

Projet de règlement grand-ducal:

- **transposant la directive 2009/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information,**
 - **abrogeant le règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 transposant la directive 2002/59/CE.**
-

Avis du Conseil d'Etat

(7 décembre 2010)

Par dépêche du 12 août 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles, le texte de la directive 2009/17/CE ainsi qu'un tableau de correspondance des dispositions communautaires à transposer et du texte de transposition en projet.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat, le 28 octobre 2010.

Considérations générales

Jusqu'à présent, la prévention de situations présentant en mer une menace pour la sauvegarde de la vie humaine et la protection du milieu naturel se trouve régie par le règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 transposant la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil.

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous examen porte sur l'adaptation de la réglementation luxembourgeoise en vigueur à la directive 2009/17/CE, qui a modifié la directive 2002/59/CE, ainsi qu'à la loi du 30 avril 2008 portant a) création de l'Administration des Enquêtes Techniques, b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime de traitements des fonctionnaires de l'Etat et c) abrogation de la loi du 8 mars 2002 sur les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et du chemin de fer.

La directive 2009/17/CE fait partie du Troisième Paquet de l'Union européenne sur la sécurité maritime (cf. COM(2005) 585final).

Elle porte plus particulièrement sur la désignation des autorités compétentes pour sélectionner les lieux de refuge destinés à l'accueil de navires ayant besoin d'assistance. Elle comporte le cadre pour la mise en place d'un système de gestion et d'information sur le trafic maritime à l'échelon communautaire. Elle prévoit les infrastructures nécessaires à la collecte et à l'échange de données dans le cadre du projet « SafeSeaNet » ainsi que l'utilisation de systèmes d'identification automatique (AIS) sur les navires de pêche. Elle définit enfin des lignes directrices plus précises concernant l'exécution d'enquêtes indépendantes sur les accidents et incidents survenus en mer, qui sont calquées sur les recommandations de l'Organisation maritime internationale (OMI) en la matière.

Plutôt que de procéder aux modifications utiles du règlement grand-ducal précité du 10 septembre 2004, les auteurs ont opté pour le remplacement intégral de ce règlement.

Le Conseil d'Etat note que le règlement en projet prévoit pour la majorité des articles un intitulé séparé. Même si d'un point de vue légistique ces intitulés ne sont pas nécessaires, il y a lieu de doter, du moment que ce choix est pris, l'ensemble des articles du texte normatif considéré sans exception d'un tel intitulé.

Le Conseil d'Etat propose encore de placer les numéros des paragraphes subdivisant certains des articles du projet de règlement grand-ducal entre parenthèses.

Examen des articles

Intitulé

Conformément aux règles légistiques en usage¹, il y a lieu d'omettre la référence à la directive à transposer, surtout que le règlement grand-ducal en projet comporte des dispositions dépassant le cadre d'une simple transposition d'une directive communautaire. Dans le même ordre d'idées, il convient de ne pas mentionner l'acte qu'il est prévu de remplacer dans son intégralité.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de retenir l'intitulé suivant:

« Projet de règlement grand-ducal relatif à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information ».

Préambule

Au regard des observations relatives aux articles 8 et 9 du projet de règlement grand-ducal, il y a lieu de mentionner aussi comme base légale la loi précitée du 30 avril 2008.

¹ Marc Besch: Traité de légistique formelle (N^{os} (13) et (18)), Publication du Conseil d'Etat, Luxembourg 2005.

Il convient en outre de remplacer les considérants relatifs respectivement à la directive 2002/59/CE et à la directive 2009/17/CE par un nouveau considérant unique, libellé comme suit:

« Vu la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, telle que modifiée par la directive 2009/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009; ».

Etant donné que l'avis de la Chambre de commerce a entre-temps été émis, il convient d'adapter en conséquence le considérant en question.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prend soin d'aligner le champ d'application du futur règlement grand-ducal à celui déterminé par la directive 2009/17/CE qui modifie à ce sujet la directive 2002/59/CE.

Contrairement à ce que les auteurs affirment au commentaire de l'article sous examen (« seuls les navires battant pavillon luxembourgeois sont concernés »), le texte proposé au point a) du paragraphe 2 vise tous les navires « appartenant à un Etat membre ». Le Conseil d'Etat propose de maintenir une approche cohérente entre les articles 1^{er} et 2, qui sera par ailleurs calquée sur le texte de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 10 septembre 2004, en parlant de « navires battant pavillon luxembourgeois ou exploités par le Luxembourg » au lieu de « navires appartenant à l'Etat membre ou exploités par lui ».

Le Conseil d'Etat renvoie encore à sa proposition d'ajout d'un paragraphe 3, reprise à l'endroit de son examen des Annexes.

Article 2

L'article 2 a trait aux définitions des notions principales utilisées dans le cadre du dispositif du règlement grand-ducal en projet.

Cet article reprend les définitions de l'article 2 du règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 tout en y ajoutant les définitions nouvelles prévues par la directive 2009/17/CE.

Le Conseil d'Etat comprend le commentaire de l'article 1^{er} du règlement en projet comme entendant limiter le champ d'application aux navires battant pavillon luxembourgeois. A moins de vouloir viser ici aussi tant les navires battant pavillon luxembourgeois que ceux exploités par le Luxembourg, ce principe devrait dès lors être repris au niveau des définitions de l'article 2 conformément à la façon selon laquelle il avait été procédé à l'époque pour la rédaction de l'article 2 du règlement grand-ducal du 10 septembre 2004.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat fait remarquer:

- qu'il y a lieu de mentionner les conventions internationales auxquelles il est fait référence avec leur intitulé exact, tout en ajoutant la loi luxembourgeoise qui les a approuvées;
- qu'au point k), il y a lieu de reprendre la définition des « autorités compétentes » prévue par la directive 2009/17/CE et de supprimer surtout l'adjectif « côtiers », alors que les Etats membres de l'Union européenne qui n'ont pas de côte maritime sont néanmoins tenus de désigner les autorités compétentes pour assurer l'application des exigences communautaires prévues par les directives concernées;
- que contrairement à ce que dispose le point n), les Etats membres côtiers de l'Union européenne ne désignent certainement pas leur « centre côtier » en vertu du règlement en projet, mais sur base de leurs propres normes nationales de transposition de la directive 2009/17/CE; les mots « en vertu du présent règlement » figurant *in fine* du point n) doivent dès lors être supprimés;
- que, dans la logique du commentaire des articles (et pour autant qu'un besoin pratique puisse se présenter), il y a lieu de préciser au point q) que les bateaux traditionnels à définir sont des bateaux « battant pavillon luxembourgeois »;
- qu'au point s), il y a lieu d'écrire « Commission européenne » et « Etats membres de l'Union européenne »;
- que l'observation concernant le point q) vaut aussi en relation avec le point v);
- que les définitions sous x) et y) relatives aux Etats membres de l'Union européenne et à la Commission européenne sont superfétatoires du moment que la proposition du Conseil d'Etat de faire aux endroits pertinents état des dénominations officielles est suivie; il y a partant lieu de faire abstraction des points x) et y);
- que les notions définies aux points b) à r) sont à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Article 3

Sans observation, sauf la recommandation de supprimer *in fine* du paragraphe 2 les mots « du présent règlement ».

Article 4

Le Conseil d'Etat fait remarquer que les exigences du règlement grand-ducal en projet concernant plus particulièrement l'article 4 vont plus loin que celles de l'article 6 de la directive 2002/59/CE qui n'est pas modifiée sur ce point par la directive 2009/17/CE. En effet, en vertu du texte communautaire (art. 6 et Annexe II), l'AIS est uniquement prescrit sur les navires de construction plus récente que les dates inscrites à cet effet à l'Annexe II de la directive. Par ailleurs, les auteurs n'entendent pas faire usage de la possibilité dérogatoire prévue à l'alinéa 2 du paragraphe 2 du point I de cette annexe.

Dans la mesure où le principe usuel selon lequel il y a lieu « de transposer toute la directive, mais rien que la directive » aurait sa raison d'être également dans le contexte sous examen, il conviendrait d'aligner le

règlement en projet au champ d'application défini par la directive communautaire.

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de parler d'« un Etat membre de l'Union européenne ».

Au paragraphe 2, la rédaction gagnerait en élégance en écrivant:

« 2. Le capitaine d'un navire équipé de l'AIS veille qu'à tout moment le fonctionnement en soit assuré, sauf ... ».

Article 5

L'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 6*bis* de la directive 2009/17/CE.

La clarté du texte serait améliorée si le règlement en projet précisait ce qu'il faut entendre par un AIS de classe A et permettait ainsi de ne pas devoir passer par la lecture des normes, définies par l'OMI et publiées en due forme, pour comprendre la portée de l'article 5.

Par ailleurs, pour assurer une transposition conforme de la directive, il convient de lire le paragraphe 1^{er} comme suit:

« (1) Tout navire de pêche dont la longueur hors tout est supérieure à quinze mètres, qui bat pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne et qui est immatriculé dans l'Union européenne ou en exploitation dans les eaux intérieures ou territoriales d'un Etat membre ou débarquant ses captures dans un port d'un Etat membre ... ».

Pour des raisons rédactionnelles, il y a enfin avantage à lire la première phrase du paragraphe 2 de la façon suivante:

« (2) Les capitaines de navires de pêche équipés de l'AIS veillent qu'à tout moment le fonctionnement en soit assuré. »

Article 6

Les auteurs se limitent à prévoir la transposition du seul paragraphe 1^{er} de l'article 6*ter* de la directive 2009/17/CE.

Il y a lieu de supprimer le chiffre 1. en début du texte de l'article 6, puisque l'article n'est pas autrement subdivisé, et de préciser qu'il s'agit « d'un Etat membre de l'Union européenne ». En outre, pour souligner le caractère normatif de la disposition, le Conseil d'Etat propose de remplacer la notion « sont dotés » par « doivent être dotés ».

Article 7

Cet article reprend le contenu de l'article 5 du règlement grand-ducal de 2004.

Conformément à sa proposition afférente, il y a lieu d'écrire à trois reprises « Etat membre de l'Union européenne ».

Article 8

Les dispositions de l'article 6 du règlement grand-ducal de 2004 sont reprises par l'article sous examen, sauf qu'il est omis de parler de l'Etat membre ou des Etats membres de l'Union européenne (à l'époque: de la Communauté européenne). Le Conseil d'Etat propose de redresser ce point.

Par ailleurs, il note que les auteurs entendent changer la dernière phrase du paragraphe 2. D'emblée, il faut éviter de prévoir des injonctions qui s'adresseraient à d'autres Etats membres de l'Union européenne dans un acte normatif luxembourgeois. Le Conseil d'Etat ne voit d'ailleurs pas l'intérêt de modifier l'approche retenue dans le règlement grand-ducal de 2004, quitte à adapter la référence à la base légale visée. En conséquence, il propose de rédiger la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article sous examen de la façon suivante:

« Les conclusions des enquêtes impliquant un navire battant pavillon luxembourgeois sont publiées conformément aux modalités prévues à l'article 6 de la loi du 30 avril 2008 portant a) création de l'Administration des Enquêtes Techniques, b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime de traitements des fonctionnaires de l'Etat et c) abrogation de la loi du 8 mars 2002 sur les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et du chemin de fer. »

Article 9

Contrairement à l'article 7 du règlement de 2004, l'article sous examen est calqué sur les dispositions de l'article 11 de la directive 2002/59/CE qui n'est pas modifiée sur ce point par la directive 2009/17/CE. Les auteurs omettent d'expliquer ce changement d'approche.

Le Conseil d'Etat peut s'accommoder du nouveau texte proposé. Toutefois, il demande que la référence à la directive 1999/35/CE soit remplacée par celle à la loi précitée du 30 avril 2008 qui en a assuré la transposition. En outre, cette loi a confié la responsabilité des enquêtes en question à l'Administration des enquêtes techniques de sorte que la deuxième phrase aura avantage à s'aligner sur l'approche retenue en la matière par le règlement grand-ducal de 2004.

Le Conseil d'Etat propose de réserver le texte suivant à l'article 9 du règlement grand-ducal en projet:

« **Art. 9.** Sans préjudice des dispositions de la loi précitée du 30 avril 2008 les dispositions du code d'enquête sur les accidents et incidents maritimes de l'OMI sont appliquées lorsque l'Administration des enquêtes techniques procède à une enquête sur un accident ou incident maritime impliquant un navire. Cette Administration coopère aux enquêtes sur les accidents et incidents maritimes impliquant des navires battant pavillon luxembourgeois. »

Article 10

L'article 10 reprend les dispositions de l'article 12 (et non article 15 comme indiqué erronément dans le tableau de concordance) de la directive 2002/59/CE, version résultant de la directive 2009/17/CE.

Le Conseil d'Etat réitère sa demande de préciser dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er} tout comme au paragraphe 2 que l'Etat membre visé est un « Etat membre de l'Union européenne ».

Article 11

Cet article assure la transposition de l'article 13 de la directive 2002/59/CE qui n'est pas affecté par les modifications apportées par la directive 2009/17/CE.

Les auteurs omettent de mettre à profit la faculté ouverte aux termes du paragraphe 3 de cet article 13.

Pour ce qui est de la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 11 du règlement grand-ducal en projet, les auteurs renvoient à un document mis au point par la Commission européenne en concertation avec les Etats membres de l'Union européenne qui semble remplacer l'approche de la directive 2002/59/CE renvoyant à son annexe III (remplacée par la directive 2009/17/CE). Or, il a été omis de fournir les explications utiles sur les raisons de ce choix.

Il est dès lors difficile au Conseil d'Etat de comprendre cette option, surtout qu'il faut constater que la nouvelle annexe III de la directive CE comporte pour les Etats membres plusieurs obligations qui risquent de ne pas être transposées si le règlement grand-ducal en projet est adopté dans la forme voulue par les auteurs.

Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il de reprendre sur le métier le contenu de l'article sous examen en vue d'assurer une transposition conforme de la directive.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser au paragraphe 1^{er} que l'Etat membre visé est un « Etat membre de l'Union européenne », tandis qu'au paragraphe 2 il y a lieu d'écrire « ... vers un port d'un de ses Etats membres ... » et « ... dans les eaux territoriales d'un de ses Etats membres ».

Article 12

L'article sous examen assure la transposition du nouvel article 15 de la directive 2009/59/CE (version résultant de la directive 2009/17/CE).

Dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, il ne suffit pas de copier simplement la faculté offerte aux Etats membres d'accorder les exemptions prévues. En effet, la forme passive utilisée pour énoncer cette exemption ne permet pas de savoir dans quelles conditions l'exemption est effectivement accordée, ni qui est l'autorité compétente pour en décider.

Dans la mesure où il s'agit d'une prérogative des autorités luxembourgeoises procédant en qualité d'autorités d'immatriculation des navires visés, rien ne devrait empêcher de désigner à cet effet le Commissaire du Gouvernement aux Affaires maritimes. Il faudra toutefois enlever tout arbitraire à la disposition particulière et préciser que le Commissaire accorde l'exemption si les conditions prévues sont réunies.

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer le terme « Commissariat aux affaires maritimes » par « Commissaire aux affaires maritimes », et d'écrire à l'alinéa 1^{er} « Etat membre de l'Union européenne » et à l'alinéa 2 « Commission européenne ».

Article 13

Alors que le Conseil d'Etat est à se demander, faute de renseignements à cet égard dans le dossier qui lui a été soumis par le Gouvernement, pourquoi les auteurs ont omis la transposition de l'article 16 de la directive 2002/59/CE (modifié par la directive 2009/17/CE), il note que l'article 13 assure dans les mêmes termes que le règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 (cf. article 11) la transposition de l'article 17 de la directive de 2002 (resté inchangé lors de la modification de celle-ci en 2009).

Tout en notant que le début du paragraphe 1^{er} est une copie conforme de la disposition afférente de la directive communautaire, le Conseil d'Etat donnerait cependant la préférence à la formulation suivante seyant mieux à l'approche moniste consacrée en droit luxembourgeois à la mise en œuvre du droit international:

« 1. En vue de permettre la prévention ou l'atténuation de tout risque significatif pour la sécurité maritime, la sécurité des personnes ou l'environnement et conformément aux exigences du droit international, le capitaine d'un navire ... doit signaler ... »

Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « Etat membre de l'Union européenne ».

Article 14

L'article 14 reprend les dispositions de l'article 12 du règlement grand-ducal de 2004. Les dispositions en question assurent, pour autant que des responsabilités nationales soient engagées, la transposition de l'article 18 de la directive 2002/59/CE, qui n'est pas modifié par la directive 2009/17/CE.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat propose d'écrire « Etat membre de l'Union européenne » et « cet Etat », tout en remplaçant la double conjonction « et/ou » par « ou ».

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat propose de rehausser le caractère normatif du texte en écrivant à la première phrase « Le capitaine est tenu d'informer » et à la troisième phrase « ... il doit informer ... ».

Article 15

Le Conseil d'Etat a noté l'approche sélective des auteurs du projet de règlement grand-ducal pour ce qui est de la transposition des exigences communautaires, se limitant à la reprise des dispositions qui comportent un intérêt effectif, voire des obligations effectives pour le Luxembourg en sa qualité d'Etat entretenant un pavillon maritime. De façon générale, les auteurs omettent par contre de reprendre dans le texte de transposition les dispositions communautaires qui n'ont manifestement pas d'impact concret au Luxembourg comme relevant des prérogatives et responsabilités des Etats portuaires et Etats côtiers (cf. voir l'état de transposition partiel des directives 2002/59/CE et 2009/17/CE sur lequel informe le tableau de correspondance). L'article 15 qui est censé transposer le nouvel article 18*bis* de la directive de 2002 relatif aux mesures à prendre en cas de risques liés à l'état de glace rompt avec cette approche.

Le Conseil d'Etat se demande pourquoi la démarche par ailleurs adoptée pour assurer une transposition sélective de la directive 2002/59/CE modifiée n'aurait pas sa raison d'être en relation avec la transposition de l'article 18*bis* nouveau.

En tout état de cause, il n'entre pas en ligne de compte d'introduire par le biais d'un acte normatif luxembourgeois des obligations valant pour les autorités compétentes d'Etats membres côtiers de l'Union européenne et s'appliquant en dehors du territoire luxembourgeois.

Article 16

Selon le tableau de concordance, l'article 16 du projet de règlement sous examen comporterait des dispositions qui ne seraient pas conditionnées par la transposition de la directive 2002/59/CE modifiée. Or, l'article en question qui reprend sous forme modifiée le contenu de l'article 13 du règlement grand-ducal de 2004 s'avère une copie quasi conforme de l'article 19 modifié de la directive précitée.

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler une fois de plus que la transposition d'une directive communautaire ne doit pas se limiter à une simple reproduction du texte de la directive qui s'adresse en principe à l'ensemble des Etats membres, alors que le texte de transposition national doit éviter de comporter des obligations censées lier d'autres Etats membres comme c'est le cas pour les dispositions sous avis. Il n'appartient pas au pouvoir exécutif national d'imposer aux autres Etats membres « (de prendre) toutes les mesures appropriées en conformité avec le droit international » ou « (de tenir) compte des dispositions pertinentes des directives de l'OMI ».

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de remettre sur le métier la rédaction de l'article sous examen en vue d'en limiter les dispositions aux obligations qui se dégagent sur ce point du droit communautaire pour le capitaine et les autres responsables des navires battant pavillon luxembourgeois et de la cargaison de ces derniers.

Article 17

Cet article a trait aux sanctions pénales applicables au non-respect des obligations découlant pour les exploitants, les agents et les capitaines de navires battant pavillon luxembourgeois.

Dans la mesure où les auteurs ont opté pour l'attribution d'un intitulé pour chaque article, le Conseil d'Etat propose de réserver à l'article sous examen l'intitulé suivant:

« **Art. 17. *Sanctions pénales*** ».

Tout en proposant de supprimer les termes « du présent règlement », il demande encore de reformuler le renvoi à la base légale prévue en écrivant:

« ... conformément à l'article 126, alinéas 1^{er}, troisième phrase, et 2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois ».

Article 18

Le Conseil d'Etat demande la suppression de l'article sous examen.

Si le texte projeté vise les attributions du Commissaire aux affaires maritimes reprises à l'article 2 de la loi précitée du 9 novembre 1990, les dispositions projetées sont redondantes.

Si, par contre, la mise en œuvre des dispositions en question incluent des responsabilités de l'Administration des enquêtes techniques, les compétences que l'article sous examen est censé conférer au Commissaire ne respectent pas le cadre légal en place et risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 19

Dans la lignée de l'option prise pour les articles précédents, le Conseil d'Etat propose de réserver aussi à l'article 19 un intitulé qui pourrait se lire comme suit:

« **Art. 19. *Disposition abrogatoire*** ».

Par ailleurs, il y a lieu de supprimer *in fine* du texte projeté les mots « et remplacé par le présent règlement ».

Article 20

Il convient d'attribuer également à l'article sous examen un intitulé qui pourrait être libellé comme suit:

« **Art. 20. *Mise en vigueur*** ».

Cet article ne donne pas lieu à d'autre observation.

Annexes

Sauf que dans l'intitulé du point 4 de l'Annexe I, à l'alinéa 1^{er} du point 1 de l'Annexe II ainsi que dans la phrase introductive de l'Annexe III il faut à chaque fois lire « Etat membre de l'Union européenne », le contenu des annexes ne donne pas lieu à observation.

Toutefois, le Conseil d'Etat note que le dispositif du projet de règlement, tout en y faisant itérativement référence, ne précise nulle part que les trois annexes font partie intégrante du règlement grand-ducal en projet. Aussi propose-t-il de compléter l'article 1^{er} du projet de règlement par un paragraphe 3 libellé comme suit:

« (3) Les annexes I, II et III font partie intégrante du présent règlement. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 décembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder