

Projet de règlement grand-ducal

portant

- 1° modification 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**
- 2° abrogeant le règlement grand-ducal du 5 mars 2007 transposant la directive 2005/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 concernant la reconnaissance mutuelle des brevets de gens de mer délivrés par les États membres et modifiant la directive 2001/25/CE, 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

(27 octobre 2020)

Par dépêche du 3 février 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, 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 d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte de la directive (UE) n° 2019/1159 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2008/106/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, un tableau de correspondance entre la directive (UE) n° 2019/1159 et le projet de règlement sous avis, le texte coordonné de la directive n° 2008/106/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, ainsi que le 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, que le règlement en projet sous avis tend à modifier.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 7 octobre 2020.

Considérations générales

Le projet de règlement sous examen tend à transposer en droit national la directive (UE) n° 2019/1159 précitée. Cette directive incorpore dans le

droit de l'Union la Convention STCW (*Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*, à savoir la Convention sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, ci-après « STCW ») qui règle la formation des gens de mer et la délivrance des brevets à ces derniers. Au cours des dernières années, des modifications substantielles ont notamment eu lieu au niveau des exigences de formation et de qualification des gens de mer, modifications qui doivent donc être adaptées. Un autre point important concerne le principe de reconnaissance mutuelle des titres des gens de mer.

Le Conseil d'État regrette que, dans le texte coordonné ajouté au dossier lui soumis, les modifications proposées ne soient pas correctement retranscrites. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ». Aussi, conviendrait-il de faire figurer dans le texte coordonné les modifications proposées concernant l'article 2, paragraphes 1^{er} et 2, l'article 4, point 5^o, et l'article 17 du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001 est complété par l'ajout de quatre points (et non pas trois comme l'indique erronément le commentaire des articles) concernant l'« État membre d'accueil », le « recueil IGF », le « recueil sur la navigation polaire » et, finalement, les « eaux polaires ». Les auteurs du règlement grand-ducal en projet tiennent compte d'une modification opérée par la directive (UE) n° 2019/1159. Cette modification était devenue nécessaire suite à différentes modifications apportées à la convention STCW (en matière de formation et de qualification des gens de mer travaillant à bord de navires relevant du recueil IGF, des navires à passager et des navires exploités dans les eaux polaires).

Article 2

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen reprend textuellement les dispositions de l'article 1^{er}, point 2^o, lettre a), de la directive (UE) n° 2019/1159. Cette reproduction textuelle n'a aucun sens, en ce que l'application d'un règlement grand-ducal luxembourgeois ne peut pas se concevoir à l'égard des navires battant pavillon d'un autre État membre. Partant, il y a lieu de remplacer les termes « d'un État membre » par le terme « luxembourgeois », pour écrire :

« 1. Le présent règlement s'applique aux gens de mer mentionnés dans le présent règlement, servant à bord des navires conçus pour la navigation en mer et battant pavillon ~~d'un État membre~~ luxembourgeois [...]. »

Le paragraphe 2 sous revue est relatif à la reconnaissance mutuelle des brevets des gens de mer par les États membres et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 3 et 4

Sans observation.

Article 5

Par cet article, les auteurs entendent insérer, à la suite de l'article 4*bis*, un nouvel article 4*ter* au règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001. Le Conseil d'État note, en ce qui concerne les paragraphes 1^{er}, 3 et 6 du nouvel article 4*ter*, qu'aussi bien dans le texte en projet sous examen que dans le texte coordonné, le terme « pavillon » manque à la suite des termes « des navires battant ».

Le paragraphe 4 de l'article sous examen transpose l'article 1^{er}, point 5^o, de la directive (UE) n° 2019/1159, en ce qu'il confère au commissaire aux affaires maritimes l'obligation de veiller à ce que les décisions visées aux deux premiers paragraphes soient prises dans un délai raisonnable. La notion de « délai raisonnable » ne renvoie pas en droit national à une durée précise, dès lors qu'elle est amenée à être appréciée au cas par cas par le juge administratif, même lorsqu'aucun délai n'est formellement imposé par un texte¹. Le Conseil d'État comprend que la disposition sous examen ne préjuge pas du recours de droit commun, dont dispose tout administré en cas de silence de l'administration après l'expiration d'un délai de trois mois après la formulation de sa demande².

Le nouvel article 4*ter*, paragraphe 4, deuxième phrase, à insérer dans le règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001, répond à l'obligation faite aux États membres par l'article 1^{er}, point 5^o, de la directive (UE) n° 2019/1159 de garantir des voies de recours contre tout refus de viser ou d'accepter un titre valide ou contre l'absence de décision. Le Conseil d'État estime que cette transposition risque d'être considérée comme incomplète, en ce que le texte de la disposition sous avis ne précise pas la forme du recours, le délai du recours et les éventuelles voies de recours ultérieures. En outre, le destinataire du recours n'est pas clairement identifié. La décision de refus est prise par le commissaire aux affaires maritimes et le recours serait à introduire auprès du commissariat aux affaires maritimes. Est-ce qu'il s'agit en l'occurrence d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique ?

L'article 1^{er}, point 5^o, de la directive (UE) n° 2019/1159 prévoit en outre que les gens de mer reçoivent des conseils et une assistance appropriée concernant ces recours, conformément à la législation et aux procédures nationales. Le Conseil d'État estime encore qu'il résulte de la simple reprise littérale du texte de la disposition de la directive correspondante le risque d'une transposition incomplète de la directive. Il ne suffit pas de recopier le texte de la directive, encore faut-il envisager le résultat et les incidences pratiques. D'après le projet de règlement sous examen, le commissaire aux

¹ Cf. Cour adm., arrêt du 12 mars 2009, inscrit au rôle sous le numéro 25204C : « Même quand aucun délai n'est formellement imposé par un texte, l'action de l'administration doit néanmoins rester prévisible, ce qui implique que l'administration est tenue, à peine d'illégalité, d'exercer ses compétences dans un délai raisonnable. »

² Article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

affaires maritimes qui vient de prendre une décision négative, serait amené à conseiller et assister les gens de mer dans la rédaction et la formulation de leur recours, en leur fournissant les arguments pertinents pour réformer ou infirmer sa propre décision. Le Conseil d'État invite les auteurs à revoir et reformuler ce paragraphe. Il donne toutefois à considérer que l'application du droit commun en matière de procédure administrative non contentieuse répond déjà aux exigences posées par la directive (UE) n° 2019/1159.

Le paragraphe 7 de l'article sous examen met à charge du commissaire aux affaires maritimes l'obligation de s'assurer que les gens de mer sollicitant la reconnaissance de titres en vue d'exercer des fonctions de direction possèdent une connaissance appropriée de la législation maritime nationale applicable aux fonctions qu'ils sont autorisés à exercer. Les auteurs ont repris le texte de l'article 1^{er}, point 7^o, de la directive (UE) n° 2019/1159. Ils ne précisent cependant pas de quelle façon le commissaire aux affaires maritimes peut remplir cette obligation ; doit-il interroger les candidats ? doit-il leur faire passer un test, si oui lequel ? sur quelles matières et éventuellement encore en quelle langue – notre législation étant rédigée en langue française, laquelle n'est pourtant pas nécessairement maîtrisée par les demandeurs de reconnaissance de titres ? Le paragraphe sous examen se borne donc à reproduire le paragraphe équivalent de la directive et opère une transposition incomplète en ce qu'il ne précise pas de quelle façon le commissaire aux affaires maritimes doit accomplir l'obligation dont il s'agit. Le Conseil d'État tient cependant à préciser que la directive (UE) n° 2019/1159 ne prévoit aucune conséquence pour le cas où il s'avérerait que le demandeur de reconnaissance de titres ne possède pas une connaissance appropriée de la législation marine de l'État membre concerné. La directive se borne à indiquer que les reconnaissances des titres doivent se faire dans un délai raisonnable. Le Conseil d'État s'interroge quant aux pouvoirs dont pourrait se prévaloir à cet égard le commissaire aux affaires maritimes. À défaut de base légale explicite, toute disposition conférant au commissaire aux affaires maritimes le pouvoir de prendre des sanctions viendrait rajouter à la loi et risquerait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 6 et 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen procède à une modification des règles V/2, V/3 et V/4 de l'annexe I du règlement grand-ducal précité du 16 novembre 2001.

En ce qui concerne la règle V/2, aux points 1^o et 10^o, la règle V/3, point 10^o, et la règle V/4, point 5^o, le Conseil d'État constate que les auteurs se sont bornés à recopier la directive (UE) n° 2019/1159, sans cependant procéder à une transposition nationale adéquate qui exige de désigner pour les besoins luxembourgeois l'autorité compétente, à savoir le commissaire aux affaires maritimes. Ainsi, les auteurs disposent, par exemple, à la règle V/2, point 1^o, deuxième phrase, que : « Les États membres décident si ces prescriptions doivent s'appliquer au personnel servant à bord des navires à passagers qui effectuent des voyages nationaux. »

Articles 9 et 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire, à titre d'exemple, à l'article 3 « L'article 4, paragraphe 10, » au lieu de « Le paragraphe 10 de l'article 4 ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 7, points 1° et 2°, et l'article 8, phrase liminaire.

Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Toutefois, lorsque l'acte est abrogé sans être remplacé par un texte nouveau, il en est fait état dans l'intitulé. Partant, l'intitulé du règlement en projet sous avis est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal portant modification 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 ».

Préambule

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}.** ~~A~~ L'article 1^{er} 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 ~~est~~ est complété par les points suivants : ».

Article 2

À l'article 2, paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'écrire « article 5^{ter} ».

Article 8

En ce qui concerne le point 2° de la règle V/3, à insérer, il est signalé qu'au paragraphe 3 les termes « de la présente directive » sont à supprimer.

Article 10

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu