

Projet de règlement grand-ducal

transposant la directive 2012/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiant la directive 2008/106/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, et modifiant le règlement grand-ducal du 16 novembre 2001 transposant la directive 94/58/CE du Conseil du 22 novembre 1994 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer telle que modifiée par la directive 98/35/CE du Conseil du 25 mai 1998.

Avis du Conseil d'État

(25 novembre 2014)

Par dépêche du 27 juin 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, qui a été élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact. Étaient encore annexés un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 2001 transposant la directive 94/58/CE du Conseil du 22 novembre 1994 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, telle que modifiée par la directive 98/35/CE du Conseil du 25 mai 1998, et intégrant les modifications apportées à ce règlement grand-ducal par les règlements grand-ducaux du 15 octobre 2004, du 28 janvier 2005, du 31 juillet 2005 et du 5 mars 2007 ainsi que celles prévues par le règlement grand-ducal en projet. Le dossier transmis au Conseil d'État comportait en outre le texte de la directive 2012/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiant la directive 2008/106/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer ainsi qu'un tableau de correspondance sommaire mettant en présence les dispositions de la directive 2012/35/UE à transposer et les articles du règlement grand-ducal en projet, censés transposer les dispositions européennes en question.

La lettre précitée du 27 juin 2014 précisait que le délai de transposition de la directive 2012/35/UE venait à échéance le 4 juillet 2014.

Par les dépêches des 29 juillet et 15 septembre 2014, les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État.

Considérations générales

L'exposé des motifs relève que la directive 2008/106/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal

de formation des gens de mer (refonte), qui se trouve modifiée par la directive 2012/35/UE n'avait pas été transposée en droit national, alors qu'elle s'était limitée à une simple refonte de la directive 94/58/CE du Conseil du 22 novembre 1994 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, telle que modifiée par la suite.

La directive 94/58/CE ainsi que les modifications qui y ont été apportées avant la refonte de 2008 ont été transposées en droit luxembourgeois par le règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001 et les quatre règlements grand-ducaux par lesquels celui-ci a dans la suite été modifié.

La directive 2012/35/UE modifie pour la première fois la nouvelle version coordonnée du droit européen relatif au niveau minimal de formation de gens de mer, telle que celle-ci résulte de la directive 2008/106/CE.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen entendent assurer la transposition en question en prévoyant de changer et de compléter en conséquence le relevé des définitions figurant à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001, d'en modifier et compléter les articles 3 à 6, 6*bis*, 7 à 15, 17, 17*bis*, et 18 à 22, tout en ajoutant au règlement grand-ducal en question les articles 4*bis* et 22*bis* nouveaux. Par ailleurs, il est prévu de remplacer l'annexe I de ce règlement grand-ducal, d'en modifier l'annexe II et d'y ajouter une nouvelle annexe III. Malheureusement, le texte coordonné, qui a été joint au dossier soumis au Conseil d'État le 27 juin 2014, ne met pas en évidence les modifications projetées par rapport à la version modifiée du règlement grand-ducal du 16 novembre 2001 actuellement en vigueur.

Renvoyant au tableau de correspondance susmentionné, le Conseil d'État note que seul l'article 1^{er} de la directive 2012/35/UE requiert d'être transposé en droit national. Au regard des 29 points de modification de la directive 2008/106/CE que comporte cet article 1^{er}, le Conseil d'État aurait apprécié la présence dans le dossier lui soumis d'un tableau de correspondance plus détaillé indiquant par quels numéros de l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sont transposées les dispositions modificatives prévues par l'article 1^{er} de la directive 2012/35/UE.

Le Conseil d'État note encore que le projet de règlement grand-ducal sous examen reprend la terminologie de la directive à transposer qui utilise indifféremment à divers endroits les notions de « sûreté » et de « sécurité » pour viser la sécurité à bord des navires.

Examen des articles

Intitulé

Il y a lieu de préciser que le règlement grand-ducal à modifier est le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 2001 transposant la directive 94/58/CE du Conseil du 22 novembre 1994 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer telle que modifiée par la directive 98/35/CE du Conseil du 25 mai 1998.

Préambule

Au niveau du fondement légal, il y a lieu de mentionner les lois luxembourgeoises avant l'évocation des textes internationaux, tout en échangeant à cet effet les deuxième et troisième visas.

Au visa relatif aux avis des chambres professionnelles consultées, il y a lieu d'écrire correctement « Chambre de commmerce » et « Chambre des salariés ».

Article 1^{er}

Les numéros 1° à 8° de l'article sous examen reprennent textuellement les dispositions de la directive 2012/35/UE. Ils ne donnent pas lieu à observation.

Les règles nationales de la légistique requièrent qu'au numéro 9°, il y a lieu de remplacer le terme « titre » par « intitulé ».

Aux numéros 10° et 12°, il faut écrire respectivement « paragraphe 1^{er} » et « paragraphe *3bis* » et « *3bis.* ».

Au numéro 13°, l'omission dont peut faire preuve le commissaire aux affaires maritimes en matière de délivrance d'un accusé de réception en relation avec certaines demandes de visa n'est pas autrement motivée, alors que la phrase afférente se trouve ajoutée dans le projet de règlement grand-ducal sans que pareille disposition figure dans la directive à transposer.

Au numéro 14°, il faut rédiger comme suit la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 6 de l'article 4 :

« Le visa n'est délivré qu'après que l'authenticité et la validité du titre délivré ont été vérifiées. »

À l'alinéa 2 du même paragraphe 6, les auteurs ont retenu d'écrire « officier du pont » (conformément à la définition de la rubrique 3) et « officier machine », alors que « Pont » et « Machine » prennent une lettre initiale majuscule dans les définitions sous 40) et 41) de l'article 1^{er} modifié du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001.

Le paragraphe 13 que le point 4 de la directive 2012/35/UE prévoit d'ajouter à l'article 5 de la directive 2008/106/CE n'a pas été repris dans le numéro 15°.

Dans la phrase introductive du numéro 16°, il faut écrire « *4bis.* ».

Au numéro 17°, il s'avère correct d'écrire « 1. En cas de fraudes ou d'autres pratiques illégales ... ».

Le Conseil d'État note que le point 6) de l'article 1^{er} de la directive 2012/35/UE ne concerne que les États membres de l'Union européenne limitrophes de la mer, de sorte que le Luxembourg peut omettre d'y donner suite.

Tout en notant la rédaction malencontreuse du numéro 18°, le Conseil d'État se rend compte qu'il s'agit d'une copie littérale du texte de la directive.

La question évoquée au point 8) sous b) de la directive 2012/35/UE est traitée à l'article 22 du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001 (cf. numéro 39° de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal en projet).

Concernant le numéro 19° (cf. alinéa 4 du paragraphe 1^{er} de l'article 8 modifié du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001), le Conseil d'État rappelle qu'un acte normatif luxembourgeois ne peut pas s'imposer aux autres États membres de l'Union européenne. Les termes « ... effectués par l'État membre ou sous son autorité ... » n'ont dès lors pas leur place dans le règlement grand-ducal en projet.

Les numéros 20° et 21° ne donnent pas lieu à observation.

Le numéro 22° prévoit de remplacer l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001. Le critère de précision auquel doivent répondre les textes normatifs en vertu du principe de sécurité juridique, auquel peuvent prétendre les administrés, ne tolère pas l'insertion de formules du genre « *mutatis mutandis* » alléguant une marge d'appréciation trop large en faveur de l'autorité administrative compétente et exposant les décisions de celle-ci au reproche de l'arbitraire. Le Conseil d'État demande soit d'appliquer sans restriction les règles légales auxquelles il est fait référence, soit d'insérer dans le texte en projet le détail des règles à appliquer pour autant que la loi visée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois constitue à cet effet une base légale suffisante.

Concernant le paragraphe 2 de la nouvelle version de l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001, il y a lieu de se tenir à la formule de la directive en visant les « médecins agréés » par les autorités compétentes d'un État membre de l'Union européenne.

Au numéro 23°, il échet d'écrire « L'intitulé de l'article 10 ... »

Dans la mesure où le propre d'un texte normatif est d'autoriser, d'ordonner, d'interdire ou de créer des droits ou des obligations, toute explication justificative de la norme juridique édictée n'a pas sa place dans le dispositif d'une loi ou d'un acte réglementaire. Il convient partant de faire abstraction dans le nouveau texte du paragraphe 2 de l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001 proposé sous le numéro 24° des termes « Aux fins de mettre à jour les connaissances des capitaines, des officiers et des opérateurs des radiocommunications ». Le texte à prévoir aura ainsi la teneur suivante : « 2. Le texte des modifications récemment apportées aux règles ... ».

Au numéro 25°, il faut à deux reprises écrire « *2bis* ». Par ailleurs, le texte du nouveau paragraphe *2bis* de l'article 10 précité aura avantage à se lire comme suit :

« *2bis*. Tout capitaine ... doit satisfaire aux prescriptions du paragraphe 1^{er} et justifier, à des intervalles ne dépassant pas cinq ans, du maintien de sa compétence ... ».

La suppression du paragraphe 2 de l'article 11 du règlement modifié de 2001 prévue au numéro 26° n'est pas directement fonction de la transposition de la directive 2012/35/UE. Elle ne donne pas lieu à observation.

Les numéros 27° et 28° ne donnent pas non plus lieu à observation.

Concernant le texte destiné à remplacer, selon le numéro 29°, l'article 13 du règlement de 2001 qui fait droit aux exigences du point 14) de l'article 1^{er} de la directive 2012/35/UE, le Conseil d'État estime que la pertinence de la formule de transposition qui consiste à confier aux compagnies définies à la rubrique 26) de l'article 1^{er} du règlement du 16 novembre 2001 le soin d'établir les périodes de repos n'est pas donnée. À ses yeux, il appartient au texte normatif assurant la transposition de déterminer ces règles sur base des éléments retenus dans les paragraphes 4 à 6 et aux compagnies d'en assurer une application conforme. Si les compagnies étaient libres d'établir elles-mêmes les périodes de repos, il serait à craindre que des considérations économiques ne prévalent sur les préoccupations de sécurité et que l'absence de règles uniformes ne conduise à des distorsions de concurrence. Cette observation vaut également à l'endroit du paragraphe 3 de la nouvelle version de l'article 13, alors que les critères y prévus doivent être pris en compte pour établir les règles relatives aux périodes de repos. Il s'y ajoute que les dispositions en question relèvent, en vertu de l'article 11(5) de la Constitution, des matières réservées à la loi formelle qui ne peut dès lors déléguer au pouvoir réglementaire ses mesures d'exécution que sous réserve de fixer elle-même selon l'article 32(3) de la Constitution, le cadrage normatif essentiel, y compris les fins, les conditions et les modalités du règlement grand-ducal à prendre. Dans ces conditions, les dispositions sous examen risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Sans préjudice des observations qui précèdent, le Conseil d'État attire encore l'attention sur certaines imperfections rédactionnelles du texte sous avis. Au paragraphe 11 de la nouvelle version dudit article 13, il y a lieu de citer le règlement grand-ducal du 6 juin 2013 par l'énoncé complet de son intitulé. La précision que les paragraphes auxquels il est renvoyé sont des paragraphes « du présent article » est superfétatoire et doit dès lors être biffée.

Au numéro 30°, il faut viser « l'intitulé » (et non « le titre ») de l'article 17.

Au numéro 31°, il y a lieu de corriger le texte censé devenir le nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 17 du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001 en écrivant « ...ou que leur certificat d'aptitude ... ».

Au numéro 32°, il y a lieu d'écrire « point a) » et « Commission européenne ». Par ailleurs, il faut écrire correctement « au présent paragraphe » et non « au paragraphe 1 ».

Les dispositions censées remplacer, en vertu du numéro 33°, le contenu du point b) (et non de l'alinéa b)) du paragraphe 1^{er} de l'article 17 du règlement précité du 16 novembre 2001 comportent des obligations pour la Commission européenne. Or, il n'est pas permis aux textes nationaux de transposition des directives européennes d'imposer leur contenu aux

institutions de l'Union européenne. Par voie de conséquence, le Conseil d'État propose de limiter le contenu du nouveau point b) au libellé suivant :

« b) En attendant que la Commission européenne ait pris sa décision, le commissaire aux affaires maritimes peut reconnaître les brevets d'aptitude et les certificats d'aptitude visés au présent paragraphe. Cette reconnaissance prend de plein droit fin si la demande de reconnaissance adressée à la Commission européenne est refusée par celle-ci. »

Le Conseil d'État estime que la modification prévue sous le numéro 34° n'a pas de raison d'être, alors qu'un texte normatif luxembourgeois ne peut pas édicter des règles sur des attributions à exercer par un autre pays, fût-il État membre de l'Union européenne. Il demande la suppression de cette disposition.

La même question se pose en relation avec l'article 19 du règlement précité du 16 novembre 2001 (tant pour ce qui est de la version actuelle qu'en ce qui concerne la modification qu'il est prévu d'y apporter aux termes des numéros 35° à 37°).

Dans la ligne rédactionnelle des phrases introductives figurant sous les numéros précédents de l'article 1^{er} sous examen, il échet d'écrire au numéro 38°:

« 38° L'article 21 est remplacé par le texte suivant :... ».

Par ailleurs, le Conseil d'État a cherché vainement dans le règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001, tout comme dans les modifications qui y ont été apportées dans la suite ainsi que dans le règlement grand-ducal en projet, trace de l'annexe V dont il est question à deux reprises sous le numéro 38°.

Il estime enfin que la grande majorité des dispositions censées former le nouveau contenu de l'article 21 dudit règlement sont superfétatoires, alors que les dispositions afférentes de la directive à transposer s'adressent aux seules autorités des États membres et n'impliquent pas directement les entreprises ou les particuliers. À ses yeux, la disposition qu'il y a tout au plus lieu de retenir est celle du paragraphe 3 de la version proposée dudit article 21 qui devrait se lire comme suit :

« En vue de protéger les données à caractère personnel, les informations énumérées à l'annexe [?] sont rendues anonymes avant d'être transmises à la Commission européenne. »

En tout état de cause, le règlement en projet ne saurait dicter à la Commission européenne la façon dont celle-ci sera autorisée à utiliser les informations qui lui seront communiquées (cf. deuxième phrase du paragraphe 3 de la nouvelle version de l'article 21).

L'observation ci-avant quant à la manière de rédiger la phrase introductive vaut aussi pour le numéro 39° qui introduit une nouvelle formulation des sanctions pénales. Même si la modification qu'il est projeté d'apporter à l'article 22 ne donne pas lieu à observation, il faut se rendre à l'évidence que ni le texte actuel ni la version nouvellement projetée ne comportent de base légale dans la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine. Dans ces conditions, l'article 22 du

règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001 se trouve exposé à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Au numéro 40°, il faut écrire à deux reprises « 22bis ». L'introduction des dispositions transitoires destinées à faire l'objet d'un nouvel article 22bis du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001 est justifiée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal comme étant « prévues par les amendements de Manille ». Le Conseil d'État aurait souhaité disposer d'explications plus circonstanciées sur les raisons qui servent de motivation à l'insertion de ce nouvel article 22bis.

La forme retenue par les auteurs pour libeller ces dispositions transitoires s'avère de surcroît malencontreuse. Le Conseil d'État propose d'écrire :

« Le commissaire aux affaires maritimes reconnaît et vise jusqu'au 1^{er} janvier 2017 les brevets d'aptitude des gens de mer qui avaient entamé un service en mer approuvé, un programme d'enseignement et de formation approuvé ou un cours de formation approuvé avant le 1^{er} juillet 2013 selon les prescriptions en vigueur avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du jj.mm.2014 transposant la directive 2012/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiant la directive 2008/106/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 2001 transposant la directive 94/58/CE du Conseil du 22 novembre 1994 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, telle que modifié par la directive 98/35/CE du Conseil du 25 mai 1998.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, le renouvellement des visas s'opère selon les prescriptions régissant leur délivrance, telles que celles-ci étaient en vigueur avant le 3 janvier 2013.

La procédure pour reconnaître ou viser les brevets d'aptitude ou pour renouveler les visas dont question aux alinéas 1^{er} et 2 est celle prévue par le présent règlement grand-ducal. »

Le numéro 41° ne donne pas lieu à observation.

Les modifications qu'au titre des numéros 42° et 43° il est prévu d'apporter aux annexes I et II et l'ajout d'une annexe III prévu en vertu du numéro 44° constituent des copies littérales de la directive 2012/35/UE à transposer. Ces numéros ainsi que le texte des annexes jointes ne donnent dès lors pas lieu à observation.

Article 2

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen