fraction de ce produit qui n'est pas attribué aux collectivités locales (départements et communes) sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés.

c) L'augmentation des ressources

Les ressources nouvelles ainsi dégagées par ces deux nouvelles ressources devraient s'élever à 400 millions de francs par an, qui se répartiraient de la manière suivante :

- eaux industrielles : 330 millions de francs (dont 300 provenant d'E.D.F.) ;

- distribution d'eaux : 50 millions de francs ;

- bateaux, marchandises et passagers : 10 millions de francs ;

- eaux agricoles : 5 millions de francs ;

- navigation de plaisance : 5 millions de francs.

Les ressources ainsi créées s'ajouteront aux financements publics déjà consacrés aux voies navigables.

Elles viendront également s'ajouter aux autres moyens de financement dont peut bénéficier Voies navigables de France pour réaliser ces investissements, que sont notamment les redevances des concessions, le produit de la vente après déclassement des éléments du domaine public fluvial, les dotations possibles des collectivités locales et des communautés européennes.

L'économie générale de cette réforme et les nouveaux moyens financiers devraient permettre à Voies navigables de France d'envisager la mise en oeuvre des investissements qui s'imposent pour la création progressive d'un réseau de dimension européenne.

d) Une conception plus économique de l'usage de la voie d'eau

Ainsi, l'article 124 a permis d'accroître le montant total des ressources disponibles par la participation des utilisateurs des voies d'eau à leur coût sous la forme d'une taxe sur les prélèvements et rejets d'eau et de péages liés à la circulation sur les voies navigables.

L'application du principe de participation aux coûts de tous ceux qui font usage de la voie d'eau est tout à fait novateur et apparaît à votre commission particulièrement légitime. Dans une économie saine, tous ceux qui utilisent un service doivent participer aux coûts de sa mise à disposition. Les voies d'eau sont des infrastructures très différentes des autres ; elles ont plusieurs usages et donc plusieurs catégories d'utilisateurs. Il est normal que ceux qui prélèvent ou rejettent de l'eau dans les voies navigables, ceux qui transportent des marchandises ou ceux qui les utilisent pour leurs loisirs, contribuent à leur financement.

B. LES INSUFFISANCES DE LA REFORME

1. La nécessité d'une programmation

La pérennité des ressources créées par la taxe sur les ouvrages de prise et de rejets d'eau et les droits de péage institués devrait permettre de mettre enfin en place une programmation des investissements pour la voie d'eau, qui serait le signe tangible de la mise en oeuvre d'une véritable politique fluviale s'inscrivant dans la durée.

En effet, cette ressource "pérenne", en assurant un financement partiellement dégagé des aléas budgétaires, doit contribuer à éviter les décisions partielles et permettre d'arrêter un échéancier raisonnable définissant les investissements futurs.

Si nous n'avons pas les moyens d'entreprendre dans l'immédiat tous les travaux qui s'imposent, un étalement dans le temps peut permettre, néanmoins, d'envisager la réalisation d'un programme ambitieux. C'est du reste ce que soulignait le rapport Chassagne qui a par ailleurs dressé un inventaire complet des travaux à entreprendre.

Encore faut-il que le choix de ce programme soit fait, qu'il soit clairement défini, et que les nouvelles ressources de Voies navigables de France soient employées principalement à la réalisation des nouvelles infrastructures, conformément à l'exposé des motifs de l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

Votre commission estime donc que le problème des infrastructures de la voie d'eau dans notre pays, qui constitue aujourd'hui le principal handicap au développement du transport fluvial, requiert la mise au point d'un plan pluriannuel définissant notamment les investissements à réaliser et les moyens nécessaires à ces réalisations.

C'est pourquoi, elle estime qu'un contrat de plan doit être établi entre le nouvel établissement public V.N.F. et l'Etat, contrat de plan qui existe dans d'autres domaines en matière de transport (S.N.C.F., Air France).

Une telle programmation s'impose aussi pour permettre aux décideurs et aménageurs de fixer leur choix de localisation des investissements. La fonction transport est devenue un élément déterminant de la stratégie industrielle : il faut que les acteurs économiques sachent où et quand investir.

2. L'avenir des voies navigables en France

a) L'insuffisance du financement

Les ressources "pérennes" de l'EPIC (400 millions de francs) si elles constituent un progrès incontestable, seront néanmoins insuffisantes pour engager une véritable politique de modernisation de la voie d'eau en France.

En admettant que l'Etat maintienne les dotations budgétaires, les moyens ne seront pas pour autant suffisants. Or les chiffres avancés pour le budget de l'année 1992 laissent à penser que l'Etat ne maintiendra même pas son effort passé.

Compte tenu des dotations budgétaires ainsi que des nouvelles ressources de l'établissement public, il manquera en effet au moins 400 millions de francs, ce qui conduit à imaginer de nouvelles formules de financement.

La nouvelle taxe et les droits de péage prévus pour rapporter 400 millions de francs peuvent permettre, à terme, d'envisager un rendement supérieur par augmentation du trafic ou de l'assiette. Encore faut-il préciser que cette dernière solution n'est envisageable qu'après la réalisation de premiers travaux suffisamment importants pour que les usagers puissent en apprécier les bénéfices et être prêts à contribuer davantage. V.N.F. devra par ailleurs mener une réflexion pour trouver les ressources et les capitaux nécessaires au renouveau de la voie d'eau qui est enfin envisagé.

Ainsi le problème du financement est bel et bien posé. La solution pourra-t-elle -au moins en partie- être trouvée dans le contexte européen ? La liaison Rhin-Rhône est reconnue "d'intérêt communautaire" depuis 1968 et pourrait bénéficier de financements communautaires pour des opérations ponctuelles (type Niffer-Mulhouse) par crédits budgétaires directs. Un pourcentage de 15 % a été suggéré officieusement, mais cela suppose qu'une politique

communautaire de financement des infrastructures ait été définie et qu'un accord soit trouvé sur l'instrument financier.

D'autres moyens financiers peuvent-être envisagés : recours à l'emprunt qu'autorise le statut d'EPIC, ou encore mobilisation de financements privés, notamment pour les liaisons à grand gabarit.

Ce qui est certain selon les indications fournies à votre commission par M. Jean CHAPON, Président de V.N.F., lors de son audition du 16 octobre 1991, c'est que l'établissement public ne pourra pas, en fonction de ses ressources et des engagements déjà pris, dégager les moyens suffisants pour réaliser les liaisons entre les réseaux à grand gabarit.

L'ensemble des recettes de V.N.F. devraient atteindre 600 à 700 millions de francs (MF), dont 400 MF provenant de la taxe sur les ouvrages de prise et de rejet d'eau, 70 MF provenant des droits de péage, 20 MF des recettes domaniales et 100 MF des subventions budgétaires de l'Etat.

Concernant les dépenses V.N.F. doit consacrer au moins 80 MF pour les opérations de promotion de la voie d'eau, 130 MF pour l'entretien et le fonctionnement, auquel s'ajouteraient 220 MF pour le programme de grosses réparations. Par ailleurs, l'établissement public reprendra à sa charge les opérations qui ont déjà fait l'objet d'autorisation de programme et dont le montant s'élève à 200 MF (contrats de plan Etat-Régions, aménagement Bray-Nogent, dragage de la Saône, Niffer-Mulhouse). La comparaison des recettes et des dépenses montre clairement que, pour les quatre ans à venir, V.N.F. n'aura pas les moyens d'entreprendre la liaison Rhin-Rhône dont le montant dépasse les 15 milliards de francs.

L'achèvement de cette liaison suppose donc la réaffirmation d'une volonté politique et des moyens supplémentaires.

Cependant, comme l'a fait remarquer M. Paul GRANET, Président de la Compagnie nationale du Rhône, on ne peut exiger des infrastructures fluviales un retour d'investissement en dix ans. C'est donc à l'Etat qu'il revient de soutenir des projets qui contribuent à l'aménagement du territoire, (ce qui n'est pas toujours bien perçu) et qui, à un horizon plus lointain peuvent être des sources de richesses pour le pays. L'exemple allemand de la liaison Rhin-Danube, qui (avec l'ouverture politique des pays de l'Europe orientale) va s'avérer un investissement incontestablement plus rentable qu'on pouvait l'imaginer il y a seulement dix ans montre bien la nécessité de ne pas s'arrêter à la seule prise en compte de la rentabilité immédiate.

Si le coût de Rhin-Rhône est important (17,8 milliards de francs) et parfois mis en avant pour justifier le fait que sa réalisation soit différée, on peut rappeler qu'il n'est que le double du coût estimé de la grande Bibliothèque.

b) Le nouvel établissement public doit être l'outil de la modernisation de la gestion des voies navigables

Le présent projet de loi prévoit que l'O.N.N., sera constitué en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), et qu'il portera le nom de "Voies navigables de France".

Les transformations de statut de l'établissement public chargé de gérer les voies d'eau, les nouvelles missions qui lui sont confiées, l'affectation à ce nouvel établissement public d'un système de financement nouveau et permanent, sont autant d'éléments qui ont pour finalité de soumettre la gestion des voies d'eau à une logique économique.

En effet, si la gestion restera publique puisqu'elle associera les collectivités territoriales ainsi que les services compétents du Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer qui seront mis à la disposition de V.N.F. pour l'accomplissement de ses missions, son statut d'EPIC lui confère une autonomie financière certaine, et devrait lui laisser toute la latitude pour s'endetter, afin de financer les travaux d'aménagement du réseau fluvial français.

Comme, d'autre part, dans le but de soumettre la gestion des voies d'eau à une logique économique, son système de financement est entièrement révisé et que le fait d'être gestionnaire du domaine public fluvial navigable lui permettra d'accorder des concessions, ce nouvel établissement public pourrait, grâce à son autonomie de gestion et à ces nouveaux moyens financiers, permettre de trouver l'argent nécessaire à la modernisation de la voie d'eau et réaliser les investissements nécessaires.

IV. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE RÉFORME ATTENDUE...

Ce projet de loi traite de diverses dispositions en matière de transports terrestres.

Il comprend deux titres. Un titre premier relatif aux voies navigables et un titre second relatif aux transports routiers de marchandises.

Le titre premier se divise en quatre chapitres totalement indépendants les uns des autres.

1. Les dispositions relatives aux voies navigables

• Le chapitre premier de ce projet de loi constitue le deuxième volet législatif de la réforme des voies navigables décidée lors du conseil interministériel du 17 janvier 1990, réforme qui s'est déjà traduite par le vote de l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

Cette seconde phase législative de la réforme est plus institutionnelle puisqu'elle tire essentiellement les conséquences des changements apportés par l'article 124, en modifiant et en précisant certaines compétences de l'établissement public qui a en charge la gestion de la voie d'eau en France.

L'article premier prévoit que l'Office national de la Navigation est remplacé par Voies navigables de France. Il ne s'agit pas d'un simple changement de dénomination, mais ce passage de l'O.N.N. à V.N.F., établissement public que ce même article définit comme étant de nature industrielle et commerciale, est nécessaire pour permettre à cet établissement de recevoir des fonds d'origines variées, crédits budgétaires de l'Etat, financements régionaux ou

européens, emprunts, mais surtout taxe parafiscale et de redistribuer ce financement pour les investissements, l'entretien et l'exploitation.

L'article premier complète également le transfert de gestion du domaine public fluvial navigable institué par la dernière loi de finances en faveur de Voies navigables de France, en substituant celui-ci à l'Etat dans l'exercice de la police de la conservation du domaine.

Une disposition (article premier, paragraphe III) permet de déroger, en matière de représentation du personnel au conseil d'administration de l'établissement public, aux règles de composition prévues par la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, ce qui s'analyse comme une conséquence de la mise à disposition de V.N.F. par l'Etat d'un certain nombre de ses services.

Enfin, le paragraphe IV de ce premier article confie le recouvrement des redevances et droits fixes aux comptables de l'établissement public.

Votre commission approuve la mise en oeuvre de dispositions qui contribuent à poursuivre la réforme de la gestion de la voie navigable en France. Elle vous proposera, toutefois, d'affirmer la nécessité de programmer les investissements indispensables, en prévoyant l'établissement d'un contrat de plan. Elle vous demandera également de tenir compte du cas spécifique des manifestations sportives de faible envergure.

Le deuxième article précise les sanctions applicables à ceux qui auraient tenté de se soustraire frauduleusement au paiement de la taxe sur les ouvrages de prise ou de rejet d'eau instituée à l'article 124 de la loi de finances pour 1991, ainsi que les modalités de contrôle de l'acquittement de cette taxe.

Le second paragraphe de cet article prévoit que les agences financières de bassin percevront la taxe sus-mentionnée et la reverseront à V.N.F. (alors que la loi de finances pour 1991 prévoyait que V.N.F. assurerait la perception de cette taxe qui lui est destinée).

Votre commission s'oppose à ce transfert, car le maintien de la perception par V.N.F. lui semble être un gage de maîtrise pour l'établissement public de ses propres ressources. Elle estime également que les régions doivent pouvoir bénéficier des mêmes ressources que V.N.F. pour les canaux qui leur ont été transférés. Enfin, elle a prévu que le coût de l'eau supplémentaire qui doit résulter de l'application de l'article 124 de la loi de finances pour 1991 sera supporté par le consommateur final.

L'article 3 précise la liste des personnels qui sont habilités à contrôler le paiement des droits de péage et institue un droit de transaction en la matière.

Enfin, l'article 4 attribue la propriété des biens meubles nécessaires à l'accomplissement de ses missions à V.N.F. et prévoit une garantie financière de l'Etat concernant les dommages causés par un accident dû à un élément du domaine confié à V.N.F. (si le sinistre est imputable à la gestion antérieure de l'Etat et ceci pour une période limitée à dix ans).

Votre commission estime qu'il est nécessaire de doubler la durée de cette garantie afin de tenir compte de l'entretien déficient des réseaux navigables.

● Le deuxième chapitre concerne la constitution et la répression des infractions aux dispositions de l'article 4 de la convention révisée pour la navigation du Rhin.

L'article 4 de la convention révisée prévoit des restrictions au cabotage sur le Rhin pour les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin. Il était donc nécessaire de prévoir les sanctions pénales réprimant les infractions, en droit français.

L'article 5 de ce chapitre fixe les sanctions encourues. Les articles 6, 7 et 8 en précisent les modalités d'application.

Votre commission, sous réserve d'un amendement rédactionnel, approuve ces dispositions qui doivent contribuer à assurer la prospérité des flottes des états rhénans.

● Le chapitre 3 prévoit l'institution de servitudes d'inondation dans des zones de rétention des eaux, situées sur la rive alsacienne du Rhin. L'institution de ces servitudes est une conséquence de l'article 7 de la convention franco-allemande signée le 6 décembre 1982 qui prévoit la réalisation de polders.

L'article 10 fixe la procédure d'établissement des dites servitudes ; l'article 11 leur consistance et les modalités de contrôle ; les articles 12 et 13, les garanties dont peuvent se prévaloir les particuliers et les articles 14 et 15, les modalités d'application de ces servitudes.

Votre commission, sous réserve de l'adoption de quelques amendements renforçant les droits des particuliers, approuve

l'ensemble de ses dispositions qui doivent permettre à la France de respecter ses engagements.

● Enfin, le chapitre 4 prévoit des dispositions diverses qui concerne l'harmonisation de textes de loi existant afin que la nouvelle dénomination, Voies navigables de France, soit prise en compte. D'autre part, une disposition tend à faciliter la gestion du port autonome de Strasbourg.

2. La disposition relative aux transports routiers de marchandises

L'article 17 constitue une mesure nationale d'application du règlement C.E.E. 4059/89 du Conseil du 27 décembre 1989 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un Etat membre.

Cet article modifie l'article 25 de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952 modifiée, qui énumère et réprime les infractions à caractère délictuel à la législation et à la réglementation des transports.

Cette modification permet de traiter le défaut d'autorisation de cabotage comme un délit.

Votre commission approuve les dispositions prévues qui sont de nature à préserver l'égalité des conditions de concurrence des transporteurs opérant sur le sol national.

B. ... QUI RISQUE DE CONDUIRE À UN DÉSENGAGEMENT PARTIEL DE L'ÉTAT ET D'ENTRAÎNER DES CHARGES INDUES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le risque existe de voir l'Etat, à l'occasion du transfert de la gestion des canaux opéré par l'article 124 de la loi de finances pour 1991, se dégager de l'entretien et de la réalisation d'infrastructures nécessaires pour le pays. Le fait de confier cette gestion à Voies navigables de France est, même si un tel transfert est souhaitable

pour la mise en oeuvre d'une gestion plus économique des voies d'eau, un moyen pour l'Etat de se dégager de ses responsabilités.

Mais s'il y a transfert de gestion, il n'y a pas de transfert de propriété. Dès lors, il incombe à l'Etat qui est le propriétaire des canaux d'engager leur réhabilitation.

Or, l'état de délabrement de nombre de ces canaux (1) oblige, afin de maintenir l'usage de ces canaux pour la navigation, à effectuer des travaux de rénovation et de modernisation de l'ensemble des ouvrages. Les collectivités locales estiment que le financement et l'exécution de ces travaux relèvent de l'Etat, alors qu'elles sont prêtes, pour leur part, à participer à l'aménagement des berges des canaux (ports, centres nautiques).

La question de la responsabilité de l'Etat dans le financement des canaux français, y compris les canaux où prévaut l'usage touristique, est donc posée.

Pour 1992, les engagements de l'Etat devraient être repris prioritairement par Voies navigables de France et des avenants aux contrats de plan devront être passés entre V.N.F. et les régions concernées.

Par contre, pour les années à venir, les craintes existent de voir avec le transfert du domaine public navigable à V.N.F., l'établissement public concentrer, en l'absence de moyens financiers suffisants, ces investissements sur les parties commercialement rentables du réseau et négliger l'entretien des petits canaux qui attirent pourtant de plus en plus de plaisanciers. Or, ces derniers sont mis à contribution avec les nouveaux droits de péage prévus par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

Les collectivités locales notamment redoutent un tel désengagement qui serait incontestablement un contresens alors que le tourisme fluvial est en plein développement.

Ainsi, entre 1974 et 1988, le nombre de bateaux de plaisance en location est passé de 500 unités à environ 2 400.

En 1986, 4 570 000 personnes ont emprunté des bateaux à passagers pour la seule région Ile-de-France. Le tourisme fluvial sur le canal du Midi a pour sa part généré un chiffre d'affaire de

(1) Des études réalisées par le service de la navigation de Toulouse ont évalué à 160 millions de francs le montant des travaux de restauration pour le canal du Midi et à 100 millions de francs celui de l'étanchement.

170 millions et représente environ 500 emplois. Pour l'ensemble du pays, le tourisme fluvial représente un chiffre d'affaire proche du milliard de francs.

Le potentiel que représente le réseau français, et notamment ses nombreux canaux anciens, est un atout certain pour le développement de cette activité qui progresse aussi dans d'autres pays européens.

V.N.F. ne peut se désintéresser d'une activité aussi prometteuse, mais doit disposer des moyens suffisants pour pouvoir développer ce secteur.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX VOIES NAVIGABLES

CHAPITRE PREMIER

Gestion et police de la conservation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France - Contrôle de l'acquittement des taxes et péages institués par l'article 124 de la loi de finances pour 1991

Article premier

Statut et caractéristiques de Voies navigables de France

- **Paragraphe I : Dénomination et statut**

Le paragraphe I de l'article premier change la dénomination de l'Office national de la navigation qui devient Voies navigables de France (1) et précise son statut d'établissement public industriel et commercial.

(1) Dénomination qui figure déjà dans le décret n° 91-896 du 18 juillet 1991 portant statut de Voies navigables de France.

Cette disposition traduit les changements qui sont intervenus à la suite du vote de l'article 124 de la loi de finances pour 1991. Cet article 124 a, d'une part, confirmé l'établissement public, Office national de la Navigation, dans ses missions d'exploitation, d'entretien et d'amélioration des voies navigables et de leurs dépendances et, d'autre part, il a également confié de nouvelles missions à l'établissement public en soulignant de façon explicite son rôle dans l'extension des voies navigables fluviales françaises, tout en lui confiant la gestion du domaine public de l'Etat nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Ce même article de la loi de finances pour 1991 a créé deux nouvelles ressources (une taxe parafiscale et des droits de péage) dont doit bénéficier l'établissement ainsi défini.

L'article premier du présent projet de loi tire les conséquences de l'extension des missions de l'établissement public dénommé Office national de la navigation (1) et de l'existence de nouvelles ressources pour procéder à un changement de nom qui s'accompagne d'une modification du statut de l'établissement public que le texte examiné définit comme étant de caractère industriel et commercial.

1. Le statut de l'O.N.N.

Les textes institutifs des établissements publics ne prennent pas toujours parti eux-mêmes sur la nature industrielle et commerciale ou administrative de ces établissements. Ainsi, l'article 67 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912 a créé un établissement public dénommé Office national de la Navigation (O.N.N.), sans préciser la catégorie d'établissement public à laquelle il appartenait. Cet article mentionne simplement le fait que l'établissement public est investi d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière, ce qui est le cas par définition de tout établissement public.

(1) Cet établissement public a été créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1917.

C'est l'article premier de la loi du 11 novembre 1940 qui a donné à l'Office national de la Navigation la qualité d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

Appelé à se prononcer sur la nature de l'établissement public à l'occasion d'un litige, le Tribunal des conflits, dans un arrêt du 10 février 1949 "Sieur Guis C. Cie fluviale du Midi et Office national de la Navigation", en dépit de la qualification d'EPIC mentionnée dans la loi du 11 novembre 1940, s'est livré à l'examen de l'ensemble des textes législatifs régissant l'O.N.N. et a conclu à l'existence d'un établissement composite, "à double visage" comme le dit quelquefois la doctrine, c'est-à-dire qu'il est alternativement administratif ou industriel et commercial, selon la nature des activités qu'il exerce.

2. Le changement de nature juridique

L'article premier du projet de loi qualifie l'établissement public Voies navigables de France qui se substitue à l'O.N.N. ; d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Le législateur fixe ainsi la nature juridique du nouvel établissement public qui ne sera plus "à double visage", mais exclusivement à caractère industriel et commercial (EPIC).

Il résulte de l'examen de la jurisprudence que la modification de l'O.N.N., établissement public dit "à double visage", à la fois établissement public administratif (EPA) et établissement public industriel et commercial (EPIC) en Voies navigables de France, établissement public industriel et commercial, est de nature législative. Ce changement de statut aurait été susceptible d'être annulé par le Conseil d'Etat, si cette modification résultait d'un simple acte réglementaire.

3. L'intérêt de la nature industrielle et commerciale

Des motifs tirés de l'objet du service d'une part, des raisons liées aux règles d'organisation administrative d'autre part, expliquent l'intérêt de la qualification de V.N.F. en EPIC.

a) L'objet du service

On peut avoir d'abord la volonté, le souci d'assurer l'indépendance par rapport à l'Etat de certaines activités, dont on considère qu'il est opportun qu'elles soient entourées d'une certaine liberté. Ce motif joue ici pour ériger le service d'intérêt général qu'est l'organisation de la navigation fluviale en personne distincte de l'Etat et soumise à une tutelle assez légère.

On peut également avoir pour souci de donner à l'activité confiée à l'établissement public plus d'efficacité, en considérant que les administrations classiques sont aptes à exercer leur rôle de contrôle et de réglementation, mais qu'elles sont mal préparées pour entreprendre, pour produire, pour construire, ce que devra faire V.N.F. en fonction des nouvelles missions qui lui ont été confiées.

b) Règles d'organisation administrative

Les règles existant dans le domaine des finances publiques et de la comptabilité publique impliquent des contraintes importantes. La réglementation du budget général de l'Etat peut apparaître trop rigide : il n'est pas possible de reporter sur l'exercice suivant les crédits non consommés au cours de l'exercice ; il n'est pas en principe possible, en application de la règle de la non-affectation des recettes, de conserver le produit de la rémunération des services rendus ; il est impossible de recourir à des avances sur recettes, c'est-à-dire d'obtenir la possibilité d'engager des dépenses même modiques, en anticipant sur une recette certaine à venir.

De même le contrôle, a priori qui s'exerce sur l'engagement des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire le contrôle financier, apparaît souvent comme trop contraignant.

L'ensemble de ces raisons tirées de la comptabilité publique et du maniement des deniers publics expliquent le recours, en l'espèce, à la formule de l'établissement public industriel et commercial.

Ce changement de nature de l'établissement public n'aura, par contre, pas d'effet sur le statut du personnel, qui demeure essentiellement un statut de droit privé.

Enfin la qualification de Voies navigables de France en EPIC entraîne pour conséquence essentielle la possibilité d'avoir des ressources de nature parafiscale (taxe parafiscale introduite au II de

l'article 124 de la loi de finances pour 1991), ce qui est interdit à un établissement public administratif.

● Paragraphe II : Police de la conservation du domaine

Le deuxième paragraphe de cet article attribue à l'établissement public, Voies navigables de France, la police de la conservation du domaine public fluvial, exercée précédemment par les services de l'Etat.

Ce paragraphe complète les compétences nouvelles de Voies navigables de France concernant la gestion du domaine public fluvial, en lui donnant les pouvoirs nécessaires à la répression des atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine public à lui confié, c'est-à-dire la police de la conservation du domaine public. Le transfert de compétence s'accompagne donc du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de cette compétence.

1. Le domaine transféré

L'article 124 de la loi de finances pour 1991 a substitué à une gestion directe de l'Etat une gestion par l'établissement public du domaine nécessaire à l'accomplissement de ses missions. Ainsi l'Etat a, tout en conservant la propriété du domaine public fluvial navigable, mis à la disposition de V.N.F., ce domaine dont la consistance est définie par les décrets n° 91-796 et n° 91-798 du 20 août 1991 ; il résulte de ces deux décrets que le domaine public confié comporte toutes les voies navigables qui n'ont pas été transférées aux régions en application des textes de décentralisation et tout le domaine public fluvial de l'Etat à l'exception de celui déjà affecté aux ports autonomes, des cours d'eau qui sont rayés de la nomenclature des voies navigables, ainsi que d'une liste de cours d'eau, lacs et canaux secondaires fixée par le second décret sus-mentionné.

2. Les compétences en matière de police

La police de la conservation du domaine public est constituée par les dispositions législatives et réglementaires ayant pour objet d'assurer la protection de l'intégrité matérielle du domaine public et de ses dépendances. Les atteintes portées à l'intégrité de ce domaine sont sanctionnées par des contraventions de grande voirie.

S'agissant d'atteintes au domaine public fluvial, la contravention de grande voirie peut, par exemple, être constituée par la construction d'une digue en bordure d'un cours d'eau (C.E. 1er avril 1960, Gérard PHILIPPE) par le stationnement non autorisé d'une péniche dans une voie d'eau (CE 6 octobre 1982, Taisne), ou encore par l'obstacle mis volontairement au franchissement d'une écluse (CE, 2 mai 1959, Lercy).

Si la police de la conservation du domaine est de la compétence de V.N.F., l'Etat demeure responsable sur le domaine confié à l'établissement public, de la police de la navigation régie par le Règlement général de police de la navigation intérieure, ainsi que par les règlements particuliers de police pris pour son exécution, des polices des eaux, des installations classées, de l'hydroélectricité, de la pêche, de la chasse et des mines et carrières. Ainsi, les règles de circulation sur le domaine public, comme celles afférentes à la sécurité de la navigation, demeurent fixées par l'Etat.

Le second alinéa du présent paragraphe précise que si l'exercice des pouvoirs de police de la conservation du domaine public fluvial est dévolu à V.N.F., ce sont les agents de l'Etat mentionnés à l'article 41 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure que sont les conducteurs de chantiers ou agents de travaux assermentés, les commissaires de police, les gardes champêtres et les gendarmes, les fonctionnaires des ponts et chaussées et les agents de la navigation intérieure, qui restent seuls compétents pour dresser les contraventions.

3. Le pouvoir de transaction

En principe un établissement public est tenu de respecter les grands principes du service public et notamment l'interdiction de transiger et de recourir à l'arbitrage.

Le droit de transiger, pratique qui en raison de sa souplesse et des accommodements qu'elle permet, relève des droits et usages du commerce, est exclu pour les personnes publiques, y compris les établissements publics industriels et commerciaux. Les dérogations à ce principe doivent être de nature législative. A titre d'exemple, l'article 44 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure a prévu pour l'administration des ponts et chaussées, le droit de transiger. Le paragraphe II de l'article premier de ce projet de loi substitue V.N.F. au ministre ou aux agents par lui désignés, pour représenter l'administration des ponts et chaussées dans l'exercice du droit de transaction.

Le droit de transaction est cependant assorti de conditions fixées à l'article 44 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, ainsi qu'à l'article 105 du code forestier. La transaction sur la poursuite des délits et contraventions mentionnés ne peut avoir lieu qu'après accord du procureur de la République, et tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu. Après l'intervention d'un tel jugement, la transaction ne peut porter que sur les peines et réparations pécuniaires.

Votre commission approuve ce transfert de compétence accompagné d'un droit de transiger qui renforcent l'autonomie de V.N.F.

● Paragraphe III : Composition du conseil d'administration

Le paragraphe III de l'article premier exclut l'établissement public Voies navigables de France du champ d'application de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, en ce qui concerne les règles de composition des conseils d'administration.

En figurant sur l'annexe II de la loi précitée qui regroupe la liste des sociétés et établissements publics pouvant déroger aux règles de composition du conseil d'administration telles qu'elles sont définies par la loi relative à la démocratisation du secteur public, Voies navigables de France ne se verra pas appliquer le droit commun en la matière, qui veut qu'un tiers au moins du conseil d'administration soit constitué de représentants des salariés (art. 5, loi du 26 juillet 1983).

Le conseil d'administration de l'Office national de la Navigation se composait de 18 membres appartenant aux trois catégories suivantes : 6 représentants de l'Etat, 6 personnalités appartenant aux professions concernées par la voie d'eau et 6 représentants des salariés de l'établissement.

Le décret n° 91-896 du 18 juillet 1991, pris pour l'application de l'article 124 de la loi de finances pour 1991 et portant statut de Voies navigables de France, a élargi le conseil d'administration de Voies navigable de France, établissement public qui se substitue à l'Office national de la Navigation, à 30 membres qui se répartissent par tiers les sièges revenant à chacune des trois catégories de membres précités. Pour permettre une plus large concertation, le conseil d'administration de l'établissement renouvelé comportera également dans la catégorie dite des professionnels, différents usagers des transports fluviaux.

La disposition examinée doit permettre de réduire la part de sièges accordés aux représentants des personnels de Voies navigables de France. Cette dérogation législative se justifie dans la mesure où l'effectif propre à Voies navigables de France ne devant pas être sensiblement modifié par rapport à l'établissement public préexistant (200 personnes), l'application de la loi relative à la démocratisation du secteur public amènerait, en raison de l'augmentation du nombre des membres du conseil d'administration, à une représentation de la catégorie du personnel proportionnellement très importante par rapport à l'effectif total employé.

L'article 27 du décret n° 91-896 portant statut de Voies navigables de France précise qu'une convention doit intervenir entre l'Etat et l'établissement public, afin de déterminer les services ou parties de services de l'Etat mis à la disposition de Voies navigables de France. Ces mises à disposition s'effectuant dorénavant par service et non plus par personne, ce qui était le cas précédemment, devraient concerner environ 6 000 personnes. Les personnels concernés demeurant des personnels de l'Etat, ils ne peuvent être représentés dans la catégorie des membres élus du personnel de Voies navigables de France. Il y aurait donc une anomalie à attribuer 10 représentants

à 200 personnes, alors que 6 000 autres n'auront pas de représentants élus.

Ainsi, la disposition de ce projet de loi qui prévoit de faire figurer Voies navigables de France à l'annexe II mentionnée à l'article 4 de la loi n° 83-675 relative à la démocratisation du secteur public, devrait permettre de revenir sur la composition du conseil d'administration fixée par le décret n° 91-896 du 18 juillet 1991 portant statut de Voies navigables de France. Elle a pour objet de ramener la composition du conseil d'administration de Voies navigables de France à 26 membres, dont 6 représentants élus du personnel, soit le même nombre de représentants du personnel que celui existant précédemment avec l'Office national de la Navigation.

Votre commission approuve cette disposition.

● **Paragraphe IV : Recouvrement des redevances**

Le paragraphe IV précise les ressources dont le recouvrement doit être assuré par les comptables de l'établissement.

L'article 124 de la loi de finances du 29 décembre 1990 prévoyait, dans son paragraphe I, que l'établissement public percevrait à son profit les nouvelles ressources instituées par cet article (taxe parafiscale sur les ouvrages de prise et de rejet d'eau, droits de péage).

Au titre de ce paragraphe, les comptables de Voies navigables de France sont seulement compétents en matière de recouvrement des redevances et droits fixes dus à l'établissement public. Au nombre de ces comptables figurent l'agent comptable, chef des services de la comptabilité, nommé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des voies navigables, ainsi que ses fondés de pouvoir qui peuvent être désignés sur proposition du président, avec l'agrément de l'agent comptable, par arrêté conjoint des ministres précités.



Les redevances, dont les agents comptables de Voies navigables de France assurent le recouvrement, sont constituées par les péages institués au paragraphe III de l'article 124 de la loi de

finances pour 1991. Elles sont dues par les transporteurs de marchandises ou de passagers et par les plaisanciers dont le bateau a une largeur supérieure à 5 mètres ou est doté d'un moteur d'une puissance égale ou supérieure à 9,9 chevaux, dès lors que ces personnes utilisent le domaine confié à l'établissement public.

Ce péage unique qui doit concerner l'ensemble des utilisateurs des voies d'eau remplace les trois taxes antérieurement perçues auprès des transporteurs fluviaux qu'étaient la taxe de visa, la taxe d'exploitation et les taxes de la loi dite loi MORICE.

Les agents comptables de Voies navigables de France sont également chargés d'assurer le recouvrement des **droits fixes dus pour toute emprise sur le domaine confié à l'établissement public**. Il s'agit, en l'espèce, des emprises autres que celles constituées par les ouvrages de prise d'eau qui, elles, font l'objet d'une taxe distincte. Ces droits fixes sont essentiellement constitués par les concessions domaniales, concessions accordées dorénavant par Voies navigables de France et non plus par l'Etat, en vertu du transfert de gestion de domaine public opéré.

Enfin, la mention de redevances et droits fixes dus pour tout autre usage du domaine confié à Voies navigables de France, traduit le souci du législateur de donner au nouvel établissement un cadre d'exercice durable, en prévoyant la compétence de ses comptables dans l'éventualité de la création de nouvelles ressources.

L'article 6 du décret du 18 juillet 1991 précise que c'est le conseil d'administration de l'établissement public qui fixe le montant des péages, droits fixes et redevances d'usage du domaine confié à l'établissement.

Votre commission approuve cette disposition.

● **Des dispositions souhaitables**

Estimant que les moyens mis à disposition de V.N.F. risquent d'être insuffisants, eu égard à l'importance des travaux à réaliser, votre commission vous propose de retenir un **amendement** tendant à prévoir l'institution d'un contrat de plan entre l'Etat et V.N.F. qui précisera, notamment, les moyens à atteindre pour mettre en oeuvre la réalisation des infrastructures nouvelles.

L'institution d'un tel contrat de plan, dont bénéficient d'autres modes de transport (contrat de plan de la S.N.C.F. et contrat de plan d'Air France) sera le signe tangible de la mise en oeuvre d'une véritable politique fluvial s'inscrivant dans la durée, ce qui est la conséquence logique, de l'institution de nouvelles ressources pérennes.

Il est à la fois légitime et indispensable d'établir une programmation des travaux dans le cadre de ce contrat de plan. Légitime pour répondre aux exigences de ceux qui vont payer ces nouvelles taxes et qui attendent en échange des améliorations du réseau. Indispensable car l'engagement d'opérations dont le coût est parfois supérieur à plusieurs milliards de francs, ne doit se faire qu'avec l'assurance de disposer de ressources suffisantes pour l'achever.

Si l'établissement public doit pouvoir bénéficier de l'ensemble de ces ressources, en revanche, les recettes tout à fait marginales provenant des redevances sur l'utilisation du domaine public fluvial payées par les associations organisant des manifestations sportives qui n'ont pas une grande ampleur ne justifient sans doute pas les contraintes financières que leur acquittement ferait peser sur ces associations de bénévoles.

Or, il appartiendra au nouvel établissement public de fixer le montant des redevances dues pour l'utilisation du domaine public fluvial.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement exonérant du paiement de ces redevances les clubs nautiques agréés qui organisent des manifestations présentant un intérêt public sans en tirer de profit. Sinon, un certain nombre de petites manifestations animant les plans d'eau risquent d'être supprimées, faute de moyens pour payer les redevances d'occupation demandées.

Votre commission vous demande d'adopter l'article premier ainsi amendé.

Article 2

Recherche des infractions, sanctions et recouvrement de la taxe sur les ouvrages hydrauliques

• Paragraphe I : Contrôle de l'acquittement de la taxe

L'article 2 prévoit dans un paragraphe premier, les sanctions applicables aux infractions au paiement de la taxe sur les ouvrages hydrauliques, prévue au paragraphe II de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990, ainsi que les moyens d'investigation pouvant être mobilisés pour la recherche de ces infractions.

Dans un paragraphe II, il apporte une modification aux dispositions du paragraphe I de l'article 124 de la loi sus-mentionnée en confiant la perception de la taxe aux agences financières de bassin alors que l'article de la loi de finances pour 1991 dispose que l'établissement public perçoit à son profit la taxe sur les titulaires d'ouvrage de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques. Il précise d'autre part quels sont les agents compétents pour effectuer les contrôles portant sur l'assiette de la taxe due et les modalités de ces contrôles. Il prévoit également les garanties applicables au redevable en cas de redressement.

1. Contrôle tendant à l'acquittement de la taxe parafiscale

a) Les sanctions applicables

L'article 124 de la loi précitée, a institué une taxe parafiscale sur les titulaires d'ouvrages hydrauliques mais n'a pas défini les sanctions encourues en cas de tentative de fraude visant à se soustraire à l'acquittement de cette taxe.

Le paragraphe I du présent article définit le régime des peines applicables en cas de condamnation pour infraction aux dispositions du paragraphe II de cet article 124, en rendant applicable l'article 1741 du code général des impôts à de telles fraudes ou tentatives de fraude.

Les personnes qui se seront soustraites ou auront tenté de se soustraire à l'établissement ou au paiement de la taxe prévue, soit qu'ils aient volontairement omis de faire leur déclaration dans les délais prescrits, soit qu'ils aient volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit enfin qu'ils aient mis obstacle par des manoeuvres au recouvrement de l'impôt, soit qu'ils aient agi de toute autre manière frauduleuse, sont passibles d'une amende de 5 000 à 250 000 F et d'un emprisonnement d'un à cinq ans. Les dispositions de l'article 463 du code pénal sur les circonstances atténuantes sont applicables. Outre ces sanctions pénales, des sanctions fiscales sont également applicables. Les modalités de publicité sont fixées par l'article 1741 du code général des impôts.

b) Les agents habilités à effectuer les contrôles et à dresser les procès-verbaux

Les contrôles tendant à constater les infractions seront effectués par certains personnels de Voies navigables de France.

Les personnels ayant un grade équivalent à celui de directeur du bureau d'affrètement ou de rédacteur de l'établissement public Office national de la Navigation, soit environ une trentaine de personnes, sont compétents à ce titre.

Ils sont habilités par le ministre chargé des voies navigables, dans la limite de leur circonscription à constater par procès-verbal, les infractions.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement précisant que les procès-verbaux dressés font foi jusqu'à preuve du contraire.

Un décret d'application de ce projet de loi doit préciser les conditions dans lesquelles ces agents seront commissionnés et assermentés.

Dans le passé, le législateur a reconnu à certains fonctionnaires assermentés le droit de constater des infractions et de dresser des procès-verbaux, notamment dans le domaine des transports (S.N.C.F., RATP).

En vertu du deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant la procédure pénale ; au nombre de ces règles figurent, notamment, la détermination des catégories de personnes compétentes pour constater les infractions aux dispositions pénalement sanctionnées, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs, ainsi que les modalités suivant lesquelles elles exécutent leur mission.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins rappelé dans une décision n° 90-281 du 27 décembre 1990 que dans l'exercice de cette compétence, le législateur doit assurer la garantie des droits et libertés de valeur constitutionnelle.

Ainsi donc, si ce pouvoir de constater des infractions peut être donné à des fonctionnaires afin de faire face efficacement à de petites infractions qui ne méritent pas l'intervention de l'autorité judiciaire, de telles exceptions ont toujours été volontairement limitées.

c) Les garanties accompagnant la recherche des infractions

En l'espèce, les agents mentionnés au 2e alinéa de cet article peuvent effectuer tout contrôle tendant à l'acquittement de la taxe. Ils constatent par procès-verbal les infractions à la taxe prévue au paragraphe II de l'article 124 de la loi de finances du 29 décembre 1990.

Considérant d'autre part que ces mêmes personnes peuvent accéder aux installations et lieux où sont situés les ouvrages de prise d'eau, de rejet d'eau ou les ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau, et que leurs propriétaires ou exploitants sont tenus de leur livrer passage, il en résulte que des fonctionnaires assermentés disposeront à l'égard de personnes physiques ou morales de pouvoirs étendus dans un domaine ne relevant pas de mesures de contrôle d'ordre administratif, qu'ils pourront accéder à des locaux et terrains privés et que ces pouvoirs sont attribués dans le but de rechercher des infractions qui constituent des délits passibles de peine d'emprisonnement.

Dès lors, conformément à la décision précitée du Conseil constitutionnel, il est du devoir du législateur de prévoir les exigences procédurales et les garanties nécessaires au respect des valeurs constitutionnelles menacées en l'espèce.

Ainsi, le cinquième alinéa de l'article 2 prévoit, afin de respecter les droits de la défense et le rôle de l'autorité judiciaire

gardienne de la liberté individuelle, que les fonctionnaires habilités et assermentés ont le devoir d'informer préalablement le procureur de la République des opérations envisagées en vue de la recherche des infractions, de lui transmettre dans les cinq jours suivant leur établissement les procès-verbaux dressés, et de communiquer aux personnes concernées la copie de ceux-ci.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement affirmant la plénitude des pouvoirs du magistrat, en précisant qu'il a la faculté de s'opposer à ces opérations. Cette extension des garanties a déjà été proposée et votée par le Sénat à l'occasion de l'examen de l'article 40 du Code des Postes et Télécommunications.

Le projet de loi garantit le respect du principe constitutionnel d'inviolabilité du domicile, en précisant que les locaux susceptibles d'être visités ne peuvent être des locaux servant, même pour partie, de domicile aux intéressés.

Les dispositions retenues permettent de veiller au respect du droit de propriété, puisque l'accès aux locaux visés est limité dans le temps. Ainsi les visites ne sont permises qu'entre 8 heures et 20 heures ou en dehors de ces heures si l'établissement est ouvert au public ou lorsqu'une activité de fabrication est en cours.

S'inspirant des observations émises par le Conseil constitutionnel dans la décision sus-mentionnée, le paragraphe premier de l'article 2 du titre premier de ce projet de loi prévoit les exigences procédurales et les garanties nécessaires au respect des valeurs constitutionnelles qui, en l'espèce, pourraient être menacées.

● **Paragraphe II : Perception de la taxe**

1. La modification de l'article 124 de la loi de finances pour 1991 au nom du principe du "guichet unique"

Ce paragraphe prévoit qu'à l'issue d'un régime transitoire couvrant l'année 1991, première année d'application de l'article 124, à compter du 1er janvier 1992, les agences financières de bassin se verront adresser les déclarations et le paiement concernant la taxe.

instituée au paragraphe II de l'article 124, c'est-à-dire la taxe portant sur les ouvrages de prise ou de rejet d'eau.

Cette disposition du projet de loi modifie le deuxième alinéa du II de l'article 124 de la loi du 29 décembre 1990, qui prévoyait que cette déclaration, accompagnée du paiement de la taxe due devait être adressée au comptable de V.N.F.

Ainsi, le recouvrement d'une des deux ressources nouvelles prévues par la dernière loi de finances ne serait plus confié à l'établissement public qui doit en bénéficier, Voies navigables de France, mais aux agences financières de bassin. Cette modification de la loi s'expliquerait par le souci d'établir un guichet unique de perception, afin de simplifier les rapports entre les utilisateurs de l'eau et l'administration.

Rappelons que les agences financières de bassin, créées à l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, sont des établissements publics administratifs chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou groupe de bassins hydrographiques.

En vertu de cette même loi, ces agences établissent des rôles et perçoivent des redevances sur les personnes publiques ou privées. Ainsi, il existe une redevance concernant la détérioration de la qualité de l'eau établie et perçue par les agences financières de bassin, en fonction de la quantité de pollution produite. A ce titre, les exploitants du service public de distribution d'eau sont amenés à verser des redevances.

La taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques qu'a instituée l'article 124 de la loi de finances pour 1991, concerne donc un grand nombre des personnes assujetties aux redevances perçues par les agences de bassin. Tel est le cas des villes, des industries, titulaires d'ouvrages de prise d'eau ainsi que des titulaires d'ouvrages hydrauliques agricoles.

Le but recherché en l'espèce est de permettre une simplification des procédures administratives qui amènerait les titulaires d'ouvrages hydrauliques concernés par la taxe et la redevance sus-mentionnées, à adresser leur déclaration et leur paiement à un guichet unique.

2. Les modalités de recouvrement par les agences de bassin

La déclaration des titulaires d'ouvrages mentionnés au premier alinéa du II de l'article 124 de la loi de finances pour 1991, serait adressée chaque année avant le premier mois, à l'agence financière de bassin territorialement compétente, accompagnée du paiement de la taxe due.

Les agences de bassin assureraient ainsi le recouvrement de cette taxe. Le recouvrement de la créance qui comprend la constatation du droit, l'information du redevable de sa dette et l'encaissement de celle-ci devrait être assuré par le comptable de l'agence de bassin. Mais cette taxe constituant une ressource de V.N.F., le projet de loi examiné prévoit que les sommes perçues seront inscrites dans une comptabilité auxiliaire spéciale ouverte à cet effet. Le produit de la taxe sera reversé à l'établissement public V.N.F. au plus tard un mois après la date limite fixée aux redevables pour adresser leur déclaration accompagnée du paiement de la taxe.

Les conditions comptables de ce recouvrement visent sans doute à éviter toute confusion entre les ressources des deux établissements publics.

3. Un dispositif critiquable

Si le présent projet de loi cherche à éviter toute emprise des agences financières sur les ressources de V.N.F. dont elles doivent assurer le recouvrement, il n'est pas suffisamment explicite sur les conditions de ce recouvrement. En effet, on peut penser que les agences financières de bassin pourraient demander à V.N.F. une compensation financière pour le service qu'elles lui rendront ou encore qu'elles ne lui reversent que les sommes perçues et non celles prévues, la différence entre les deux risquant d'être sensible car les agences financières de bassin n'auront aucun intérêt à assurer la rentrée d'une ressource qui ne leur est pas destinée.

Il existe ainsi en raison de cette modification du deuxième alinéa du II de l'article 124 de la loi du 29 décembre 1990, autant de raisons de voir diminuer la nouvelle ressource attribuée à V.N.F.

De surcroît, lorsque l'on sait que cette taxe doit à elle seule représenter 380 millions sur les 400 millions de francs de ressources nouvelles prévues en vertu des deux ressources instituées par l'article 124, on conçoit qu'en ne donnant pas à V.N.F. toute la maîtrise de cette ressource, en privant l'établissement public de sa perception alors que la loi de finances pour 1991 lui attribuait cette compétence, on prend le risque de limiter le sens de la réforme en cours, qui est de donner tous les moyens nécessaires à cet établissement public pour amorcer une politique de renouveau de la voie d'eau en France. Il peut être préjudiciable à V.N.F. de n'avoir pas la complète maîtrise de ses ressources.

Si cette modification est faite au nom de la simplification administrative pour le redevable, on peut avancer que la simplification pour l'utilisateur de la voie d'eau sous quelques formes que ce soit, voudrait que l'interlocuteur unique soit V.N.F.

Par ailleurs, on peut observer que le principe du guichet unique connaît déjà des exceptions. Ainsi, l'Etat va continuer de percevoir le produit des redevances des ouvrages hydroélectriques concédés, mentionnés à l'article 9 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, même s'il est vrai que la fraction non affectée aux collectivités locales sera reversée par l'Etat à l'établissement public.

Ainsi, E.D.F. paiera aux agences de bassin la taxe pour ses centrales nucléaires et thermiques, mais continuera à verser à l'Etat les redevances pour ses barrages hydroélectriques.

D'ailleurs pour E.D.F., le principe du guichet unique, s'il est appliqué, se traduira en guichets multiples, puisqu'étant le plus gros redevable de la taxe instituée par l'article 124, et ayant des ouvrages sur l'ensemble du territoire, E.D.F. devra fractionner son paiement entre les différentes agences de bassin.

Enfin, si, en faisant intervenir les agences de bassin, on veut relier la politique des voies navigables à celles de l'eau ou de l'environnement, on peut observer que l'assiette retenue pour la taxe sur les prélèvements et les rejets est le mètre cube prélevable ou rejetable, ce qui ne peut qu'inciter les maîtres d'ouvrage de ces installations à leur donner la dimension minimale. Cet aspect-là de la réforme contribuera sans doute plus à une meilleure gestion de l'eau et de l'environnement que les agences de bassin assurant le recouvrement d'une taxe qui ne leur revient pas.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous propose d'adopter un amendement qui retire aux agences financières de bassin la perception de la taxe créée par l'article 124, pour confier à nouveau sa perception à V.N.F.

*

* *

- Les trois derniers alinéas de ce paragraphe traite du contrôle de l'assiette de la taxe. Si le paiement de la taxe parafiscale est effectué auprès des agences financières de bassin, ce sont les agents de Voies navigables de France qui sont compétents en matière de contrôle de l'assiette de la taxe.

Le texte du projet de loi ne précisant pas de quels agents il s'agit, votre commission vous propose d'adopter un amendement limitant les agents habilités à procéder auxdits contrôles.

Ces contrôles qui peuvent s'effectuer sur pièce ou sur place sont donc confiés à l'administration de Voies Navigables de France, qui en vertu du paragraphe I de ce même article, a également en charge la recherche des tentatives de fraudes à la taxe instituée par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

La procédure encadrant le contrôle de l'assiette de la taxe est limitée à l'envoi d'un avis portant mention de la date et de l'objet du contrôle.

Cette simple obligation d'information n'est pas de même nature que les nombreuses obligations qui incombent aux agents de V.N.F. dans l'exercice du droit de visite concernant la recherche des fraudes ou tentatives de fraude à l'établissement ou au paiement de la taxe.

- Le sixième alinéa définit les conditions dans lesquelles le redevable est appelé à faire valoir ses observations dans le cadre de la mise en oeuvre des procédures administratives de redressement. Il précise que ce dernier est informé trente jours au moins avant la mise en recouvrement des impositions supplémentaires par lettre motivée.

- Le dernier alinéa précise qu'en l'absence de déclaration, l'imposition d'office doit faire l'objet d'une mise en demeure préalable, notifiée au redevable dans le même délai que celui mentionné précédemment.

La perception de la taxe sur les ouvrages de prise ou de rejet d'eau par V.N.F. lui assurera une partie des ressources nécessaires à l'entretien et à l'amélioration des canaux dont elle doit assurer la gestion.

Votre commission estime qu'il est cohérent et logique d'étendre le bénéfice de la taxe sur les ouvrages de prise d'eau et rejet d'eau aux régions pour leur permettre d'assurer la gestion et l'entretien des voies navigables qui leur ont été transférées, en application de l'article 5 de la loi n° 83-66 du 22 juillet 1983 modifiée.

Elle vous propose, en conséquence, d'adopter un amendement qui vise à compléter le transfert de compétence par la mise à disposition pour les régions des ressources nécessaires à la mise en valeur de canaux qui peuvent être destinés notamment à un usage touristique.

Votre commission vous propose également d'adopter un amendement précisant que les collectivités territoriales pourront directement répercuter la taxe sur les ouvrages de prise d'eau permettant d'assurer la distribution et l'assainissement de l'eau, qu'elles paieront, sur le consommateur final, ce qui correspond bien à l'application de l'idée qui a présidé à l'élaboration de cette taxe : faire payer les bénéficiaires de la voie d'eau.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé:



Article 3

Personnels habilités à contrôler les infractions en matière de péage et à transiger

1. Les personnes habilitées à contrôler l'acquittement des péages

Cet article énumère les personnels habilités à contrôler l'acquittement des péages institués au paragraphe III de l'article 124 de la loi précitée. Ces personnels sont plus nombreux que ceux mentionnés à l'article 2 qui disposent de l'habilitation en matière de contrôle de la taxe sur les ouvrages hydrauliques. Néanmoins, ces personnels sont également commissionnés par le ministre sous l'autorité duquel ils sont placés, pour une circonscription délimitée, et sont également assermentés dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Outre les agents ayant un grade équivalent à celui de directeur du bureau d'affrètement ou de rédacteur de l'établissement public O.N.N., se trouvent également habilités à contrôler l'acquittement des péages des agents locaux n'appartenant pas à l'établissement public.

Ces agents sont :

- pour le contrôle des péages institués sur les voies navigables transférées aux régions, les personnels de ces régions qui appartiennent aux cadres d'emplois territoriaux suivants : ingénieurs et techniciens territoriaux, agents de maîtrise, agents techniques territoriaux, agents d'entretien territoriaux ;

- les personnels des concessionnaires de parties concédées du domaine public confié à Voies navigables de France, comme ceux des concessions dont bénéficie la Compagnie nationale du Rhône (C.N.R.) au titre de la loi de 1921, et ceux des concessions de voies et plans d'eau qui n'appartiennent pas au domaine confié à V.N.F., sont également habilités à contrôler l'acquittement des péages s'ils appartiennent aux cadres d'emploi territoriaux précités.

En ce qui concerne le domaine public fluvial dont la gestion est confiée aux ports autonomes fluviaux, les agents habilités sont les officiers, officiers adjoints, surveillants de port et les agents

des ports autonomes maritimes, ainsi que les agents mentionnés à l'article 27 de la loi n° 72-1202 du 23 décembre 1972, relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures : fonctionnaires et agents des services extérieurs du ministre compétent en matière de navigation intérieure et du service des mines assermentés et commissionnés à cet effet, membres des commissions de surveillance et agents de police judiciaire.

Toutes ces personnes ont le pouvoir de constater par procès-verbal les irrégularités commises dans l'acquittement des péages. Ces procès-verbaux font loi jusqu'à preuve du contraire et doivent être transmis au procureur de la République. Cette transmission doit s'opérer sans délai, sans que toutefois un délai précis soit mentionné.

On a donc ici une habilitation en matière de constat des infractions et un pouvoir de dresser des procès-verbaux, étendus à de nombreux fonctionnaires, et notamment à des fonctionnaires territoriaux.

Ce pouvoir de sanction est donc partagé et beaucoup plus décentralisé que celui prévu à l'article 2 qui mentionnait les personnels chargés de la répression des infractions à la taxe sur les ouvrages hydrauliques.

Cette différence peut se comprendre car les pouvoirs sont beaucoup moins étendus et ne font pas entrer en ligne de compte un quelconque droit de visite.

Cependant, en raison du nombre de catégories différentes de personnes habilitées à contrôler l'acquittement des péages, il importe de définir précisément les compétences. Or, la seule mention de la limite des circonscriptions n'est pas suffisante puisqu'un agent de région pourrait contrôler l'acquittement des péages pour les canaux de V.N.F. se trouvant dans cette région.

Votre commission vous propose donc d'adopter un amendement précisant la limite des pouvoirs respectifs de chacun des agents mentionnés.

2. Le droit de transiger

En principe, un établissement public qu'il soit un établissement public administratif ou un établissement public industriel et commercial, se doit de respecter les grands principes du service public, ce qui entraîne notamment l'interdiction de transiger.

Cependant, le paragraphe II de l'article premier, a prévu que l'établissement public représente l'Etat dans l'exercice du droit de transiger, fondant ainsi une dérogation à ce principe pour V.N.F.

Le dernier alinéa de l'article 3, précise ce pouvoir de transiger en matière d'infraction à l'acquittement des péages.

Les personnes désignées pour exercer ce pouvoir sont le président de l'établissement public, le président du Conseil régional, le concessionnaire ainsi que le directeur du port, chacun dans le cadre de leurs compétences respectives.

Il s'agit donc des organes exécutifs des institutions ou organismes qui ont en charge la gestion d'une partie du domaine public fluvial navigable.

Le droit de transiger est ici limité au montant de l'amende. La seule obligation concernant l'exercice de ce droit est, outre les conditions qui seront définies par décret en Conseil d'Etat, l'accord du procureur de la République. Il est à noter que la transaction ne pourra avoir lieu qu'après que le jugement aura été rendu, puisqu'elle est limitée au montant de l'amende.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 4

Attribution à V.N.F. de biens meubles et responsabilité en cas d'accident

1. L'attribution de biens meubles

L'article 124 de la loi du 29 décembre 1990 a ajouté aux missions initialement confiées à l'établissement public, de nouvelles compétences, parmi lesquelles figure la gestion du domaine public fluvial navigable. Dans le cadre de cette mission de gestion du domaine public, l'article 4 attribue à V.N.F. les biens meubles qui sont indispensables à cette gestion, mais qui n'appartenant pas au domaine public ne faisaient pas partie du transfert opéré en vertu de l'article 124 de la loi de finance pour 1991.

L'ensemble de ces biens meubles, voitures, parc d'outillages, équipement informatique, moyens de transmission, dragues, portes d'écluses, etc..., seront désormais la propriété de V.N.F.

V.N.F. bénéficiera donc en pleine propriété des biens meubles nécessaires à l'accomplissement de ces missions, alors que le transfert portant sur les biens immeubles du domaine public répondant aux mêmes conditions n'était qu'un transfert de gestion, sans changement de propriété.

2. Responsabilité en cas d'accident

Le deuxième alinéa de l'article 4 prévoit un partage des responsabilités en cas d'accident survenant sur le réseau fluvial navigable.

Cet article dispose que le nouvel établissement public prendra à sa charge la responsabilité financière des dommages occasionnés par un éventuel accident dû à un élément du domaine qui lui est confié.

Il apporte une exception à ce principe général de responsabilité, assorti de deux conditions.

La responsabilité de l'Etat est engagée uniquement si le sinistre est imputable à sa gestion antérieure, c'est-à-dire s'il est la conséquence du défaut ou du manque d'entretien du réseau par l'Etat, durant la période au cours de laquelle ces tâches lui incombent.

Cette exception à la responsabilité de principe de V.N.F., est assortie d'une seconde condition qui prend la forme d'une limite dans le temps, puisqu'un tel transfert de responsabilité ne pourra s'opérer qu'au cours des dix ans suivant le transfert de gestion.

L'engagement de la responsabilité de l'Etat et la durée retenue s'expliquent par l'état peu satisfaisant des voies navigables françaises, qui est imputable à l'Etat en raison de sa gestion passée. Il convient de souligner que ce défaut d'entretien rend les risques de sinistre plus élevés qu'ils ne l'auraient été en cas d'entretien régulier et suffisant.

L'article précise que les modalités d'application de ce régime de responsabilité qui aboutit à un partage entre V.N.F. et l'Etat seront précisées par une convention.

Si la question de l'imputabilité du sinistre est susceptible de poser des problèmes d'appréciation, plus fondamentalement, on peut estimer que la responsabilité de l'Etat, si elle est limitée à dix ans, sur les ouvrages existants ne permet pas de prendre suffisamment en compte l'état dans lequel se trouve le domaine transféré et la nature même des ouvrages concernés. En effet, un accident sur une écluse ou une digue peut être directement lié à un défaut de conception ou d'entretien remontant à plus d'une décennie en arrière.

Votre commission vous propose donc d'adopter un amendement établissant la responsabilité de l'Etat pour sa gestion antérieure pour une durée de vingt ans.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

CHAPITRE 2

Constatation et répression des infractions aux dispositions de l'article 4 de la convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868

Article 5

Sanctions pénales en matière de cabotage rhénan

L'article 5 prévoit des sanctions pénales pour les navires n'appartenant pas à la navigation rhénane qui effectueraient des opérations de cabotage sans y être autorisés.

1. La convention de Mannheim

Les principes qui définissent le régime de navigation sur le Rhin - liberté de navigation pour les navires de toutes les nations et égalité de traitement de tous les pavillons - figurent dans la convention de Mannheim du 17 octobre 1868, qui forme encore aujourd'hui la base du statut rhénan.

Un certain nombre de modifications sont cependant intervenues depuis l'entrée en vigueur de la convention initiale. Elle a notamment fait l'objet d'un protocole additionnel n° 2, signé le 17 octobre 1979, tendant à remédier à certaines difficultés affectant l'application d'articles relatifs aux conditions de transport des personnes et des marchandises sur le Rhin.

Ce protocole additionnel a introduit une modification qui porte sur l'article 4 de la convention et tend à préciser que si les navires n'appartenant pas à la navigation du Rhin ont le droit de transiter par ce fleuve (principe de la liberté de navigation), ils n'ont pas en revanche le droit de charger ou de décharger des personnes ou des marchandises.

Ainsi, deux catégories de bâtiments sont distinguées : les bateaux ayant le droit de porter le pavillon d'un des états riverains et pouvant justifier ce droit au moyen d'un document délivré par l'autorité compétente, et les autres bateaux.

Les premiers peuvent effectuer librement des transports de marchandises et de personnes entre deux points situés sur les voies navigables mentionnées au premier alinéa de l'article 3 de la convention de Mannheim révisée (le Rhin et ses affluents), et bénéficient du traitement national.

Les seconds, parmi lesquels figurent notamment les navires battant pavillon des pays de l'ex-Europe de l'Est, sont soumis aux autorisations de la Commission centrale pour la navigation du Rhin. Cette commission détermine les conditions d'autorisation du transport entre deux points situés sur le Rhin navigable.

D'autre part, pour cette seconde catégorie de bateaux, le transport de passagers ou de marchandises entre le réseau navigable du Rhin et le territoire d'un Etat tiers demeure régi par les accords bilatéraux conclus entre l'Etat tiers concerné et l'état partie à la convention de Mannheim sur le territoire duquel une telle opération s'effectue. La conclusion d'un tel accord est subordonnée à la consultation préalable de la Commission centrale.

Ainsi tout bateau ou navire n'appartenant pas à la navigation Rhénane et effectuant une opération de cabotage sur le Rhin et ses affluents navigables ou un transport entre ce réseau et un pays tiers sans bénéficier des autorisations préalablement mentionnées, est en infraction.

2. Les sanctions encourues

L'article 5 comble un vide juridique concernant les sanctions applicables en cas de non respect du protocole.

En effet, il n'existait pas en France de dispositions pénales applicables à ce type d'infraction.

L'article 5 prévoit donc la sanction pénale encourue par le propriétaire ou l'exploitant d'un bâtiment qui aurait effectué un transport de marchandises ou de personnes en infraction aux dispositions de l'article 4 de la convention révisée pour la navigation du Rhin.

Les peines prévues sont des amendes allant de 1 000 F à 80 000 F. L'article prévoit qu'en cas de récidive, le montant des amendes va de 2 000 à 160 000 F.

Les contraventions à la réglementation de la navigation sur le Rhin relèvent, en vertu de l'article 34 de la convention de Mannheim de juridictions internationales, les "tribunaux pour la navigation du Rhin" ainsi que le confirment deux arrêts du Conseil d'Etat (CE, sect, 22 juin 1979, Fasbender et Ding) ; CE, sect, 11 décembre 1983, Soc. Varonas investment corporation). Ces tribunaux sont pour la France, le tribunal de grande instance de Strasbourg en première instance, et le tribunal de grande instance de Colmar en appel.

La mise en place de ce dispositif répressif est d'autant plus souhaitable que la création progressive d'un réseau européen de voies navigables et, notamment, la perspective de l'achèvement en 1992 de la liaison entre le Rhin et le Danube ne manqueront pas d'avoir des incidences sur la navigation rhénane. La prospérité de la navigation du Rhin est déjà remise en cause actuellement, par la permanence d'une crise liée à la surcapacité de la cale de bateaux, aussi l'arrivée incontrôlée sur le marché du cabotage rhénan des flottes des pays n'appartenant pas à la navigation rhénane ne pourrait qu'accentuer cette crise.

Votre commission approuve donc la mise en oeuvre de ce dispositif répressif et vous demande de voter cet article sans modification.

Article 6

Agents habilités à constater les infractions

L'article 6 énumère les agents qui sont habilités à constater les infractions prévues à l'article 5.

Outre les titulaires de droit commun que sont les officiers et agents de police judiciaire, sont également chargés de constater les infractions, en vertu de cet article :

- Les personnels de V.N.F. ayant un grade équivalent à celui de directeur de bureau d'affrètement ou de rédacteur de l'établissement public créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912. La reprise comme référence des grades en vigueur au sein de l'Office national de la Navigation doit permettre soit de maintenir ses appellations, soit de les modifier ultérieurement pour V.N.F.

- Les agents mentionnés à l'article 22 de la loi n° 72-1202 du 23 décembre 1972.

Cet article énumère les agents qui peuvent constater les infractions concernant les bateaux, en canots et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures.

Sont mentionnés les fonctionnaires et agents des services extérieurs du ministère compétent en matière de navigation intérieure et du service des mines, assermentés et commissionnés à cet effet.

Les membres des commissions de surveillance.

Rappelons qu'en vertu de l'article 3 du chapitre premier du titre premier du présent texte, ces agents sont aussi habilités à contrôler l'acquittement des péages.

- Les agents des douanes

Tous les agents ainsi habilités ont le pouvoir de constater les infractions par procès-verbal ; ces derniers font foi jusqu'à preuve du contraire, et doivent être transmis directement et sans délai au procureur de la République.

L'article 6 donne également aux agents sus-mentionnés, le pouvoir de demander toutes justifications au capitaine du bateau ou du navire afin de pouvoir établir s'il y a eu infraction.

Les justifications, en l'espèce, sont constituées par les documents délivrés par l'autorité compétente attestant le droit du navire à porter le pavillon d'un des États riverains (rôle, documents d'immatriculation du bateau) ou l'autorisant à effectuer des opérations de cabotage sur le Rhin et ses affluents.

Ce pouvoir doit permettre d'établir le cas échéant le fait que le transporteur ne réside pas dans un État parti à la convention de Mannheim et qu'il ne dispose pas d'une autorisation de cabotage.

Sous réserve d'un amendement clarifiant les compétences, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 7

Droit de transiger

Ainsi que cela a été vu lors de l'examen de l'article 3, le droit de transiger est, en général, prohibé pour les personnes de droit public, autres que l'Etat.

Seule une disposition législative peut donc attribuer ce pouvoir à une autorité administrative.

L'article 7 confère au ministre chargé des voies navigables, sous réserve de l'accord du procureur de la République, le droit de transiger sur le montant de l'amende sanctionnant les infractions énumérées à l'article 5. Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les conditions d'exercice de ce droit.

Cette possibilité de transaction que la loi donne au ministre chargé des voies navigables doit permettre à celui-ci de disposer de moyens de répression et de discussion plus adaptés à des pratiques commerciales faisant entrer en ligne de compte des sociétés ayant la nationalité d'États tiers.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

Article 8

Saisie de navires

L'article 8 instaure un pouvoir de saisie du navire au profit des représentant locaux de Voies navigables de France et en précise les modalités d'application.

Le paragraphe I précise que le représentant local de l'établissement public est seul compétent pour opérer la saisie.

1. Un pouvoir discrétionnaire

Le pouvoir de saisie du représentant local de Voies navigables de France (le chef du service extérieur du ministère chargé des voies navigables), est un pouvoir discrétionnaire. C'est en principe le législateur qui procède à la répartition des pouvoirs de l'administration entre les compétences liées et le pouvoir discrétionnaire.

Chaque fois que le texte de loi dit qu'une personne "peut", il lui confère un pouvoir discrétionnaire.

Le fait d'attribuer au représentant local de V.N.F. un pouvoir discrétionnaire pour procéder à la saisie d'un navire relève de la même logique que celle de l'article 7 qui prévoit un droit de transaction sur le montant de l'amende. Il s'agit en l'espèce, au cours d'opérations sensibles, de donner à l'administration une marge d'action qui soit adaptée à l'appréciation que cette dernière aura eu de la situation.

2. La saisie

La saisie du bateau ou navire, a lieu dans des conditions analogues à celles prévues par la loi n° 83-852 du 5 juillet 1983 relative au régime de la saisie et complétant la liste des agents habilités à constater les infractions dans le domaine des pêches maritimes.

Le paragraphe I instaure un régime de saisie des navires conforme au droit international.

La saisie est opérée par le représentant local de V.N.F.. Celui-ci conduit ou fait conduire le bateau au port qu'il aura désigné, où le navire est consigné entre les mains du directeur de port, aux fins de l'immobiliser avant la décision du juge. Il adresse, dans les 72 heures, une requête au juge d'instance territorialement compétent, accompagnée du procès-verbal de saisie ; le juge dispose alors d'un nouveau délai de 72 heures pour confirmer ou infirmer par ordonnance, la saisie du navire.

Compte tenu des deux autres délais de 72 heures prévus, le premier à compter de l'appréhension en vue de la remise à l'autorité compétente (article 8 § II), le second à compter de la saisie (article 8 § I alinéa 3), il pourrait s'écouler 9 jours (3 fois 72 heures) avant que la saisie soit confirmée. Délai excessif, surtout si la saisie n'est pas confirmée par le juge, et qui risque de compromettre définitivement l'avenir du navire et de son équipage, avant même que la sanction ait été prononcée.

Ainsi le quatrième alinéa du paragraphe I prévoit, en cas de cumul des trois délais, de limiter la durée de l'immobilisation du navire à 6 jours.

- Le cinquième alinéa du paragraphe I prévoit, conformément à l'article 73 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer que la mainlevée de la saisie du navire pourra être décidée par le juge contre le dépôt d'un cautionnement.

Le montant et les modalités de versement de ce cautionnement sont réglés dans les conditions fixées à l'article 142 du code de procédure pénale.

Votre commission approuve cette disposition qui tend à confier la responsabilité de la saisie à une autorité administrative unique. Elle estime en effet que compte tenu des répercussions de la mise en oeuvre de cette procédure, il convient d'en attribuer la responsabilité à l'autorité la mieux placée pour les apprécier.

3. L'appréhension des bateaux

Le paragraphe II du présent article dispose que tous les agents et officiers mentionnés à l'article 6, c'est-à-dire ceux qui ont compétence pour constater les infractions sont habilités à procéder à l'appréhension des bateaux ou des navires qui sont susceptibles de saisie. Ils sont ensuite tenus de les remettre, dans un délai de 72 heures à l'autorité compétente pour les saisir. Il est précisé que cette appréhension donne lieu à procès-verbal.

Le troisième paragraphe reconnaît aux officiers et agents habilités, le droit de requérir directement la force publique, pour effectuer la recherche des infractions, ainsi que l'appréhension des navires concernés.

Cette faculté est également offerte au représentant local de V.N.F., agent compétent pour effectuer ces saisies.

4. Conditions d'application de la saisie

Le paragraphe IV renvoie à un décret en Conseil d'Etat, le soin de préciser les conditions et les formalités relatives au déroulement de la saisie, au choix de la destination des biens saisis ainsi que les modalités de leur restitution lorsque le juge n'en aura pas ordonné la confiscation ou la vente.

Ce décret fixera également les conditions et les formalités relatives à l'appréhension.

Le paragraphe V instaure une garantie pour les équipages afin que ceux-ci ne soient pas lésés du fait des infractions commises par les armateurs ou les patrons de navires.

Ce paragraphe affirme le principe selon lequel, les armateurs ou les patrons de bateaux ou de navires, en cas de saisie, ne pourraient pas se soustraire à l'exécution des obligations des contrats d'engagement des équipages, notamment en matière de rémunération, lorsque la responsabilité de ces derniers n'est pas engagée.

Votre commission approuve cette disposition qui permet de ne pas faire subir aux équipages les conséquences des infractions commises par leurs employeurs.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE 3

Servitudes d'inondation prévues par la convention franco-allemande du 6 décembre 1982 approuvée par la loi n° 83-1108 du 21 décembre 1983

Article 9

L'institution de servitudes d'inondation

L'article 9 rappelle que l'Etat français a, pour l'application de l'article 7 de la convention franco-allemande du 6 décembre 1982, le pouvoir d'instituer des servitudes devant permettre l'inondation de terrains situés dans des zones délimitées, le long du Rhin.

1. La convention

La mise en oeuvre des mesures de protection des crues a été prévue par la convention franco-allemande du 4 juillet 1969, et leur contenu défini par la convention du 6 décembre 1982.

a) La convention du 4 juillet 1969

Une convention signée le 4 juillet 1969, entre la République française et la République fédérale d'Allemagne (R.F.A.) avait prévu la mise en place d'un important dispositif d'aménagement du Rhin, en aval de Strasbourg, visant à améliorer la régularisation du cours de ce fleuve.

Cet accord prévoyait la construction à frais communs entre la R.F.A. et la France, des barrages à Gamsheim et à Iffezheim, travaux qui ont été effectués.

La conclusion d'un "accord sur les mesures à prendre pour la protection contre les crues et sur la répartition des dépenses qui en résulteront" était également prévue par la convention. En effet, la construction des deux barrages s'inscrit dans l'aménagement du cours supérieur du Rhin, qui, commencé dès le XIXe siècle, a accéléré la propagation des crues, en les aggravant à l'aval de la partie aménagée. Ainsi des mesures d'accompagnement de la construction des deux barrages se révélaient absolument indispensables et leur principe a été retenu dans la convention franco-allemande du 4 juillet 1969.

Pour la conclusion de cet "accord sur les mesures à prendre", une commission d'études des crues du Rhin, s'est vu confier la mission de déterminer les mesures à prendre, pour la protection des populations.

La convention du 16 juillet 1975 constituant un accord additionnel au texte de 1969, prévoyait la construction d'un barrage supplémentaire à Neuburgweier, pour lutter contre l'érosion et l'abaissement du plan d'eau du Rhin ainsi que pour protéger des crues les rives de ce fleuve, au nord de Strasbourg.

Quoique ratifié dès 1976, cet accord n'a pu entrer en vigueur en raison de l'hostilité d'une fraction importante de l'opinion publique locale en R.F.A. aux travaux envisagés à Neuburgweier.

Les autorités françaises soucieuses d'assurer une protection efficace des populations contre les risques de crues ont instamment demandé la négociation d'un nouvel accord qui donnerait les mêmes garanties que l'accord non exécuté de 1975.

La convention signée le 6 décembre 1982, modifiant et complétant la convention additionnelle du 16 juillet 1975 à la convention du 4 juillet 1969 au projet de l'aménagement du Rhône entre Strasbourg-Kehl et Lauterbourg-Neuburgweier, vise à compléter l'aménagement du Rhin en aval de Strasbourg afin de palier aux conséquences de la non-réalisation du barrage de Neuburgweier et d'assurer une défense efficace contre les crues.

Les aménagements prévus devant se substituer à la construction du barrage sont pour l'essentiel à la charge de la R.F.A.

La convention de 1982, prévoit dans son article 7 les mesures à prendre pour "revenir à l'aval d'Iffezheim au niveau de protection contre les crues du Rhin qui existait avant l'aménagement

du cours supérieur du Rhin". Cet article 7 définit, par ailleurs, le contenu de ces mesures.

Il s'agit de la réalisation de barrages agricoles et de polders.

Le coût de l'ensemble de ces mesures est évalué par la commission d'étude des crues du Rhin à 400 millions de DM et doit être essentiellement financé par la R.F.A.

La convention prévoyait des dates strictes : selon l'article 7, les travaux nécessaires seront entrepris le plus rapidement possible et achevés au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente convention.

2. L'institution de servitude

L'article 9 du présent projet de loi organise la mise en oeuvre des mesures nécessaires pour que l'Etat français respecte l'article 7 de la convention signée le 6 décembre 1982, mesures qui si elles n'étaient pas prises, engageraient la responsabilité de l'Etat français en cas d'incidents ou de nuisances.

L'application de l'article 7 de la convention nécessite l'institution de servitudes d'inondation à l'intérieur de zones dites de rétention des crues.

L'institution de ces servitudes d'utilité publique est nécessaire à l'aménagement des polders, prévus par la convention de 1982 en vue d'y stocker temporairement des volumes relativement importants d'eau pendant la phase ascendante des eaux du Rhin.

Ces servitudes doivent permettre l'inondation périodique de terrains publics ou privés situés dans des zones délimitées.

Les servitudes d'utilité publique, quelles qu'elles soient, sont des droits distincts du droit de propriété et toujours définissables comme "le droit en vertu duquel une personne publique peut, en principe, tirer d'une chose "déterminée" tous ses services".

Ainsi, les servitudes administratives ne privent pas le propriétaire d'un bien immobilier de la propriété ni même de l'usage de son bien. Mais elles grèvent ce bien d'obligations, de sujétions et de charges.

3. La compétence de la loi pour l'institution de servitudes

Si la servitude ne fait pas disparaître le droit de propriété, l'établissement des servitudes néanmoins rentre dans les principes fondamentaux du régime de la propriété qui, selon l'article 34 de la constitution, relève du domaine législatif; ses modalités d'application relevant du pouvoir réglementaire. Les servitudes touchent au régime de la propriété car ses attributs traditionnels d'**usus, fructus et abusus** se trouvent considérablement affectés et transformés par le fait de l'autorité publique.

Ainsi ces prescriptions qui entraînent la limitation de l'exercice du droit de propriété dans un intérêt public, doivent avoir une source législative. La jurisprudence a été constante sur cette question (C.E., 25 juin 1948, Delle Galon).

Votre commission vous demande d'adopter cet article, qui doit permettre à la France de respecter ses engagements internationaux, sans modification.

Article 10

Délimitation des "zones de rétention des crues"

L'article 10 précise la procédure applicable pour la délimitation des zones dites "zones de rétention des crues", qui seront grevées de servitudes.

S'il n'est pas possible de recourir à l'expropriation pour constituer des droits de servitude sur les terrains privés, les servitudes étant des droits distincts du droit de propriété, cet article prévoit, néanmoins, que l'enquête publique préalable à la délimitation des "zones de rétention des crues" est menée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La procédure retenue pour l'institution de ces servitudes d'inondation présente donc un certain nombre de garanties pour les personnes concernées.

1. L'enquête publique

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique doit servir à informer le public et à recueillir des informations pour déterminer si l'institution de servitudes est justifiée.

Au vu des résultats de cette enquête, intervient la déclaration d'utilité publique qui fixe la zone de rétention des crues. Cet acte est prononcé par arrêté préfectoral.

Le 2^e alinéa de l'article 10 prévoit que si le commissaire enquêteur ou la commission chargée de l'enquête exprime, au terme de l'enquête et après avoir recueilli toutes ses observations, un avis négatif sur le bien-fondé de l'opération envisagée, l'utilité publique de celle-ci est déclarée, par décret en Conseil d'Etat. C'est là une procédure de droit commun en matière d'expropriation. Le présent de l'indicatif indique qu'il ne s'agit pas d'une faculté mais d'une obligation.

Ce pouvoir lié de l'administration s'oppose au pouvoir discrétionnaire qu'elle a pour instituer les servitudes (article 9). Il n'y a pas de raisons objectives pour instaurer un pouvoir discrétionnaire dans un cas et un pouvoir lié dans l'autre.

Il est préférable de laisser à l'Etat une faculté d'appréciation après sa décision, au vu des résultats de l'enquête publique.

Votre commission vous demande donc d'adopter un amendement laissant ce choix à l'Etat.

2. La déclaration d'utilité publique

S'il y a utilité publique à instaurer les servitudes, que celle-ci soit relevée par le commissaire enquêteur ou décrétée après consultation du Conseil d'Etat, elle est expressément constatée par la déclaration d'utilité publique de l'opération. Cette déclaration fixe le périmètre de la zone de rétention des crues.

Le 3e alinéa prévoit qu'outre la fixation du périmètre, cet acte déclaratif d'utilité publique fixe aussi les servitudes qui s'y appliquent et le cas échéant détermine les éléments existants faisant obstacle à l'utilisation de la zone, qui doivent être supprimés ou modifiés.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 11

Consistance des servitudes

Les zones dites "zones de rétention des crues" délimitées à l'article 10 font l'objet de servitudes qui prennent la forme d'inondations périodiques. Elles doivent contribuer à l'écrêtement des crues du Rhin qui sont de fréquence décennale.

Par ailleurs, l'administration peut procéder sur les terrains situés dans ces zones à des inondations périodiques, de fréquence vraisemblablement annuelle, d'une durée limitée à quelques jours qui visent tant à vérifier le bon fonctionnement des ouvrages qu'à accoutumer la faune et la flore aux inondations. Ces dernières sont par ailleurs de nature à conserver, voire à rétablir, le caractère alluvial de la forêt rhénane.

L'article 11 énumère également les faits et actes de nature à faire obstacle à l'exploitation des dites zones de rétention. Il précise les obligations qui en résultent, pour les propriétaires et les exploitants des terrains s'y trouvant.

Ces contraintes s'analysent en obligation de s'abstenir, en obligation de faire et en obligation de supporter.

1. Les servitudes

a) Les servitudes "in non faciundo"

Elles sont autant d'obligations de s'abstenir de faire obstacle à l'exploitation des zones dites de rétention des crues et interdisent tout acte qui pourrait nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages permettant l'inondation périodique des terrains.

b) Les servitudes "in faciundo"

Dans un délai prescrit par l'administration avant inondation, les propriétaires ont l'obligation, sur les terrains devant être inondés, d'enlever tout élément mobile qui pourrait soit faire obstacle au bon fonctionnement des inondations, soit être endommagé ou provoquer des dommages.

c) Les obligations de supporter : les servitudes "in patiundo"

Ces obligations visent à donner à l'administration les moyens de s'assurer du bon fonctionnement de l'exploitation de ces zones, aux fins d'inondation.

Elles consistent en :

- la soumission de tout projet de construction (digue, remblai, clôture) ou de plantation ainsi que les projets de tout autre ouvrage susceptible de faire obstacle à l'écoulement des eaux, à déclaration préalable faites à l'administration par lettre recommandée.

- le devoir de permettre en tout temps, aux agents de l'administration chargés de ces ouvrages, d'accéder aux terrains inclus dans le périmètre desdites zones.

La première de ces obligations s'analyse comme un régime d'autorisation préalable permettant à l'administration, dans

un délai de trois mois, d'autoriser, d'interdire ou de demander la modification des constructions ou plantations envisagées.

2. Des servitudes qui constituent des atteintes lourdes au droit de propriété

Si ces servitudes ne sont pas une privation du droit de propriété, les obligations qui en résulte limitent fortement ses attributs traditionnels que sont le droit d'usage et le droit de faire fructifier sa propriété.

Ainsi, les agriculteurs concernés ne pourront pas disposer librement de leur propriété notamment en ce qui concerne le choix de leur plantation.

Il semble donc nécessaire de limiter ce régime de déclaration préalable pour les plantations, aux seules plantations d'arbres qui effectivement peuvent être susceptibles de faire obstacle à l'écoulement des eaux.

Votre commission vous propose donc d'adopter un amendement tendant à limiter cette demande d'autorisation préalable aux seules plantations forestières.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 12

Indemnités

L'article 12 donne aux propriétaires des terrains grevés de servitudes, ainsi qu'aux exploitants concernés, un droit d'indemnisation.

Cette indemnisation vise à réparer les préjudices résultant de l'institution de la zone de rétention des eaux. Elle est fixée par le juge de l'expropriation et payée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le plus souvent les servitudes sont assorties de droits à indemnité. Néanmoins, ce n'est pas une règle absolue ; ainsi les servitudes d'urbanisme, telles que l'interdiction de construire, ne sont assorties d'aucun droit à indemnité : ceci en vertu de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme.

Le montant de l'indemnisation sera donc fixé par le juge de l'expropriation, qui est le juge civil en application de la théorie traditionnelle selon laquelle celui-ci est le protecteur de la propriété individuelle.

Le Conseil constitutionnel considère comme un "principe de valeur constitutionnelle" la compétence judiciaire pour assurer l'indemnisation en cas de dépossession (C.C. 13 décembre 1989, servitudes en matière de télévision).

Mais en matière de servitudes, le principe a besoin de la loi pour l'emporter.

Le juge procède à une instruction écrite et contradictoire.

Depuis l'ordonnance du 23 octobre 1958 sur l'expropriation, le juge a l'obligation de se transposer sur les lieux. A l'issue de la visite, les parties sont entendues en audience publique. Si un accord se fait alors, le juge en donnera acte. Sinon, il rendra un jugement motivé, fixant les indemnités définitives.

L'évaluation des indemnités d'expropriation par le juge n'est pas libre. L'ordonnance de 1958 a énoncé que "les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation".

L'article 17 du projet de loi prévoit également que les indemnités sont payées comme en matière d'expropriation pour cause

d'utilité publique, c'est-à-dire que les indemnités sont normalement fixées en espèces (code de l'expropriation, art. L.13-20).

Le montant doit être payé par l'Etat avant l'instauration des servitudes par application du principe selon lequel l'indemnité doit, non seulement être juste, mais aussi préalable. L'indemnité étant préalable, cela signifie que les dégâts ultérieurs occasionnés par les inondations ne donneront pas lieu à de nouvelles indemnités.

L'institution de la servitude n'équivaut pas à la perte de la propriété du sol. C'est là l'essence même de la servitude. Ceci explique que l'indemnité de privation de jouissance ne puisse être évaluée qu'en fonction de l'utilisation habituelle du terrain. L'indemnité ne sera donc pas égale à la valeur vénale du sol.

Cet article qui calque le régime des indemnités sur celui en vigueur en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique est donc relativement protecteur des droits des propriétaires.

Par ailleurs, l'article 13 prévoit une autre disposition qui leur est favorable, le droit de délaissement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 13

Acquisition des terrains par l'Etat

L'article 13 prévoit que si le propriétaire estime que les servitudes résultant de l'application de l'article 11 aboutissent à rendre l'utilisation normale de son terrain impossible, il peut requérir l'acquisition partielle ou totale par l'Etat.

Pour exercer ce droit, il doit formuler en premier lieu une demande d'acquisition aux services de l'Etat compétents. En cas de refus, ou après un délai de trois mois passé depuis la réception de la demande, le propriétaire pourra demander au juge de l'expropriation de prononcer le transfert partiel ou total de la propriété.

Si le juge fait droit à la demande, l'Etat peut dans un délai de 3 mois, courant à partir de la décision du juge, proposer un accord à l'amiable.

Passé ce délai, en l'absence d'accord amiable, le requérant peut opérer une nouvelle saisie du juge. Ce dernier prononce alors le transfert de propriété et fixe "le prix" d'acquisition (il s'agit d'une vente forcée) par l'Etat de la parcelle. Le montant retenu par le juge est fixé et payé comme en matière d'expropriation précise l'article.

Ainsi, si le juge de l'expropriation saisi donne acte de la cession, les mêmes effets que ceux qu'emporte l'ordonnance d'expropriation se produiront : extinction des droits réels et personnels (baux portant sur terrain ou immeuble) qui se transforment en droit à indemnité au profit de leurs bénéficiaires, l'indemnité devant être juste et préalable, comme en matière d'expropriation.

L'article 13 en donnant la possibilité pour le propriétaire de requérir l'acquisition partielle ou totale d'une parcelle, introduit une disposition qui, si elle est favorable aux propriétaires des terrains grevés de servitude, s'explique par la nature même de ces servitudes (inondation) qui risquent effectivement d'empêcher l'utilisation normale du terrain.

On trouve des dispositions analogues dans d'autres lois ayant institué des servitudes contraignantes, comme la loi du 8 juillet 1941 relative aux téléphériques ou la loi du 28 novembre 1963 relative à la protection des bords de mer.

Le droit ainsi ouvert aux propriétaires des terrains grevés de servitudes s'apparente au délaissement, notion de droit privé, qui se définit comme la renonciation à un droit réel principal à l'occasion d'une obligation réelle qui le greve.

On peut regretter que ce droit ouvert au propriétaire soit assorti d'une condition, l'impossibilité de l'utilisation normale d'un terrain, qui peut prêter à divergence d'appréciation. On peut au contraire estimer que la nature même des servitudes, les nombreuses obligations qui s'y rattachent devraient conduire à l'adoption d'un régime plus libéral, permettant, même en l'absence de circonstances rendant impossible l'utilisation normale des terrains, aux propriétaires de pouvoir user de la faculté de requérir l'expropriation. L'article 17 du décret du 16 mars 1959 relatif aux canalisations pour le transport d'hydrocarbures prévoyait une telle faculté.

Votre commission vous propose, en conséquence, un amendement supprimant cette condition.

Sous réserve de cette modification, votre commission vous propose d'adopter cet article qui donne une garantie supplémentaire aux propriétaires des terrains qui seront grevés de servitudes.

Article 14

Sanction des faits et actes de nature à faire obstacle aux servitudes instituées

1. Les contraventions de grande voirie

L'article 14 prévoit des peines contraventionnelles sanctionnant les faits et actes de nature à faire obstacle à l'exploitation desdites zones de rétention.

Les méconnaissances des obligations imposées par ces servitudes constituent une contravention de grande voirie (infractions aux textes tendant à assurer la conservation des dépendances du domaine public).

En l'espèce, le projet de loi propose d'étendre cette procédure répressive à des zones de servitudes, qui si elles relèvent de l'utilité publique, ne sont pas des éléments du domaine public.

La particularité des contraventions de grande voirie, est qu'elles ne sont constituées que si les faits reprochés sont contraires à une disposition textuelle (ce qui sera le cas avec cette loi). C'est l'application du principe *nullum crimen sine lege*.

Les contraventions de grande voirie sont, comme c'est le cas des autres infractions pénales de nature contraventionnelle, des infractions matérielles. L'intention "coupable" n'est pas requise, en l'espèce. Il suffit que la matérialité des faits soit établie.

La contravention de grande voirie se caractérise par le fait qu'à l'origine des poursuites, se situe le procès-verbal de l'infraction. Celle-ci est établie par les agents et officiers de police judiciaire, ainsi que par divers agents habilités. Il appartient ensuite au préfet, d'une part de notifier la copie de ce procès-verbal à la personne concernée et d'autre part de transférer le dossier de l'affaire au tribunal qui est

ainsi saisi des poursuites. (code administratif, Tribunaux administratifs, art. L 12 et suivants).

Le tribunal administratif, saisi comme juge des contraventions de grande voirie, est ainsi en mesure de prononcer des condamnations de trois sortes.

- **Condamnation à amende**

C'est l'action proprement pénale, qui a pour objet la condamnation du contrevenant à une amende.

- **Condamnation à réparation**

C'est une action qualifiable de civile, qui tend à la condamnation à réparation des conséquences dommageables de l'atteinte portée au domaine public.

- **La condamnation aux frais du procès-verbal**

Le contrevenant est enfin passible d'une condamnation au remboursement des frais du procès-verbal.

2. La voie administrative substituée au juge administratif

Le texte dit que ces infractions seront poursuivies et réprimées par la voie administrative.

Ainsi, le préfet représentant de l'Etat dans le département pourra obliger les contrevenants dans un délai fixé par mise en demeure (minimum un mois, sauf péril imminent) à supprimer ou modifier à leurs frais, les constructions de nature à faire obstacle à l'exploitation desdites zones de rétention.

On trouve un régime analogue en cas de non-respect des servitudes limitant le défrichement des bois particuliers. Il peut être ordonné au propriétaire de rétablir les lieux, en matière de bois, dans un délai fixé par le préfet.

Dans le régime applicable en l'espèce, la suppression ou la modification des éléments faisant obstacle à l'utilisation de la zone, doit être effectuée par les contrevenants et à leur frais.

L'administration ne dispose cependant pas du privilège de l'exécution d'office, qui lui permettrait de se substituer au contrevenant si ce dernier n'effectuait pas ou ne ferait pas effectuer les travaux nécessaires, en lui faisant supporter les frais des travaux entrepris par l'administration.

On peut néanmoins se demander s'il ne s'agit pas d'un pouvoir exorbitant pour l'administration, car normalement c'est le juge administratif, juge des contraventions de grande voirie, qui a le pouvoir de condamner à remise en état, en l'occurrence destruction des obstacles existants ou exécutés.

En prévoyant que les contraventions de grande voirie sont poursuivies et réprimées par voie administrative, cet article exclut le juge d'une procédure qui lui est familière.

En effet, les tribunaux administratifs sont investis en matière de contravention de grande voirie, comme juge de premier ressort, de la compétence répressive qu'avaient attribuée à l'origine aux conseils de préfecture les lois des 28 pluviôse an VIII et 29 floreal an X (actuellement, code administratif, tribunaux administratifs, art. L 12).

La répression des infractions établie à l'article 14 concernant des propriétés privées, il semble indispensable qu'il y ait intervention du juge au cours de la procédure.

Aussi, votre commission vous propose d'adopter un amendement prévoyant que les tribunaux administratifs poursuivent et répriment les atteintes aux obligations imposées par ces servitudes.

Votre commission vous demande d'adopter cet article, ainsi amendé.

Article 15

Décret en Conseil d'Etat

L'institution de servitudes relèvent en partie de mesures législatives et en partie de dispositions réglementaires.

L'établissement du principe d'une servitude relève de la loi, son aménagement étant du domaine du règlement.

Cette répartition des dispositions entre le domaine législatif et le domaine réglementaire est la norme en matière de servitudes. Ainsi par exemple un décret n° 66-413 du 17 juin 1966 applique, en ce qui concerne les servitudes, la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.

Les articles 9 et 11 de ce projet de loi posent le principe des servitudes tout en définissant leurs principaux aspects, l'article 15 renvoyant à un décret en Conseil d'Etat leurs modalités d'application.

Parmi les principaux aspects de ces servitudes, il semble souhaitable d'inscrire le devoir de l'administration d'assurer une information préalable à chaque inondation.

Il apparaît, en effet, nécessaire de prévoir un amendement précisant que ces inondations donneront lieu à un avertissement préalable d'une durée suffisante pour permettre aux personnes concernées de prendre les mesures qu'elles estimeront adéquates (récoltes anticipées, etc...).

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE 4

Dispositions diverses

Article 16

Mesures annexes

Le paragraphe I de l'article 16 prévoit des modifications portant sur trois textes législatifs.

Ces modifications sont purement formelles et visent à harmoniser les textes existants, en substituant à la mention de l'Office national de la Navigation, la nouvelle dénomination de cet établissement public qu'a introduit l'article premier du chapitre premier du titre premier du projet de loi examiné.

Ainsi les mots "Office national de la Navigation" sont remplacés par les mots "Voies navigables de France":

- à l'article 41 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée qui prévoit que l'établissement public créé par la loi du 27 février 1912 contribue à la promotion du transport fluvial ;

- à l'article 93 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) qui précise que la taxe acquittée par les entreprises inscrites au registre de la batellerie artisanale est établie et recouvrée par l'établissement public précité ;

- à l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 1989 (n° 89-936 du 29 décembre 1989) qui prévoit que l'O.N.N. avait la charge de la gestion du fonds de déchirage prévu à l'article 3 du règlement C.E.E. n° 1101-89 du 27 avril 1989.

Le second paragraphe de cet article abroge une disposition de la loi du 26 avril 1924 ayant pour objet la constitution du port rhénan de Strasbourg en port autonome.

Le troisième alinéa de l'article 9 du titre IV de cette loi rendait nécessaire la consultation du ministre des finances en cas d'aliénation de terrain ou de location d'une durée supérieure à 18 ans.

Cette mesure particulière au port de Strasbourg aboutissait à rendre plus difficile l'obtention d'un bail supérieur à 18 ans, formule qui peut avoir les faveurs d'une entreprise souhaitant s'installer durablement.

En abrogeant cette obligation de solliciter l'avis du ministre des finances, le paragraphe II de l'article 16 de ce projet de loi doit permettre de faciliter la gestion des terrains appartenant au port autonome de Strasbourg qui lui ont été remis par la ville de Strasbourg et par l'Etat, en application des articles 24 et 25 de la convention du 20 mai 1923.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE II

DISPOSITION RELATIVE AUX TRANSPORTS ROUTIERS

Article 17

Le délit de défaut d'autorisation de cabotage

Cet article vise, dans le contexte des engagements auxquels la France est tenue par le Traité de Rome, à élargir explicitement le champ des infractions au cas des transporteurs non résidents qui ne bénéficieraient pas des dispositions du règlement C.E. 4050/89 du 21 décembre 1989 et qui effectueraient, malgré tout, des transports intérieurs de marchandises sans disposer d'une autorisation de cabotage valide. Il doit permettre de traiter ce défaut comme un délit.

La Cour de Justice européenne a condamné le 11 mai 1985, le Conseil des Ministres pour ne pas avoir, jusque là, donné suite à l'obligation visée à l'article 75-1, u) du Traité de Rome par laquelle devaient être fixées les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un Etat membre (cabotage).

Par règlement C.E. 4059/89 adopté le 21 décembre 1989, le Conseil des Ministres a arrêté les mesures nécessaires à cette obligation. Ce texte est entré en vigueur le 1er juillet 1990, tout en prévoyant dans son article 7, que les Etats-membres arrêteraient toutes dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à son exécution.

C'est ainsi que la nécessité de modifier formellement l'article 23 alinéa a) du II - A de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952 modifiée qui énumère et réprime les infractions à caractère délictuel à la législation et à la réglementation des transports, est apparue.

a) Le règlement européen

Le règlement établit un régime transitoire concernant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre, ("cabotage"), volet d'une politique commune des transports.

Ce règlement prévoit qu'un transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui est admis à effectuer des transports nationaux de marchandises par route dans un autre état membre, sans y disposer d'un siège ou d'un autre établissement à trois conditions :

- s'il est établi dans un état membre de la C.E.E., conformément à la législation de celui-ci,

- s'il est habilité, conformément à la législation de cet état, à effectuer des transports internationaux de marchandises par route,

- s'il dispose d'une autorisation de cabotage prévu par le règlement qui a établi le principe d'un contingent communautaire de cabotage. Les autorisations de cabotage sont délivrées aux transporteurs qui en font la demande par les autorités compétentes de l'Etat de la C.E.E. dans lequel le transporteur est implanté.

L'article 7 du règlement de la C.E.E. prévoit que les états membres arrêtent en temps utile et communiquent à la commission, les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'exécution du présent règlement.

La sanction des infractions au règlement C.E.E. commises par un transporteur non résident, relèvent donc de dispositions nationales.

b) La sanction nationale

Ainsi, l'article 17 de ce projet de loi, en modifiant l'article 25-II-A, a) de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952 modifiée, ajoutent le défaut d'autorisation de cabotage aux infractions à caractère délictuel à la législation des transports.

Les transporteurs qui se livreront à des opérations de cabotage, mais qui ne bénéficieraient pas des dispositions du règlement C.E.E. 4059/89 du 21 décembre 1989, car ne remplissant pas les conditions prévues par celui-ci, commettront donc un délit au regard de la législation française.

Ainsi n'auront pas le droit de faire du cabotage en France, et seront sanctionnées :

- les entreprises établies dans un état membre de la C.E.E. mais qui ne sont pas habilitées à exécuter des transports publics routiers de marchandises, faute de posséder une autorisation de cabotage ;

- les entreprises non résidentes que le règlement C.E.E. 4059/89 du 21 décembre 1989 n'autorise pas à effectuer des transports intérieurs de marchandises.

Votre commission approuve cette mesure qui vise à limiter la concurrence entre transporteurs avant que l'harmonisation européenne soit achevée.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

* * *

*

Sous réserve des amendements qu'elle a présentés, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991</p>	<p>TITRE PREMIER</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES AUX VOIES NAVIGABLES</p> <p>CHAPITRE PREMIER</p> <p>Gestion et police de la conservation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France. Contrôle de l'acquittement des taxes et péages institués par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.</p>	<p>TITRE PREMIER</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES AUX VOIES NAVIGABLES</p> <p>CHAPITRE PREMIER</p> <p>Gestion et police de la conservation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France. Contrôle de l'acquittement des taxes et péages institués par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.</p>
<p>Art. 124</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>I - L'exploitation, l'entre- tien, l'amélioration, l'extension des voies navigables et de leurs dépen- dances et la gestion du domaine de l'Etat nécessaire à l'accomplisse- ment de ses missions sont confiés à l'établissement public créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget gé- néral des dépenses et des recettes de l'exercice 1912.</p>	<p>I. - L'établissement public mentionné au I de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991 prend le nom de Voies navigables de France. Il constitue un établissement public industriel et commercial.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'établissement public perçoit à son profit des taxes sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ou- vrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial qui lui est confié ainsi que les rede- vances et droits fixes sur les per- sonnes publiques ou privées pour toute autre emprise sur ce domaine et pour tout autre usage d'une par- tie de celui-ci.</p> <p>.....</p>		

Texte en vigueur

Un décret en Conseil d'Etat définit la consistance et les conditions de gestion du domaine confié à l'établissement public.

Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

Art. 44. - L'administration des ponts et chaussées, représentée par le ministre ou les agents par lui désignés, a le droit de transiger dans les conditions prévues à l'article 105 du code forestier, tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu.

Après le jugement définitif, la transaction ne peut porter que sur les peines et réparations pécuniaires.

Art. 41. - Les contraventions sont constatées concurremment par les fonctionnaires des ponts et chaussées, les agents de la navigation intérieure, les conducteurs de chantiers ou agents de travaux assermentés à cet effet ou par les maires ou adjoints, les commissaires de police, les gardes champêtres et la gendarmerie.

Les fonctionnaires publics ci-dessus désignés qui n'ont pas prêté serment en justice le prêteront devant le préfet.

Texte du projet de loi

II. - L'établissement public Voies navigables de France est substitué à l'Etat dans l'exercice des pouvoirs dévolus à ce dernier pour la répression des atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine public qui lui est confié ; il représente l'Etat dans l'exercice du pouvoir de transaction institué par l'article 44 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

Toutefois, les contraventions continuent à être constatées par les agents mentionnés à l'article 41 du même code.

Propositions de la commission

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

**Loi n° 83-675
du 26 juillet 1983 relative
à la démocratisation du
service public**

Art. 4

Les établissements publics et sociétés mentionnés aux 1 et 3 de l'article 1er dont le nombre maximum de salariés employés en moyenne au cours des vingt-quatre derniers mois est inférieur à 200 et qui ne détiennent aucune filiale au sens de l'article 1er, ainsi que les établissements publics et sociétés énumérés à l'annexe II de la présente loi, sont exclus du champ d'application des dispositions du chapitre premier du titre II. Toutefois, les conseils d'administration ou de surveillance de ces établissements publics et sociétés comprennent des représentants des salariés, élus dans les conditions prévues au chapitre II. En dehors des cas où leur nombre est fixé par une disposition législative, celui-ci est fixé par décret en Conseil d'Etat. Ce nombre est au moins égal à deux et au plus au tiers du nombre des membres du conseil d'administration ou de surveillance.

.....

Texte du projet de loi

III. - L'annexe II mentionnée à l'article 4 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public est complétée par l'alinéa suivant :

" Voies navigables de France "

Propositions de la commission

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>Annexe II</p>		
<p>Caisse nationale de crédit agricole ; Air France ; Air Inter ; Port autonome de Dunkerque ; Port autonome du Havre ; Port autonome de Rouen ; Port autonome de Nantes - Saint-Nazaire ; Port autonome de Bordeaux ; Port autonome de Marseille ; Port autonome de la Guadeloupe ; Port autonome de Paris ; Port autonome de Strasbourg ; Etablissement et sociétés mentionnés au titre III de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Semmaris (Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne).</p>	<p>IV. - Les comptables de l'établissement public procèdent au recouvrement des redevances et droits fixes dus pour toute emprise sur le domaine confié à l'établissement public en application de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 ou pour tout autre usage de celui-ci.</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p><i>Un contrat de plan est établi entre l'Etat et l'établissement public Voies navigables de France qui déterminera les objectifs généraux assignés à l'établissement public et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre, notamment en ce qui concerne le financement des infrastructures nouvelles.</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code général des impôts

Art. 1741. - Sans préjudice des dispositions particulières relatives dans la présente codification, quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manoeuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 5.000 F à 250.000 F et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans.

Art. 2

I. - Les dispositions de l'article 1741 du code général des impôts sont applicables à quiconque se sera soustrait ou aura tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel de la taxe prévue au II de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990.

Sont habilités à effectuer tout contrôle tendant à l'acquittement de la taxe, les personnels de Voies navigables de France ayant un grade équivalent à celui de Directeur de bureau d'affrètement ou de rédacteur de l'établissement public créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912.

Ces agents sont commissionnés, dans la limite de leur circonscription, par le ministre chargé des voies navigables et assermentés dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Art. 2

Les clubs nautiques agréés qui organisent des manifestations présentant un intérêt public sans en tirer de profits seront exonérés du paiement de la redevance sur l'utilisation du domaine public fluvial. Les pertes de recettes résultant de l'application de cette exonération sont compensées par le relèvement, à due concurrence, de la taxe annuelle mentionnée au II de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur

Le tribunal ordonnera dans tous les cas la publication intégrale ou par extraits des jugements dans le Journal officiel de la République française ainsi que dans les journaux désignés par lui et leur affichage intégral ou par extraits pendant trois mois sur les panneaux réservés à l'affichage des publications officielles de la commune où les contribuables ont leur domicile ainsi que sur la porte extérieure de l'immeuble du ou des établissements professionnels de ces contribuables. Les frais de la publication et de l'affichage dont il s'agit sont intégralement à la charge du condamné.

En cas de récidive dans le délai de cinq ans, le contribuable est puni d'une amende de 15.000 F à 700.000 F et d'un emprisonnement de quatre ans à dix ans et peut être privé en tout ou partie, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, des droits civiques énumérés par l'article 42 du code pénal. L'affichage et la publicité du jugement sont ordonnés dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

L'article 463 du code pénal peut être appliqué, sauf en ce qui concerne les peines prévues au troisième alinéa et à la seconde phrase du quatrième alinéa du présent article.

Les poursuites sont engagées dans les conditions prévues aux articles L. 229 et L. 231 du livre des procédures fiscales.

Texte du projet de loi

Ils constatent par procès-verbaux les infractions mentionnées au premier alinéa du I du présent article.

Pour accomplir leur mission, ces agents ont accès aux installations et lieux où sont situés les ouvrages de prise d'eau, de rejet d'eau ou les ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau, à l'exclusion des domiciles. Leurs propriétaires ou exploitants sont tenus de leur livrer passage. Les agents ne peuvent accéder à ces locaux qu'entre 8 heures et 20 heures ou en dehors de ces heures, si l'établissement est ouvert au public ou lorsqu'une activité de fabrication est en cours. Ils ne peuvent accéder aux locaux qui servent pour partie de domicile aux intéressés. Le procureur de la République est préalablement informé par les agents des opérations envisagées en vue de la recherche des infractions. Les procès-verbaux lui sont transmis dans les cinq jours suivant leur établissement. Une copie en est également remise à l'intéressé.

II. - A compter du 1er janvier 1992, le deuxième alinéa du II de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 est remplacé par les alinéas suivants :

Propositions de la commission

Ils ... *...procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions ...*
... article.

Pour accomplir ...

... des infractions. Il peut s'opposer à ces opérations.

II. - *Alinéa supprimé*

Texte en vigueur

**Loi n° 90-1168
du 29 décembre 1990 portant
loi de finances pour 1991**

Art. 124

.....
II - La taxe sur les titulaires
d'ouvrages de prise d'eau, rejet
d'eau ou d'autres ouvrages
hydrauliques destinés à prélever
ou à évacuer des volumes d'eau à
un taux unique par catégorie
d'usagers (...).
.....

Les titulaires d'ouvrages
mentionnés au premier alinéa du II
du présent article doivent adresser
chaque année au comptable de
l'établissement public une déclara-
tion accompagnée du paiement de
la taxe due.
.....

Texte du projet de loi

"Les titulaires d'ouvrages
mentionnés au premier alinéa du II
du présent article doivent adresser
chaque année avant le 1er mai à
l'agence financière de bassin terri-
torialement compétente une déclara-
tion accompagnée du paiement
de la taxe due.

"L'agence porte le montant
des recettes dans une comptabilité
auxiliaire ouverte à cet effet.

"L'agence reverse le produit
de la taxe à l'établissement public
avant le 1er juin.

"Les agents de Voies navi-
gables de France pourront procéder
à des contrôles de l'assiette de la
taxe due par les titulaires
d'ouvrages en application du pré-
sent article. Ces contrôles devront
être précédés de l'envoi d'un avis
portant mention de la date et de
l'objet du contrôle.

"Les redressements corre-
spondant à des omissions, erreurs,
insuffisances ou inexactitudes dans
les éléments servant de base de cal-
cul de la taxe sont portés par Voies
navigables de France à la connais-
sance du redevable, trente jours au
moins avant la mise en recouvre-
ment des impositions supplémen-
taires, par lettre motivée, de ma-
nière à lui permettre de formuler
ses observations.

Propositions de la commission

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Les agents de Voies
navigables de France visés au
deuxième alinéa du paragraphe I de
cet article, pourront ...

... du contrôle.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"En l'absence de déclaration, les impositions établies d'office par Voies navigables de France doivent faire l'objet d'une mise en demeure préalable notifiée au redevable trente jours au moins avant la mise en recouvrement des impositions."

Alinéa sans modification

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles le montant de la contreva- leur de la taxe due par les titulaires d'ouvrages est mis à la charge, cha- que année, des usagers bénéficiaires des services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

Les régions bénéficiaires d'un transfert de compétences per- çoivent à leur profit dans les mêmes conditions que l'établissement pu- blic, des taxes sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à éva- cuer des volumes d'eau sur le do- maine public des voies navigables qui leur a été transféré en applica- tion de l'article 5 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée complé- tant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compé- tences entre les communes, les dé- partements, les régions et l'Etat.

Art. 124

Art. 3

Art. 3

.....
III. - Les transporteurs de marchandises ou de passagers et les propriétaires de bateaux de plaisance d'une longueur supérieure à 5 mètres ou dotés d'un moteur d'une puissance égale ou supérieure à 9,9 chevaux sont assujettis, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à des péages perçus au profit de l'établissement public lorsqu'ils naviguent sur le domaine public qui lui est confié, à l'exception des parties internationales du Rhin et de la Moselle. Le montant de ces péages est fixé par l'établissement.
.....

Sont habilités à contrôler l'acquittement des péages institués par le III de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 :

Alinéa sans modification

1° - les personnels de Voies navigables de France ayant un grade équivalent à celui de directeur de bureau d'affrètement ou de rédacteur de l'établissement public créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912 ;

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

**Loi n° 72-1202
du 23 décembre 1972 relative
aux infractions concernant
les bateaux, engins et
établissements flottants
circulant ou stationnant sur
les eaux intérieures**

Art. 22

Les infractions définies par la présente loi et par les règlements concernant les bateaux, engins et établissements flottants sont constatées, indépendamment des officiers et agents de police judiciaire, par :

Les fonctionnaires et agents des services extérieurs du ministère compétent en matière de navigation intérieure et du service des mines, assermentés et commissionnés à cet effet ;

Les membres des commissions de surveillance.

2° - les personnels des régions bénéficiant d'un transfert de compétence ou ceux de leurs concessionnaires, des concessionnaires de parties concédées du domaine public confié à Voies navigables de France, des concessionnaires de voies et plans d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables, appartenant aux cadres d'emploi territoriaux suivants : ingénieurs et techniciens territoriaux, agents de maîtrise et agents techniques territoriaux, agents d'entretien territoriaux ;

3° - les officiers, officiers adjoints et surveillants de port, les agents des ports autonomes maritimes ;

4° - les agents mentionnés à l'article 22 de la loi n° 72-1202 du 23 décembre 1972 relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures.

Ces personnels et agents sont commissionnés, dans la limite de leur circonscription, par le ministre chargé des voies navigables et assermentés dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Ils constatent par procès-verbaux toute irrégularité commise dans l'acquittement des péages. Ils transmettent directement et sans délai leurs procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, au procureur de la République.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Ces personnels ...

... leur circonscription et de leurs compétences respectives, par le ministre ...

... d'Etat.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Quand un des agents mentionnés au présent article a constaté une irrégularité dans l'acquittement d'un péage, le président de Voies navigables de France, le président du conseil régional, le concessionnaire, le directeur du port autonome maritime ou leurs délégués ont, dans le cadre de leurs compétences respectives, le droit de transiger sur le montant de l'amende, après accord du procureur de la République, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Art. 4

L'Etat attribue en pleine propriété à Voies navigables de France les biens meubles nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Pendant une période de dix ans à compter de la date de promulgation de la présente loi, l'Etat garantit Voies navigables de France de conséquences financières des dommages causés par un accident dû à un élément du domaine qui lui est confié, si le sinistre est imputable à la gestion antérieure de l'Etat. Une convention passée entre l'Etat et l'établissement public fixera les modalités d'application de la présente disposition.

CHAPITRE 2

Constatation et répression des infractions aux dispositions de l'article 4 de la convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868.

Art. 5

Sera puni d'une amende de 1 000 F à 80 000 F le propriétaire ou l'exploitant d'un bateau ou d'un navire n'appartenant pas à la navigation rhénane qui aura effectué :

Alinéa sans modification

Art. 4

Alinéa sans modification

Pendant une période de vingt ans à compter ...

... disposition.

CHAPITRE 2

Constatation et répression des infractions aux dispositions de l'article 4 de la convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868.

Art. 5

Sans modification

Texte en vigueur

Convention révisée, pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim le 17 octobre 1868

Art. 3

Aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation ne pourra être prélevé sur les bateaux ou leurs chargements non plus que sur les radeaux naviguant sur le Rhin, sur ses affluents, en tant qu'ils sont situés sur le territoire des Hautes Parties contractantes, et sur les voies navigables mentionnées à l'article 2.

Protocole additionnel n° 2 à la convention révisée pour la navigation du Rhin

Art. 2

L'article 4 est remplacé par le texte suivant :

"Les bateaux appartenant à la navigation du Rhin sont autorisés à effectuer des transports de marchandises et de personnes entre deux points situés sur les voies navigables mentionnées au premier alinéa de l'article 3. Les autres bâtiments ne sont autorisés à effectuer de tels transports que dans des conditions déterminées par la Commission centrale.

"Les conditions de transport de marchandises et de personnes par des bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin, entre un lieu situé sur les voies navigables mentionnées ci-dessus et un lieu situé sur le territoire d'un Etat tiers, sont déterminées dans des Accords à conclure entre les deux Parties concernées. La Commission centrale est consultée avant la conclusion de tels Accords.

"Pour ce qui concerne les voies navigables mentionnées ci-dessus, le traitement national, sous tous les rapports, sera accordé aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin et à leurs chargements."

Texte du projet de loi

1° - soit un transport de marchandises ou de personnes entre deux points situés sur les voies navigables mentionnées au premier alinéa de l'article 3 de la convention pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868 révisée et complétée notamment par le protocole additionnel n° 2 et le protocole de signature du 17 octobre 1979, sans y être autorisé conformément au premier alinéa de l'article 4 de cette convention ;

2° - soit un transport de marchandises ou de personnes entre un lieu situé sur les voies navigables mentionnées ci-dessus et un lieu situé sur le territoire d'un Etat tiers, en violation des conditions fixées par les accords conclus entre les parties concernées, dûment ratifiés et publiés.

En cas de récidive, le montant de l'amende est de 2 000 F à 160 000 F.

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 6

Outre les officiers et agents de police judiciaire, sont chargés de constater les infractions énumérées à l'article 5 de la présente loi :

1° - les agents de Voies navigables de France tels que visés au deuxième alinéa du I de l'article 2 de la présente loi ;

2° - les agents mentionnés à l'article 22 de la loi n° 72-1292 du 23 décembre 1972 ;

3° - les agents des douanes.

Les officiers et agents mentionnés ci-dessus peuvent demander toutes justifications au capitaine du bateau ou du navire et constatent les infractions par procès-verbaux. Ils transmettent directement et sans délai leurs procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, au procureur de la République.

Art. 7

Pour les infractions énumérées à l'article 5, le ministre chargé des voies navigables a le droit de transiger sur le montant de l'amende, après accord du procureur de la République, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 8

1. Le représentant local de Voies navigables de France peut saisir le bateau ou le navire qui a servi à commettre une infraction mentionnée à l'article 5.

Il conduit ou fait conduire le bateau ou le navire au port qu'il aura désigné ; il dresse procès-verbal de la saisie et le bateau ou le navire est consigné entre les mains du directeur du port.

Art. 6

Outre les officiers ...

... présente loi, dans le cadre de leurs compétences respectives :

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Art. 7

Sans modification

Art. 8

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code de procédure pénale

Art. 142. - Lorsque l'inculpé est astreint à fournir un cautionnement, ce cautionnement garantit :

1° - La représentation de l'inculpé, du prévenu ou de l'accusé à tous les actes de la procédure et pour l'exécution du jugement, ainsi que, le cas échéant, l'exécution des autres obligations qui lui ont été imposées ;

2° - Le paiement dans l'ordre suivant :

a) des frais avancés par la partie civile, de la réparation des dommages causés par l'infraction et des restitutions, ainsi que de la dette alimentaire lorsque l'inculpé est poursuivi pour le défaut de paiement de cette dette ;

b) des frais avancés par la partie publique ;

c) des amendes.

La décision qui astreint l'inculpé à fournir un cautionnement détermine les sommes affectées à chacune des deux parties de ce cautionnement.

Dans un délai qui ne peut excéder soixante-douze heures à compter de la saisie, le représentant local de Voies navigables de France adresse au juge d'instance du lieu de la saisie une requête accompagnée du procès-verbal de saisie afin que celui-ci confirme, par ordonnance prononcée dans un délai qui ne peut excéder soixante-douze heures, la saisie du bateau ou du navire ou décide de sa remise en libre circulation.

En tout état de cause, l'ordonnance doit être rendue dans un délai qui ne peut excéder six jours, à compter de l'appréhension mentionnée au II du présent article ou à compter de la saisie.

La mainlevée de la saisie du bateau ou du navire est décidée par le juge d'instance du lieu de la saisie contre le dépôt d'un cautionnement dont il fixe le montant et les modalités de versement dans les conditions fixées à l'article 142 du code de procédure pénale. Le juge peut ordonner la mainlevée du cautionnement à tout moment, notamment du fait de la survenance d'une transaction dans les conditions prévues par l'article 7.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

II. - Les officiers et agents mentionnés à l'article 6 ont qualité pour procéder à l'appréhension des bateaux ou des navires qui sont susceptibles de saisie, en vue de leur remise à l'autorité compétente pour les saisir. Cette remise doit intervenir dans un délai qui ne peut excéder soixante-douze heures à compter de l'appréhension. L'appréhension donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal.

III. - Les officiers et agents mentionnés à l'article 6 ont le droit de requérir directement la force publique pour la recherche et la constatation des infractions énumérées à l'article 5 ainsi que pour la saisie et l'appréhension des bateaux ou des navires concernés.

IV. - Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application et les formalités relatives au déroulement de la saisie, à la désignation d'un gardien de la saisie, au choix de la destination des bateaux ou des navires, ainsi que les modalités de restitution du cautionnement. Le même décret précisera les conditions et formalités relatives à l'appréhension mentionnée au II du présent article.

V. - Les armateurs ou les patrons de bateaux ou de navires ne peuvent, du fait de la saisie de ceux-ci, se soustraire à l'exécution des obligations des contrats d'engagement des équipages, notamment en matière de rémunération lorsque la responsabilité de ces derniers n'est pas engagée dans la commission de l'infraction à l'origine de la mesure de saisie ou de la peine de confiscation.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Convention du 6 décembre 1982
entre la République française
et la République fédérale
d'Allemagne

Art. 7

Mesures de rétention des crues

.....
4. La République française
exécutera les travaux nécessaires
sur son territoire pour permettre
l'exécution des manoeuvres
exceptionnelles des usines du Rhin
entre Kembs et Gerstheim, et
aménagera les polders à réaliser en
territoire français en vertu des
paragraphes 2 et 3 ci-dessus.
.....

CHAPITRE 3

Servitudes d'inondation
prévues par la convention
franco-allemande du
6 décembre 1982 approuvée
par la loi n° 83-1108 du
21 décembre 1983.

Art. 9

Pour la mise en œuvre de
l'article 7 de la convention signée
le 6 décembre 1982 par la
République fédérale d'Allemagne
et la République française, l'Etat
peut instituer à son profit des ser-
vitudes d'utilité publique permet-
tant l'inondation périodique de ter-
rains publics ou privés situés dans
des zones dites " zones de rétention
des crues ".

Art. 10

La zone de rétention des
crues est instituée par arrêté pré-
fectoral après enquête publique
menée conformément au code de
l'expropriation pour cause d'utilité
publique.

Toutefois, en cas d'avis défa-
vorable du commissaire enquêteur
ou de la commission chargée de
l'enquête, l'utilité publique est dé-
clarée par décret en Conseil d'Etat.

L'acte déclaratif d'utilité pu-
blique fixe le périmètre de la zone
de rétention des crues et les servi-
tudes qui s'y appliquent. Le cas
échéant, il détermine les éléments
existants faisant obstacle à
l'utilisation de la zone qui doivent
être supprimés ou modifiés.

Art. 11

Les servitudes instituées en
application du présent chapitre
consistent notamment en
l'inondation périodique des zones
délimitées conformément à l'article
10 ci-dessus pour permettre tant la
rétention des crues du Rhin que
l'accoutumance de la faune et de la
flore auxdites inondations.

CHAPITRE 3

Servitudes d'inondation
prévues par la convention
franco-allemande du
6 décembre 1982 approuvée
par la loi n° 83-1108 du
21 décembre 1983.

Art. 9

Sans modification

Art. 10

Alinéa sans modification

En cas d'avis défavorable du
commissaire enquêteur ou de la
commission chargée de l'enquête,
l'administration peut déclarer
l'utilité publique par un décret en
Conseil d'Etat.

Alinéa sans modification

Art. 11

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Elles obligent les propriétaires et les exploitants à :

Alinéa sans modification

a) s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages ;

Alinéa sans modification

b) soumettre tout projet de digue, remblai, dépôt de matières encombrantes, clôture, plantation, construction, ou de tout autre ouvrage susceptible de faire obstacle à l'écoulement des eaux, à déclaration préalable à l'administration par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; l'administration a, pendant un délai de trois mois qui commence à courir à compter de l'avis de réception mentionné ci-dessus, la faculté d'interdire l'exécution des travaux ou d'ordonner les modifications nécessaires pour assurer le libre écoulement des eaux ;

b) soumettre ...

..., plantation
d'arbres, construction ...

c) prendre les dispositions nécessaires pour, dans le délai prescrit par l'administration avant l'inondation, évacuer tout élément mobile pouvant provoquer ou subir des dommages et attacher les corps flottants pouvant faire obstacle à l'écoulement des eaux ;

... des eaux ;

Alinéa sans modification

d) permettre en tout temps aux agents de l'administration chargés de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des ouvrages d'accéder aux terrains inclus dans le périmètre des dites zones.

Alinéa sans modification

Art. 12

Art. 12

Les indemnités destinées à réparer les préjudices résultant de l'institution de la zone de rétention des crues sont fixées et payées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 13

Si l'existence de la zone rend impossible l'utilisation normale d'un terrain, son propriétaire peut à tout moment en requérir l'acquisition partielle ou totale par l'Etat.

A défaut de réponse dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la demande, ou en cas de refus, le propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation. Si le juge fait droit à la demande et, à défaut d'accord amiable dans les trois mois de sa décision, sur nouvelle saisine, le juge prononce le transfert de propriété et fixe les conditions de la cession. Le montant de l'indemnité est fixé et payé comme en matière d'expropriation.

Art. 14

Les infractions aux dispositions des articles 10 et 11 du présent chapitre constituent des contraventions de grande voirie poursuivies et réprimées par la voie administrative.

Dans un délai fixé par la mise en demeure faite par le représentant de l'Etat dans le département et qui, sauf péril imminent, ne peut être inférieur à un mois, les contrevenants sont tenus de supprimer ou de modifier les éléments et obstacles mentionnés à la dernière phrase de l'article 10 et à l'article 11 indûment maintenus ou exécutés, le tout à leurs frais.

Art. 15

Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 13

Le propriétaire d'un terrain situé dans une zone de rétention des crues peut à tout moment ...

... l'Etat.

Alinéa sans modification

Art. 14

Les infractions ...

... par les tribunaux administratifs.

Alinéa sans modification

Art. 15

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent chapitre, notamment les modalités de détermination du délai minimal dans lequel l'administration est tenue d'informer les propriétaires et exploitants avant la mise en oeuvre de l'inondation d'une zone de rétention des crues.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

Dispositions diverses.

Dispositions diverses.

Art. 16

Art. 16

I. - Les mots : " l'Office national de la navigation " sont remplacés par les mots : " Voies navigables de France " :

Sans modification

Loi n° 82-1153
du 30 décembre 1982
d'orientation des transports
intérieurs

Art. 41

L'Office national de la navigation contribue à la promotion du transport fluvial et assume, à ce titre, une mission générale d'information. Il est consulté par le ministre chargé des transports et il peut présenter des propositions sur la réglementation applicable à l'organisation de l'affrètement, à la tarification et à la régulation de la cale. Il peut être chargé de gérer les bourses de fret et de participer à la mise en oeuvre des dispositions applicables au transport fluvial.

1° - à l'article 41 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée :

Loi n° 84-1208
du 29 décembre 1984
(Loi de finances pour 1985)

Art. 93

.....
II. - Il est pourvu aux dépenses de la chambre nationale de la batellerie artisanale au moyen d'une taxe acquittée par les entreprises inscrites au registre des entreprises de la batellerie artisanale.

2° - à l'article 93 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) ;

Elle est établie et recouvrée sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière d'impôts directs, lors de chaque opération de transport, par l'Office national de la navigation, qui prélève 3 p. 100 de ces sommes pour frais d'assiette et de recouvrement.
.....

Texte en vigueur

III. - Il est créé à la chambre nationale de la batellerie artisanale un fonds destiné à favoriser l'adaptation de la capacité de la flotte artisanale.

Ce fonds est alimenté par une taxe acquittée par les entreprises de transports par eau privés ou publics de droit français et, le cas échéant, par une subvention de l'Etat.

.....
Elle est établie et recouvrée sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière d'impôts directs, lors de chaque opération de transport, par l'Office national de la navigation, qui prélève 3 p. 100 de ces sommes pour frais d'assiette et de recouvrement.

**Loi de finances rectificative
pour 1989
(n° 89-936 du 29 décembre 1989)**

Art. 57

I. - L'Office national de la navigation est chargé de la gestion du fonds de déchirage prévu au 1 de l'article 3 du règlement C.E.R. n° 1101-89 du Conseil des communautés européennes du 27 avril 1989.

.....
II. - L'Office national de la navigation est chargé de la gestion d'un fonds dit "fonds d'assainissement des transports fluviaux de marchandises" réservé aux bateaux français affectés au transport public de marchandises générales qui sont ou captifs ou d'un port en lourd de moins de 450 tonnes.

.....
III. - L'Office national de la navigation établit et recouvre, sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière d'impôts directs, les cotisations et contributions au fond de déchirage et les taxes alimentant le fonds d'assainissement des transports fluviaux de marchandises.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

3° - à l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 1989 (n° 89-936 du 29 décembre 1989).

Texte en vigueur

Loi du 28 avril 1924

TITRE IV

Dispositions générales

Art. 9

.....
En cas d'aliénation de terrain ou de location d'une durée supérieure à dix-huit ans effectuée dans les conditions des articles 10 et 4 de la convention, le ministre des travaux publics devra prendre l'avis du ministre des finances.

Loi de finances pour l'exercice 1952 (n° 52-401 du 14 avril 1952)

Art. 25

.....
II. - Les infractions seront réprimées dans les conditions ci-après :

A. - Seront punies d'une amende de 300 à 20.000 F les infractions suivantes :

a) Exercice d'une activité de transporteur public de voyageurs, de transporteur routier de marchandises ou de loueur de véhicules destinés au transport de marchandises par une entreprise qui n'est pas inscrite à un plan ou à un registre correspondant à l'activité exercée ;
.....

Texte du projet de loi

II. - Le troisième alinéa de l'article 9 du titre IV de la loi du 26 avril 1924 ayant pour objet la constitution du port rhénan de Strasbourg en port autonome est abrogé.

TITRE II

DISPOSITION RELATIVE AUX TRANSPORTS ROUTIERS

Art. 17

L'alinéa a) du II-A de l'article 25 de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952 modifiée est complété par les dispositions suivantes :

"ainsi que par une entreprise qui effectue des transports nationaux de marchandises par route et qui ne répond pas aux conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un Etat membre, fixées par le règlement C.E.E. 4059/89 du Conseil du 21 décembre 1989".

Propositions de la commission

TITRE II

DISPOSITION RELATIVE AUX TRANSPORTS ROUTIERS

Art. 17

Sans modification

Texte en vigueur

**Règlement (CEE) N° 4059/89
du Conseil
du 21 décembre 1989**

Article premier

A partir du 1er juillet 1990, tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui qui :

- est établi dans un Etat membre, ci-après dénommé "Etat membre d'établissement", conformément à la législation de celui-ci,

- y est habilité, conformément à la législation de cet Etat, à effectuer des transports internationaux de marchandises par route

est admis, aux conditions fixées par le présent règlement, à effectuer, à titre temporaire, des transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre Etat membre, ci-après dénommé "Etat membre d'accueil", sans y disposer d'un siège ou d'un autre établissement.

Art. 3

1. Les autorisations de cabotage visées à l'article 2 donnent au titulaire le libre accès au territoire des Etats membres d'accueil pour lui permettre d'effectuer tout transport routier de marchandise pour compte d'autrui.

2. Les autorisations de cabotage sont remises par la Commission aux Etats membres d'établissements et délivrées aux transporteurs qui en font la demande par les autorités compétentes de l'Etat membre d'établissement.

Elles mentionnent l'Etat membre d'établissement.

.....

Texte du projet de loi

Propositions de la commission