CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.451
N° dossier parl. 7706

Projet de loi

relatif à l'amélioration de la sûreté des navires

Avis du Conseil d'État

(23 février 2021)

Par dépêche du 20 novembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte du règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, ci-après « le règlement (CE) n° 725/2004 ».

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 1er février 2021.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de déterminer les mesures de mise en œuvre du règlement (CE) n° 725/2004 et de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer faite à Londres le 1er novembre 1974, ci-après la « convention SOLAS ».

La convention SOLAS, entrée en vigueur au niveau international le 25 mai 1980, a été approuvée, avec d'autres conventions internationales, par la loi du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions internationales en matière maritime[1]. Cette loi a été adoptée le même jour que la loi modifiée du 9 novembre 1990 portant création d'un registre maritime luxembourgeois, ci-après « loi modifiée du 9 novembre 1990 ». La convention SOLAS a été modifiée à plusieurs reprises. Ainsi, la conférence diplomatique de l'Organisation maritime internationale a adopté, le 12 décembre 2002, des amendements à la convention SOLAS ajoutant un chapitre XI-2 concernant les mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime. À ce chapitre est attaché le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, ci-après le « Code ISPS ». Ce Code ISPS est composé de deux parties : la partie A contient des mesures obligatoires et la partie B formule des recommandations à l'intention des États contractants.

Le règlement (CE) n° 725/2004 a pour objectif, aux termes de l'article 1er, d'instaurer et de mettre en œuvre des mesures communautaires visant à

[1] Journal officiel, Mém. A 58, 12 novembre 1990, p.832.

améliorer la sûreté des navires utilisés dans le commerce international et le trafic national et des installations portuaires associées, face à des menaces d'actions illicites intentionnelles. Il établit encore une base pour l'interprétation et la mise en œuvre harmonisées ainsi que le contrôle communautaire des mesures spéciales prévues dans les amendements de 2002 à la convention SOLAS, citées ci-dessus.

En vertu de l'article 3 du règlement (CE) n° 725/2004, les États membres sont tenus d'appliquer, au 1er juillet 2004, dans leur intégralité, les mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime de la convention SOLAS et la partie A du Code ISPS dans les conditions et pour les navires, compagnies et installations portuaires visés. Ils doivent encore se conformer, comme si elles étaient obligatoires, aux dispositions de certains paragraphes de la partie B du Code ISPS.

Le règlement (CE) n° 725/2004 impose, à l'article 14, aux États membres l'obligation de prendre des « sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives » en cas d'infraction aux règles prévues.

Les auteurs expliquent que l'article 126 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 s'applique aux violations des dispositions obligatoires de la convention SOLAS, y compris à celles du chapitre XI-2, de la partie A et partiellement à celles de la partie B du Code ISPS. Une mise à jour des sanctions serait toutefois nécessaire.

Toujours selon les auteurs, le projet de loi vise encore à spécifier « les critères permettant aux organismes habilités (au sens du règlement (CE) n° 391/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et du règlement grand-ducal du 17 mars 2016 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes) d'être autorisés à agir en tant qu'organismes de sûreté reconnus ».

Le Conseil d'État relève que le règlement (CE) n° 725/2004 est, aux termes de son article 15, applicable à partir du 1er juillet 2004, sous réserve de certaines dispositions qui entrent en vigueur aux dates qui y sont prévues. Il s'interroge sur la situation juridique entre le mois de juillet 2004 et la date d'entrée en vigueur de la loi en projet. Si le dispositif de la loi modifiée du 9 novembre 1990 était suffisant pour assurer la mise en œuvre du règlement (CE) n° 725/2004, il ne saisit pas la nécessité du dispositif en projet. Si tel n'est pas le cas, il s'interroge sur le respect par le Luxembourg des obligations résultant du règlement (CE) n° 725/2004, et au-delà du règlement, de la convention SOLAS telle que modifiée.

À côté du règlement (CE) n° 725/2004, il faut également tenir compte du règlement (CE) n° 391/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires, ci- après « règlement (CE) n° 391/2009 », auquel les auteurs se réfèrent dans l'exposé des motifs, mais qui n'a pas été communiqué au Conseil d'État.

Le Conseil d'État relève encore que le projet de loi sous examen doit être vu en relation avec le projet de loi n° 7329 portant modification – de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, – du Code de la consommation, – de la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine, – de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et certaines autres dispositions légales et – de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires, ci-après « projet de loi n° 7329 ». Ce projet de loi a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 24 mars 2020[2].

Le projet de loi sous examen reprend, en large partie, le dispositif du projet de règlement grand-ducal relatif à l'amélioration de la sûreté des navires dont le Conseil d'État avait été saisi le 3 mai 2018 (n° CE 52.835) et qui a été retiré du rôle à la suite d'un courrier du ministre d'État du 20 novembre 2020.

Examen des articles

Article 1er

L'article 1er contient une série de définitions des termes utilisés dans la loi en projet.

En ce qui concerne les points 1 et 4, le Conseil d'État considère qu'il ne s'impose pas de viser expressément la « version actualisée ». Il est évident que s'applique le droit maritime international dans la teneur qui est la sienne au moment des faits, à condition évidemment que le Luxembourg soit juridiquement engagé. Le Conseil d'État demande de faire abstraction de cette précision.

Le Conseil d'État comprend la définition de l'inspecteur figurant au point 5 en ce sens que les employés des organismes habilités revêtant la qualité d'inspecteur doivent remplir les critères prévus à l'annexe I, partie B, du règlement (CE) n° 391/2009. Le Conseil d'État relève que, dans le projet de loi n° 7329 précité, le futur article 2.0.0-6 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 se réfère à l'organisme en tant que tel sans viser le personnel employé par ce dernier. La loi modifiée du 9 novembre 1990 prévoit actuellement à l'article 68 que « [d]ans l'exercice de ses attributions tels que définis à l'article 2, le commissaire aux affaires maritimes pourra mandater une personne physique ou morale, justifiant d'une expérience reconnue dans le domaine maritime, afin d'effectuer ponctuellement des contrôles, des inspections ou des enquêtes sur des navires battant pavillon luxembourgeois ».

La définition du navire, au point 6, par double référence à la loi modifiée du 9 novembre 1990 et à l'article 2, n'est pas cohérente. Dès lors que le champ d'application de la loi en projet est plus restreint que celui de la loi modifiée du 9 novembre 1990, il faut soit retenir une définition plus étroite

[2] Avis du Conseil d'État du 24 mars 2020 sur le projet de loi n° 7329 (doc. parl n° 7329[3]).

du concept de navire, en se référant à l'article 2, soit admettre la définition large, au sens de la loi modifiée du 9 novembre 1990, en formulant autrement le champ d'application de la loi en projet par rapport aux navires.

Le point 7 porte sur la définition de l'organisme habilité. Il est renvoyé à l'article 2.0.0-2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990. Le Conseil d'État note que cette référence ne porte pas sur une disposition légale existante. Est visé l'article 2.0.0-2 de la loi telle qu'issu du projet de loi n° 7329[3]. Dans son avis du 24 mars 2020, le Conseil d'État a notamment relevé que la détermination des modalités de l'habilitation par voie de règlement grand-ducal ne pouvait porter que sur des questions d'ordre purement procédural.

Article 2

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations antérieures quant au champ d'application de la loi en projet. La formulation retenue par les auteurs est maladroite en ce que l'alinéa 1er donne une définition générale en introduisant, par un deux-points, une énumération plus limitative comportant trois catégories de navires. Il aurait, pour la cohérence de la définition, été indiqué d'ajouter au moins les mots « qui constituent » avant l'énumération.

Article 3

L'article sous examen précise que le commissaire est l'autorité compétente en matière de sûreté maritime selon l'article 2, point 7), du règlement (CE) n° 725/2004. Le Conseil d'État suppose que le commissaire assume cette fonction depuis 2004. Sur quelle base juridique le fait-il, le dispositif légal actuel ne contenant pas de disposition relative à cette désignation ?

Article 4

L'article 4 prévoit que tout navire doit avoir à son bord tout le matériel et l'équipement de sûreté adéquat, y compris un système d'alerte, afin de pouvoir assurer le niveau de sûreté prescrit sur base de la règle 3 du chapitre XI/2 de la convention SOLAS et de prendre les mesures imposées par la section 7 de la partie A du Code ISPS.

Les règles figurant à la section 7 de la partie A du Code ISPS sont précises en ce qui concerne les obligations des opérateurs économiques. La règle 3 du chapitre XI/2 de la convention SOLAS renvoie à des niveaux de sûreté à établir par les « Administrations » et les « Gouvernements contractants ». Le Conseil d'État se demande si le Luxembourg, en tant que partie contractante, n'est pas tenu de déterminer, dans un acte juridique formel, le niveau de sûreté prescrit pour les navires battant pavillon luxembourgeois.

[3] Art. 2.0.0-2. Tout navire sollicitant l'immatriculation sous pavillon luxembourgeois devra avoir été soumis à une inspection par l'administration maritime d'un État membre de l'Union européenne ou par un organisme agréé conformément au Règlement (CE) 391/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (ci-après « l'organisme agréé »)et dûment habilité par le ministre conformément à l'article 2.0.0-6 selon les modalités arrêtées par règlement grand-ducal (ci-après « l'organisme habilité »). Le certificat d'immatriculation ne pourra être obtenu qu'après la communication des résultats de l'inspection au commissaire.

Le Conseil d'État souligne que le règlement grand-ducal du 16 mai 2019 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 2001 transposant la directive n° 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers est destiné à transposer la directive (CE) n° 2009/45 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers. Le champ d'application de ce règlement grand-ducal est dès lors différent tant en ce qui concerne le type de navire concerné, en l'occurrence les seuls navires de passagers, qu'en ce qui concerne la matière visée, en l'occurrence les mesures de sécurité (« safety ») et non pas les mesures relatives à la sûreté (« security ») au sens de la Convention SOLAS.

Article 5

L'article 5 impose d'informer le commissaire quand le navire ne satisfait pas aux exigences liées au niveau de sûreté prescrit. Le Conseil d'État note qu'est prévue une obligation d'information sans préciser à qui incombe plus précisément cette obligation. Il relève encore que le dispositif sous examen se réfère aux règles du chapitre XI/2 de la convention SOLAS, de la partie A du Code ISPS, du règlement (CE) n° 725/2004, des prescriptions obligatoires de la partie B du Code ISPS, ou encore aux exigences issues des niveaux de sûreté applicables. En ce qui concerne la détermination de ces mesures de sûreté, le Conseil d'État renvoie aux interrogations formulées à l'endroit de l'article 4. En ce qui concerne l'articulation entre le respect du règlement (CE) n° 725/2004 et celui des prescriptions obligatoires de la partie B du Code ISPS, il note que c'est le règlement qui détermine à l'article 5, paragraphe 5, les dispositions de la partie B du Code ISPS qui sont obligatoires. Le seul renvoi au règlement serait dès lors suffisant. Si une précision s'impose, il faut dire que doivent être respectées les prescriptions de la partie B du Code ISPS rendues obligatoires par le règlement. La même observation vaut pour l'article 27.

Article 6

L'article 6 permet au commissaire, en sa qualité d'autorité compétente, d'approuver des mesures de sûreté équivalentes à celles prescrites au chapitre XI/2 de la convention SOLAS. Le dispositif reproduit la règle 12, paragraphe 1er, du chapitre XI/2 de la convention SOLAS. Le Conseil d'État s'interroge sur le cadre dans lequel s'exerce le pouvoir du commissaire et sur la marge d'appréciation qui doit lui être reconnue. Il note que la règle 12 impose à l'autorité nationale de communiquer les détails à l'Organisation maritime internationale, obligation qui n'est pas mentionnée dans le dispositif sous examen. La règle 12 reste également muette sur les conséquences d'une réaction négative de l'autorité internationale. L'approche suivie par les auteurs est différente de celle adoptée à l'article 3, qui détermine expressément l'autorité luxembourgeoise compétente en matière de sûreté maritime.

Articles 7 à 9

L'article 7 fixe à cinq ans la durée de conservation de la déclaration de sûreté visée à la section 5 de la partie A du Code ISPS et celle du registre des activités visées à la section 10 de la même partie dudit code.

Les articles 8 et 9 investissent le commissaire ou l'organisme de sûreté de la mission d'approuver la déclaration de sûreté et de contrôler son respect.

Le Conseil d'État note d'abord que l'articulation des dispositifs devrait être différente : établissement d'une déclaration de sûreté par le navire (dispositif inexistant dans la loi en projet), approbation par le commissaire ou l'organisme de sûreté, contrôle et ensuite respect des règles de conservation.

À la lecture du Code ISPS, le Conseil d'État s'interroge, plus fondamentalement, sur la question de savoir si les mesures de mise en œuvre prévues sont suffisantes. La section 5, au point 5.1, prévoit que les gouvernements contractants doivent déterminer quand une déclaration de sûreté est requise. Quelles sont les obligations qui s'imposent au Luxembourg sur ce point ? La section 10 prévoit une série de mesures de sécurité en ce qui concerne la conservation des registres. Quels sont ici les obligations du Luxembourg et les moyens de contrôle du commissaire ?

Articles 10 à 15

Les articles sous examen, figurant dans le titre 2 de la loi en projet relatif aux vérifications, à la certification et aux visas, sont destinés à mettre en œuvre la section 19 de la partie A du Code ISPS portant sur la vérification des navires ainsi que la délivrance du certificat et l'apposition d'un visa.

L'article 10 précise que la mission de procéder aux vérifications périodiques prévues au point 19.1 incombe au commissaire sinon à un organisme de sûreté reconnu. L'explication fournie au commentaire qu'un tel organisme agit sur « délégation » du commissaire ne ressort pas du texte de la loi en projet. Cette observation vaut également pour les articles qui suivent.

Le Conseil d'État ne comprend pas l'articulation entre les alinéas 1er et 3. L'alinéa 1er vise les vérifications par le commissaire. L'alinéa 3 porte sur des vérifications supplémentaires que le commissaire peut demander à voir effectuées ; il ne semble donc plus intervenir lui-même, ce qui pose la question de l'auteur de ces vérifications et du rôle assumé par le commissaire.

L'article 11 précise que, au vu du plan de sûreté approuvé et des vérifications réalisées, le commissaire ou un organisme de sûreté délivre un certificat statutaire international de sûreté pour une durée n'excédant pas cinq ans.

L'article 12 dispose que le certificat international de sûreté peut être renouvelé après visite de vérification de la conformité du navire au plus tard cinq ans après la délivrance du certificat initial. Le renouvellement est valable pour une période de cinq ans.

L'article 13 constitue la mise en œuvre de la section 19.3.4 de la partie A du Code ISPS. Il permet de prolonger le certificat existant pour une période maximale de cinq mois par l'apposition d'un visa. Ce mécanisme s'applique si une vérification de renouvellement a été opérée, mais que le navire doit reprendre la mer avant que le certificat ne puisse être émis.

L'article 14 vise une autre hypothèse particulière, à savoir celle où un navire au moment de l'expiration de son certificat ne peut pas être soumis à une vérification de renouvellement. Un délai supplémentaire de trois mois peut alors lui être accordé.

L'article 15 permet au commissaire ou à un organisme de sûreté de délivrer, dans les conditions prévues à la section 19.4 de la partie A du Code ISPS, des certificats provisoires.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ces dispositifs.

Article 16

L'article 16 constitue le premier d'une série de onze articles constituant le titre 3 du projet de loi relatif à l'autorisation des organismes habilités en tant qu'organismes de sûreté reconnus.

Pour la définition des organismes habilités, il faut, conformément à la définition figurant à l'article 2, se référer à la loi modifiée du 9 novembre 1990 dans la teneur qui lui sera réservée par le projet de loi n° 7329 précité. Dans son avis du 24 mars 2020, le Conseil d'État a relevé, à propos du nouvel article 3.4.0-4 de la loi modifiée du 9 novembre 1990, ce qui suit : « Cet article prévoit qu'un règlement grand-ducal peut fixer les conditions et modalités de l'habilitation des organismes et relations de travail pour charger un autre organisme pour faire les inspections. Le Conseil d'État demande de remplacer les termes « relations de travail » par « relations de coopération » afin d'éviter tout malentendu »[4].

Article 17

L'article sous examen détermine les critères de l'autorisation et les procédures à suivre.

Le Conseil d'État relève la formulation défectueuse du dispositif qui mélange des questions de procédure et de fond. La référence aux compétences techniques est opérée dans deux parties de phrase qui se suivent et dont l'articulation est très maladroite. Il suffirait de dire que l'organisme habilité, qui veut obtenir l'autorisation visée à l'article 16, doit établir qu'il dispose des compétences techniques à définir.

Article 18

L'article sous examen prévoit que l'autorisation est octroyée à l'entité mère et couvre toutes les entités appartenant au même groupe. Les auteurs expliquent avoir repris le dispositif de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 391/2009[5]. Le nouvel article 2.0.0-2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 renvoie au règlement (CE) n° 391/2009, de sorte que l'habilitation vise les organismes agréés au sens du règlement et englobe, conformément à

[4] Avis du Conseil d'État du 24 mars 2020 précité (doc. parl. n° 7329[3], p. 29).
[5] Règlement (CE) n° 391/2009, article 4, paragraphe 3 :
« 3. L'agrément est octroyé à l'entité juridique compétente, qui est l'entité mère de toutes les entités juridiques composant l'organisme agréé. Cet agrément couvre toutes les entités juridiques qui contribuent à ce que cet organisme assure des services à l'échelle mondiale. »

l'article 3 de ce règlement[6], l'entité mère et les entités composantes. Le Conseil d'État, même s'il peut suivre la logique des auteurs du projet de loi, relève que l'articulation entre la loi modifiée du 9 novembre 1990, la loi sous examen et les deux règlements européens, à savoir le règlement n° 725/2004 et le règlement n° 391/2009, aurait pu être présentée de façon plus claire. S'il est inutile d'insérer dans la loi modifiée du 9 novembre 1990, en relation avec la définition de l'organisme habilité, une référence à la distinction entre entité mère et entités composantes, et cela au regard du dispositif réglementaire, pourquoi faut-il le faire dans la loi en projet ?

Le Conseil d'État propose, pour clarifier la source européenne du dispositif, le libellé suivant :

> « l'autorisation est octroyée […], conformément à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 391/2009 […]. »

Article 19

Étant donné que la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg prévoit à l'article 2 les actes qui doivent être publiés au Mémorial B, la disposition sous avis est superfétatoire.

Article 20

L'article 20 prévoit qu'après l'autorisation une relation de travail écrite est conclue avec l'organisme habilité. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un contrat de prestation de services entre l'État et l'organisme ayant bénéficié d'une autorisation par voie d'acte administratif. Dans le commentaire, les auteurs renvoient au modèle de la relation de travail conclue avec les organismes habilités sur base de l'article 4 du règlement grand-ducal du 17 mars 2016[7]. Le Conseil d'État s'interroge sur ce renvoi. Le commissaire va-t-il s'inspirer de ce dispositif ou le contrat devra-t-il suivre ce modèle ? Si telle est la volonté des auteurs, un renvoi plus explicite à un dispositif réglementaire serait utile. Le Conseil d'État se demande pourquoi le règlement grand-ducal de 2016 ne pourrait pas servir à l'exécution du dispositif légal sous examen. Il note, à cet égard, la différence de démarche suivie par les auteurs entre les articles 16 à 20 sous examen et les futurs articles 2.0.0-1, 2.0.0-2 et 2.0.0-6 de la loi modifiée du 9 novembre 1990, telle qu'issue du projet de loi n° 7329 précité. Le futur article 2.0.0-6[8] renvoie

---

[6] Règlement (CE) n° 391/2009, article 3 :
« 1. Les États membres qui veulent octroyer un agrément à un organisme qui n'est pas encore agréé soumettent à la Commission une demande d'agrément accompagnée d'informations complètes concernant la conformité de l'organisme aux critères minimaux énoncés à l'annexe I, ainsi que la démonstration de celle-ci, et concernant l'obligation de respecter les dispositions de l'article 8, paragraphe 4, et des articles 9, 10 et 11 et l'engagement de l'organisme en ce sens […] ».

[7] Règlement grand-ducal du 17 mars 2016 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes et portant
1. modification du règlement grand-ducal du 8 janvier 2015 transposant la directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE ;
2. abrogation du règlement grand-ducal du 8 septembre 1997 transposant la directive 94/57CE établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes.

[8] « Art. 2.0.0-6. Pour l'instruction des demandes d'immatriculation conformément à l'article 0.2.0-1 le commissaire pourra accepter des certificats délivrés par des autorités maritimes étrangères ou des organismes habilités.

expressément à un règlement grand-ducal. Le règlement grand-ducal précité du 17 mars 2016 prévoit, à l'article 4, les modalités de la relation de travail[9].

Article 21

L'article sous examen énonce une évidence. Comme l'article 26 permet au ministre de suspendre ou de retirer l'autorisation en cas d'inobservation des règles prévues, le dispositif de l'article 21 est dépourvu de plus-value normative et peut être omis.

Article 22

L'article sous examen est destiné à mettre en œuvre le paragraphe 9.4 de la partie B du Code ISPS. En effet l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 725/2004 rend obligatoire cette recommandation. Le paragraphe 9.4 dispose que « [s]i une Administration [en l'occurrence l'autorité compétente luxembourgeoise] a recours à un organisme de sûreté reconnu (RSO) pour examiner ou approuver le SSP [plan de sûreté du navire], le RSO ne devrait avoir aucun lien avec le RSO qui a élaboré le plan ou contribué à son

---

En vue de la délivrance des certificats requis en vertu de la présente loi et des règlements pris en son exécution le commissaire pourra :

- s'assurer de la coopération d'autorités maritimes ou portuaires étrangères sur la base d'accords à conclure avec ces autorités ;
- mandater les organismes habilités pour l'accomplissement de certains actes relevant de sa compétence.

Le ministre habilite les organismes agréés conformément au règlement 391/2009/CE précité que le commissaire pourra mandater. Le ministre peut limiter le nombre des organismes qu'il habilite en fonctions des besoins de l'État luxembourgeois en organismes habilités, fondés sur des critères transparents et objectifs. En vue d'habiliter un organisme agréé situé dans un État tiers, le ministre peut exiger de ce pays tiers la réciprocité de traitement pour les organismes situés dans l'Union européenne. Les modalités et conditions d'habilitation sont fixées par règlement grand-ducal. »

[9] « Art. 4. Lorsqu'un organisme est habilité par le ministre, le commissaire du gouvernement aux affaires maritimes établit une relation de travail avec cet organisme.

Dans l'exercice de ses compétences, telles que définies aux articles 2, 65 et 67 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, le commissaire du gouvernement aux affaires maritimes établit une relation de travail avec les organismes habilités.

La relation de travail est régie par un accord écrit, officiel et non discriminatoire. Cet accord décrit les tâches et fonctions précises assurées par l'organisme et prévoit au moins les éléments suivants :

a) les dispositions figurant dans l'appendice II de la résolution A. 739 (18) de l'OMI concernant les directives en matière d'agrément des organismes agissant au nom de l'administration, figurant dans l'annexe qui fait partie intégrante du présent règlement, tout en s'inspirant de l'annexe, des appendices et de tous les éléments des circulaires MSC/circulaire 710 et MEPC/circulaire 307 de l'OMI relatives à l'accord type pour l'autorisation des organismes agréés agissant au nom de l'administration,

b) la possibilité d'un audit périodique par le commissaire du gouvernement aux affaires maritimes ou par un organisme tiers impartial désigné par celui-ci, des tâches que ces organismes accomplissent au nom de l'État, au sens de l'article 6 alinéa 1 du présent règlement,

c) la possibilité de procéder à des inspections approfondies et aléatoires des navires,

d) la notification obligatoire d'informations essentielles concernant la flotte de navires battant pavillon luxembourgeois et inscrits dans leur registre de classification, les modifications, les suspensions et les retraits de classe.

A chaque relation de travail, s'applique de plein droit la disposition suivante concernant la responsabilité financière : si l'État est finalement déclaré responsable d'un incident de manière définitive par une Cour ou par un Tribunal ou à la suite du règlement d'un litige par la voie d'une procédure d'arbitrage et doit indemniser les personnes lésées dans le cas d'un préjudice ou d'un dommage matériel, d'un dommage corporel ou d'un décès dont il est prouvé, devant cette juridiction, qu'il résulte d'un acte ou d'une omission volontaire, d'une négligence grave, d'une négligence ou imprudence de l'organisme agréé, de ses services, de son personnel, de ses agents ou autres agissant au nom de l'organisme agréé, il peut faire valoir son droit à indemnisation par l'organisme agréé pour autant que ledit préjudice, dommage matériel, dommage corporel ou décès est dû, selon la décision de cette juridiction, à l'organisme agréé. »

élaboration ». En d'autres termes, l'organisme qui a élaboré le plan doit être différent de celui qui est appelé à l'approuver.

Le Conseil d'État note que le libellé de l'article 22 ne reproduit pas correctement l'obligation internationale en ce qu'il consacre des concepts tels que « évaluation de sûreté » et « mission relative à la sûreté du navire à bord du même navire » qui ne figurent pas dans la section 9.4. Il y aurait lieu de reprendre le libellé du dispositif international auquel renvoie le règlement (CE) nº 725/2004.

Par ailleurs, l'obligation prévue à charge de l'État se trouve transformée en interdiction, de nature professionnelle, imposée à l'organisme qui doit refuser une mission. Le Conseil d'État a du mal à suivre cette logique étant donné que c'est l'autorité luxembourgeoise qui sollicite l'organisme de sûreté reconnu pour procéder au contrôle. Il considère, dans cette optique, que le dispositif est à omettre, étant donné qu'il revient à l'autorité luxembourgeoise de vérifier, quand elle charge les organismes de sûreté reconnus pour examiner et approuver le plan de sûreté du navire, si cet organisme n'a pas contribué à l'élaboration de ce plan.

Le Conseil d'État note encore l'absence de limitation dans le temps de cette interdiction. Le dispositif sous examen n'envisage pas non plus l'hypothèse où le plan de sûreté s'est trouvé modifié à la suite de l'intervention d'un autre organisme.

Article 23

L'article sous examen ne se comprend qu'à la lecture du commentaire qui renvoie à l'article 11 du règlement (CE) nº 391/2009. Ce texte prévoit la mise en place par les organismes agréés d'une entité indépendante d'évaluation et de certification de la qualité au plus tard en 2011. Cette entité est chargée de l'« évaluation fréquente et régulière des systèmes de gestion de la qualité des organismes agréés ».

Le Conseil d'État propose un renvoi au dispositif européen. Le texte pourrait se lire comme suit :

> « Lorsqu'il communique annuellement au commissaire les résultats de l'examen de la gestion de son système de qualité, effectué en application de l'article 11 du règlement (CE) nº 391/2009, […] ».

Si ce règlement est cité dans l'article sous examen, il y a lieu de le faire figurer également dans les définitions de l'article 1er, sauf à reprendre son intitulé intégral dans l'article sous examen.

Article 24

L'article 24 donne au commissaire le pouvoir de contrôler périodiquement les organismes de sûreté reconnus pour s'assurer qu'ils accomplissent correctement leurs missions.

Le Conseil d'État relève qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire de contrôle reconnu au commissaire. En ce qui concerne les modalités de ces contrôles, le Conseil d'État renvoie aux limites de ce droit qui doit s'exercer, non pas sur la base du dispositif légal sous examen, mais du droit de l'État où

est établi l'organisme, sauf à admettre que sont uniquement autorisés des organismes habilités établis au Luxembourg. À quel titre le commissaire peut-il effectuer de telles visites à l'étranger pour procéder à une évaluation de l'organisme de sûreté reconnu ?

Le Conseil d'État considère que ces visites requièrent le consentement des organismes de sûreté habilités. En cas de refus, l'autorité luxembourgeoise pourra retirer l'autorisation.

Article 25

L'article sous examen permet au commissaire d'adresser une sorte de « rappel à l'ordre » à l'organisme défaillant. Le Conseil d'État comprend l'utilité de ce dispositif en rapport avec la mesure de suspension de l'autorisation au sens de l'article 26.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la cohérence de la terminologie. L'article 17 vise, comme condition de l'autorisation, « la preuve des compétences techniques » en relation avec les règles de sûreté prévues dans le Code ISPS. L'article 21 parle des exigences de compétence et de qualité en ajoutant le critère de l'indépendance. L'article sous examen vise, dans des termes très généraux, le maintien des « conditions ayant prévalu à [l'] autorisation » et le manquement aux obligations. Il ajoute une référence à l'article 22 sur la règle de non-cumul entre les rôles d'évaluation et d'approbation du plan de sûreté. Une condition supplémentaire, inédite, à vérifier, est celle de la dangerosité des manquements et défaillances. Quelle est la logique du renvoi à des mesures dites préventives ?

Article 26

L'article 26 vise deux mesures, une suspension de l'autorisation en attendant que les mesures correctives de l'article 25 soient appliquées et un retrait de l'autorisation dans les cas énumérés.

En ce qui concerne la suspension se pose la question de la nature de la mesure. Le Conseil d'État comprend que la suspension participe de la nature du rappel à l'ordre figurant à l'article 25. Dans cette logique, il y aurait lieu, dans un souci de clarification des mécanismes, de déplacer le dispositif sur la suspension à l'article 25.

Le retrait de l'autorisation peut être décidé si une des trois hypothèses visées dans le texte est remplie.

La lettre a) reprend les termes « conditions ayant prévalu à l'autorisation » sans référence expresse à l'article 17. La lettre b) introduit une condition nouvelle sur les « performances en matière de sûreté ». Qui évaluera ces performances, quels critères seront appliqués, par quel acte sera constatée la défaillance ? La lettre c) introduit une autre hypothèse, à savoir celle où l'organisme autorisé « empêche son évaluation » ou y fait obstacle. Le Conseil d'État comprend qu'est visé l'article 24 et il renvoie à ses observations à l'endroit de cet article.

Le Conseil d'État ajoute qu'il ne comprend pas la nécessité, ni même l'utilité d'une réserve expresse d'un recours en responsabilité.

Article 27

L'article 27 constitue la disposition introductive du titre 4 relatif aux « mesures administratives ». Tout inspecteur, au sens de l'article 1er, est investi du pouvoir de prendre une des mesures déterminées dans la suite du chapitre s'il constate une non-conformité du navire avec les prescriptions applicables sur base du chapitre XI-2 de la convention SOLAS, de la partie A du Code ISPS, du règlement (CE) nº 725/2004, des prescriptions obligatoires de la partie B du Code ISPS. En ce qui concerne la référence à la partie B du Code, le Conseil d'État renvoie à ses considérations à l'endroit de l'article 5.

Le Conseil d'État, tout en ne contestant pas l'utilité de conférer à l'inspecteur le droit de donner des conseils plutôt que d'émettre des mesures, s'interroge sur la distinction entre infraction manifeste et non manifeste. S'agit-il de distinguer entre une infraction dite objective et une infraction exigeant un dol ? Ce dol sera-t-il général ou spécial? Même si la matière ne relève pas du droit pénal au sens strict du terme, les mécanismes du droit pénal, y compris l'exigence de préciser l'infraction, s'appliquent à des mesures administratives sanctionnatrices. Pour donner à l'inspecteur le droit de donner des conseils, une référence au caractère manifeste de l'infraction n'est d'ailleurs pas nécessaire.

Article 28

Le Conseil d'État s'interroge sur la référence au concept de la « compagnie maritime » à qui incombe l'obligation de donner accès à ses installations à l'inspecteur. Ce concept n'est pas défini à l'article 1er et ne figure dans aucune des dispositions qui précèdent l'article sous examen dans la loi en projet. S'il s'agit des entreprises maritimes au sens du futur article 8.0.0-1 que le projet de loi nº 7329 vise à introduire dans la loi modifiée du 9 novembre 1990, pourquoi ne pas utiliser ce concept ?

D'une façon plus générale, le Conseil d'État a des interrogations sur la portée de l'obligation énoncée dans cet article par rapport à des compagnies maritimes établies à l'étranger et échappant de ce fait au droit territorial luxembourgeois. À quel titre l'inspecteur agissant pour le compte de l'autorité luxembourgeoise agira-t-il sur un territoire étranger ? Cette question se pose d'ailleurs pour toutes les mesures prévues dans le titre 4.

Article 29

Le paragraphe 1er de l'article 29 investit l'inspecteur du droit d'exiger des mesures correctives. Le texte ne précise pas si le destinataire est la compagnie maritime ou le navire.

Il faut lire le paragraphe 2 pour comprendre que l'acte de l'inspecteur prend la forme d'une injonction. La terminologie dans les deux paragraphes diffère : Le paragraphe 1er vise la mesure corrective pour remédier à des manquements. Le paragraphe 2 parle de la rectification des anomalies « en (sic) respect » des injonctions.

Le paragraphe 3 introduit encore d'autres termes, à savoir ceux de défaut et d'anomalies.

Article 30

L'article 30 vise une nouvelle hypothèse, à savoir celle d'un manquement qualifié de grave ou d'un danger imminent pour le navire. Quel est le lien entre le manquement grave et celui d'infraction manifeste ? Le manquement grave est-il lié à l'existence d'un danger entendu comme danger imminent pour la sûreté du navire ?

À titre d'observation générale, le Conseil d'État insiste sur le respect de la cohérence des concepts. Le Conseil d'État est conscient que les règles internationales en la matière sont fortement influencées par la langue juridique anglaise plus souple et dès lors moins précise. Cette circonstance ne devrait pas empêcher le législateur luxembourgeois, agissant dans sa propre sphère de compétence, de respecter la rigueur terminologique caractérisant la langue juridique française. Une formulation plus cohérente et correcte serait des plus utiles, dans le respect évidemment des dispositions internationales.

Articles 31 et 32

Les articles sous examen prévoient des sanctions administratives à prononcer par le ministre.

L'article 31 reprend l'amende prévue à l'article 126, dernier alinéa, de la loi modifiée du 9 novembre 1990. Cette amende pourra être prononcée si le délai donné pour effectuer le redressement des anomalies détectées n'a pas été respecté.

L'article 32 vise l'hypothèse où les mesures correctives ne sont pas prises malgré un nouveau délai accordé sur la base de l'article 29, paragraphe 3. Dans ce cas, le certificat international de sûreté doit être retiré. Le Conseil d'État relève qu'il s'agit d'une sanction obligatoire que le ministre est tenu de prononcer.

Articles 33 à 35

Les articles 33 à 35 déterminent une série d'infractions sanctionnées pénalement. Les infractions sont l'absence de certificat international de sûreté valide, l'absence de plan de sûreté, l'absence de communication d'information ou la communication d'information incorrecte et la violation de la confidentialité des documents de sûreté du navire.

Les articles 33 et 34 n'appellent pas d'observation particulière.

En ce qui concerne l'article 35, le Conseil d'État conçoit l'utilité d'un texte particulier, avec renvoi à la disposition de droit commun de l'article 458 du Code pénal, au regard des obligations incombant au Luxembourg en vertu du paragraphe 4.1 de la partie B du code ISPS, dispositif rendu obligatoire en vertu de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 725/2004.

L'application de ce droit pénal spécial luxembourgeois se fait au titre de la compétence personnelle du Luxembourg par rapport à des sociétés de droit luxembourgeois inscrites sur le registre maritime luxembourgeois. Le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation entre la responsabilité de la

personne morale en tant que telle et une responsabilité éventuelle propre des personnes physiques, membres des organes des entités morales ou ayant pouvoir de direction à bord des navires. Si ces personnes ne sont pas de nationalité luxembourgeoise et si le navire se trouve dans les eaux territoriales d'un État côtier, l'application du droit pénal luxembourgeois ne pourra être fondée que sur le pavillon luxembourgeois du navire.

Le Conseil d'État relève que le dispositif légal en projet prévoit des sanctions pour « toute personne » qui commet les infractions prévues. Le Conseil d'État note que le code belge de la navigation est plus précis sur ce point, en ce qu'il distingue selon les situations, dans le livre IV (mise en application), titre Ier (sanctions), chapitre 2 (sanction des infractions), entre le propriétaire du navire, l'armateur, l'exploitant, l'affréteur, le capitaine ou le commandant.

Les sanctions prévues correspondent à celles inscrites à l'article 3.1.2-43 du projet loi n° 7329.

Article 36

L'article sous examen maintient la validité des autorisations intervenues au titre du régime légal antérieur à la loi en projet au profit des organismes de sûreté, quel que soit leur siège. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ce dispositif garantissant les droits acquis et la continuité juridique. Le Conseil d'État considère que les autorisations émises au titre du dispositif légal actuel devraient valoir jusqu'à la date d'expiration prévue lors de leur délivrance. Il serait utile d'ajouter cette précision dans le dispositif sous examen.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections. Le Conseil d'État comprend à la lecture du projet de loi que l'intention de ses auteurs est bien de regrouper les articles en différents chapitres et non en titres. Il s'agira d'harmoniser le dispositif en ce sens.

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, …). Par exemple, à l'article 2, il convient de remplacer les lettres « a. », « b. » et « c. », respectivement par les numéros « 1° », « 2° » et « 3° ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles.

La Constitution et les codes ainsi que les traités internationaux sont mentionnés en commençant par une lettre initiale majuscule, et ce par exception aux lois, règlements et arrêtés, qui sont indiqués en lettres minuscules. Partant, il y a lieu d'écrire les termes « Convention SOLAS » et « Code ISPS » avec la première lettre écrite en majuscule et « règlement (CE) n° 725/2004 » avec une lettre initiale minuscule.

La division fondamentale du dispositif est l'article. Lorsqu'il est opéré un renvoi vers un dispositif employant des dénominations spécifiques pour désigner les articles, il convient toutefois d'en faire usage afin de garantir le caractère précis et exact des renvois. Ainsi, tel qu'il ressort notamment de la partie B, paragraphe 2.2, du Code ISPS, formant l'annexe du chapitre XI-2 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, signée à Londres le 1er novembre 1974, dite Convention SOLAS, telle que modifiée, ladite convention est divisée en « règles », la partie A du Code ISPS est divisée en « sections » et la partie B du Code ISPS est divisée en « paragraphes ». Partant, il convient d'écrire, à l'article 17 du projet de loi, « conformément à la partie B, paragraphe 4.5, du Code ISPS » et à l'article 35 du projet de loi, « au sens de la partie B, paragraphe 4.1, du Code ISPS ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Par exemple, à l'article 7, il y a lieu d'écrire « une période de cinq ans ».

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple « 2 500 euros » et « de 2 500 à 100 000 euros ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». À titre d'exemple, le Conseil d'État suggère d'écrire à l'article 4 :

> « Tout navire dispose à son bord de tout le matériel et de l'équipement de sûreté adéquat, y compris d'un système d'alerte […]. »

Article 1er

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article 1er de la loi en projet sous avis comme suit :

> « **Art. 1er.** Pour l'application de la présente loi, on entend par :
> 1° « Code ISPS » : le Code international […] ;
> 2° « commissaire » : le commissaire […] ;
> 3° « compagnie » : entité […] ;
> 4° « Convention SOLAS » : la Convention […] ;
> 5° « inspecteur » : […] ;
> […]. »

Au point 4°, il convient de remplacer les termes « dans sa version actualisée » par les termes « telle que modifiée ».

Aux points 6° et 7°, le Conseil d'État signale que pour ce qui est des projets de loi ou de règlement, il peut dans certains cas s'avérer indispensable d'y faire référence dans un autre texte en voie d'élaboration. L'entrée en vigueur d'un texte qui comporte une référence à un acte ou une disposition en projet ne peut être antérieure à celle de l'acte ou de la disposition modificative auxquels il est renvoyé. Il conviendra, par conséquent, de s'assurer que les références aux articles 1.1.0-1 et 2.0.0-2 que le projet de loi n° 7329 entend introduire dans la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la

création d'un registre maritime luxembourgeois restent pertinentes au moment de l'adoption du texte du projet de loi sous examen.

Aux points 6° et 9°, il convient de remplacer le point final par un point-virgule.

Au point 9°, il faut écrire « ministre ayant les Affaires maritimes dans ses attributions ».

Article 2

Afin d'améliorer la lisibilité de la phrase, le Conseil d'État suggère de placer les termes « dès lors qu'ils effectuent des voyages internationaux » entre les termes « s'applique » et « aux navires ».

Article 3

Les termes « , pour la sûreté maritime » sont superflus et peuvent être supprimés. Le Conseil d'État signale, en outre, qu'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. Partant, il convient d'écrire « article 2, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 725/2004 ».

Article 8

À l'alinéa 1er, il convient d'écrire les termes « tout navire » dans leur forme grammaticalement appropriée.

Article 19

Il convient d'ajouter les termes « du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » après les termes « Mémorial B ». Cette observation vaut également pour l'article 26, alinéa 3.

Article 20

Si est visé par les termes « une fois autorisé » le moment de l'octroi de l'autorisation, le Conseil d'État suggère de reformuler la première phrase de la manière suivante :

> « Dès l'octroi de l'autorisation, la relation de travail est établie […]. »

Si au contraire, le terme « autorisé » se rapporte à la relation de travail, il convient de l'utiliser dans la forme grammaticalement correcte de « autorisée ».

Article 29

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « en respect de ses injonctions telles que données en application du paragraphe 1er du présent article » par les termes « conformément aux injonctions données en application du paragraphe 1er ». En tout état de cause, les termes « du présent article » sont à omettre, car superfétatoires.

Article 31

Il y a lieu d'ajouter un point après la forme abrégée « Art ».

Article 36

Il convient de faire usage de la forme grammaticalement appropriée pour écrire, « quel que soit le lieu », au lieu de « quelque soit le lieu ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 23 février 2021.

Le Secrétaire général,	La Présidente,
s. Marc Besch	s. Agny Durdu