

**Projet de loi**

**portant certaines modalités d'application et sanctions du règlement (UE) n° 1257/2013 du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 et la directive 2009/16/CE et modifiant la loi modifiée du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions internationales en matière maritime**

---

**Avis du Conseil d'État**

(28 février 2023)

Par dépêche du 14 juillet 2022, 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 ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 17 août 2022.

**Considérations générales**

Par une loi du 23 mai 2022<sup>1</sup>, le Grand-Duché de Luxembourg a approuvé la Convention internationale pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, faite à Hong Kong, le 15 mai 2009, ci-après la « convention ». La convention couvre la conception, la construction, l'exploitation et la préparation des navires en vue d'en faciliter le recyclage sûr et écologiquement rationnel, sans pour autant compromettre leur sécurité et leur efficacité opérationnelle ainsi que l'exploitation sûre et écologiquement rationnelle des installations de recyclage de navires et la mise en place d'un mécanisme d'application approprié pour le recyclage des navires.

La mise en vigueur de la convention nécessite encore la ratification d'au moins un État à forte capacité de recyclage.

La décision 2014/241/UE du Conseil du 14 avril 2014 autorise les États membres de l'Union européenne à ratifier ou adhérer à ladite convention dans l'intérêt de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Loi du 23 mai 2022 portant approbation de la Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, faite à Hong Kong, le 15 mai 2009.

Le projet de loi sous avis entend opérer la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 et la directive 2009/16/CE, ci-après le « règlement (UE) n° 1257/2013 », visant à faciliter la ratification de la convention.

Le Conseil d'État rappelle aux auteurs du projet de loi sous revue qu'un règlement européen constitue un acte obligatoire dans tous ses éléments et qui est directement applicable. L'adoption de mesures nationales ne se justifie que si le règlement renvoie au droit national ou requiert des dispositifs nationaux indispensables pour son application.

Seuls deux articles du règlement (UE) n° 1257/2013 imposent aux États membres d'en opérer une mise en œuvre par une adaptation du droit national.

Ainsi, l'article 18 du règlement (UE) n° 1257/2013 impose aux États membres de désigner les autorités compétentes et les administrations responsables de son application. L'article 22 du règlement précité oblige les États membres à déterminer les dispositions relatives aux sanctions applicables aux violations du règlement et à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer leur application.

Or, la loi en projet ne se borne pas à définir les autorités compétentes, les administrations responsables et les sanctions applicables mais elle tend à réitérer des obligations claires et précises figurant au règlement européen.

De plus, certaines dispositions vont à l'encontre du règlement européen en conférant à la loi certains pouvoirs revenant en vertu du règlement européen aux autorités ou administrations compétentes. En l'espèce, le projet de loi sous avis restreint le pouvoir attribué par le règlement européen aux autorités et administrations. En effet, les autorités compétentes désignées par les États membres se voient, du seul fait de leur désignation, directement investies des pouvoirs que leur confie le règlement et dans les limites que celui-ci fixe. Or, lorsqu'un règlement européen confie à l'autorité nationale compétente un pouvoir d'appréciation, le législateur national ne peut modifier la décision du législateur européen et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement.

En ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente et de l'administration responsable, le Conseil d'État constate que la loi en projet ne désigne pas explicitement le Commissaire aux affaires maritimes ni son administration comme étant responsables de l'application du règlement (UE) n° 1257/2013 mais que cette désignation ne se fait que de manière incidente au fil du dispositif.

Cette désignation ne résulte pas non plus du projet de modification<sup>2</sup> de la loi modifiée du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions internationales en matière maritime. Il est par ailleurs à relever que le règlement européen distingue clairement l'administration de l'autorité. Cette distinction est à refléter au dispositif national en distinguant clairement le Commissariat aux affaires maritimes de son commissaire, ce dernier

---

<sup>2</sup> Projet de loi CE n° 52.884 (doc. parl. n° 7329).

n'étant que le représentant de l'administration mais non pas une administration en soi.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de se borner à désigner explicitement et précisément l'autorité compétente et l'administration responsable aux fins de la mise en œuvre des dispositions européennes en question ainsi que de définir les sanctions applicables à la violation du règlement européen. Toute autre disposition étant à omettre comme entravant l'application directe. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Le Conseil d'État a pris acte que l'exposé des motifs précise que le projet de loi sous revue ne sera pas voté avant l'adoption de la modification de la loi précitée du 9 novembre 1990.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous examen est superfétatoire car le champ d'application est clairement défini par l'article 2 du règlement (UE) n° 1257/2013.

### Article 2

L'article sous revue entend mettre en œuvre l'article 8 du règlement (UE) n° 1257/2013 concernant les visites des navires.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à réaffirmer la désignation du commissaire du gouvernement aux affaires maritimes comme administration compétente et la possibilité de déléguer les visites à un organisme agréé.

Les États membres doivent désigner selon l'article 18 du règlement précité les autorités compétentes et les administrations responsables de son application. L'« administration » est définie par l'article 3, point 10, du règlement comme « une autorité publique à laquelle un État membre a confié la responsabilité de mener à bien les tâches en rapport avec les navires battant son pavillon ou exploités sous son autorité ». La loi précitée du 9 novembre 1990 confie ces missions au Commissariat aux affaires maritimes dirigé par le commissaire du Gouvernement aux affaires maritimes et placé sous l'autorité du ministre. Or, le projet sous avis ne désigne l'administration responsable que de manière incidente au fil du dispositif.

Il est ensuite observé que la faculté de désignation d'un organisme agréé pour effectuer les visites est réservée à l'administration responsable, soit au commissariat lui-même représenté par son commissaire, mais pas directement au commissaire. Cette faculté résulte directement de l'article 8 en question du règlement européen, pris en combinaison avec l'article 3, point 10, du même règlement européen (qui définit l'organisme agréé). Si aux fins de clarté des textes, les auteurs conçoivent comme indispensable de réitérer quels sont les organismes agréés, il leur suffit d'introduire une définition des organismes agréés au sens de l'article 3, point 10, du règlement européen comme étant les organismes visés à l'article pertinent de la loi précitée du 9 novembre 1990.

Toujours au paragraphe 1<sup>er</sup>, la dernière phrase s'avère être redondante avec les dispositions de l'article 9 du règlement (UE) n° 1257/2013 relatif à la délivrance et au visa des certificats. Par ailleurs, aux termes de cet article, il appartient à l'administration elle-même, soit au Commissariat aux affaires maritimes ou à l'organisme agréé qu'elle a désigné pour la visite, de délivrer le certificat d'inventaire.

L'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) n° 1257/2013 laisse à l'administration le pouvoir de fixer la durée du certificat d'inventaire dans la limite d'une durée de cinq ans. Au regard du paragraphe 2 dudit article, le Conseil d'État comprend que la durée est fixée au cas par cas.

Or, le paragraphe 2 de l'article sous revue fixe la validité légale du certificat d'inventaire à cinq ans. En fixant ainsi la validité du certificat, le législateur enlève à l'administration le pouvoir d'appréciation lui attribué par le règlement européen. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 2 sous examen pour non-conformité avec le règlement européen.

Le paragraphe 3 permet de proroger un certificat d'inventaire dans les conditions prévues par l'article 9 du règlement européen. Un tel pouvoir résulte à suffisance des dispositions du règlement européen et n'a pas à être réitéré au niveau national.

Par ailleurs, l'article 9 du règlement européen confie ce pouvoir également à l'organisme agréé désigné par l'administration responsable, ce qu'omet le paragraphe sous revue. Cette omission rend le paragraphe 3 de l'article sous examen contraire aux dispositions du règlement européen.

Comme précédemment mentionné, la mise en œuvre du règlement ne nécessite que la désignation claire et précise de l'autorité compétente et de l'administration responsable ainsi qu'une définition des organismes agréés au sens de l'article 3, point 10, du règlement européen comme étant les organismes visés à l'article pertinent de la loi précitée du 9 novembre 1990.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 3 sous revue pour entrave à l'applicabilité directe du règlement européen à mettre en œuvre.

### Article 3

L'article sous examen entend mettre en œuvre la visite supplémentaire visée à l'article 8, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1257/2013. Or, l'article 8, paragraphe 6, du règlement européen ne nécessite aucune mise en œuvre, l'administration responsable se voyant, du seul fait de sa désignation, directement investie du pouvoir que lui confie le règlement européen dans les limites qu'il fixe. Partant, l'article sous examen est à supprimer.

### Article 4

L'article sous examen entend mettre en œuvre l'article 6 du règlement (UE) n° 1257/2013 quant aux exigences applicables aux propriétaires du navire.

Outre qu'une telle disposition ne nécessite pas de mise en œuvre nationale, il y a lieu de relever que la disposition sous examen s'avère contraire au règlement européen en prévoyant un délai légal de notification de trois mois. Or, l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), du règlement européen laisse à l'administration le soin de fixer elle-même ce délai de notification. Le Conseil d'État s'oppose donc formellement à la disposition sous revue pour entrave à l'applicabilité directe du règlement européen à mettre en œuvre.

#### Articles 5 et 6

Les dispositions sous revue ne nécessitent aucune mise en œuvre, l'administration responsable se voyant, du seul fait de sa désignation, directement investie du pouvoir que lui confie le règlement européen dans les limites qu'il fixe. Partant, ces deux dispositions sont à supprimer. Il est à cet égard renvoyé aux considérations générales.

#### Article 7

Outre que les dispositions relatives au plan de recyclage et au certificat y relatif ne nécessitent pas de mise en œuvre nationale, la disposition sous examen s'avère contraire à l'article 10, paragraphes 3 à 5, du règlement européen, en prévoyant une validité légale du certificat de trois mois, alors que la durée de validité est, en vertu du règlement européen, à fixer par l'administration pour une durée ne pouvant en principe excéder trois mois. Le Conseil d'État comprend, ici encore, que la durée est déterminée au cas par cas. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour non-conformité avec le règlement européen.

#### Articles 8 à 10

Les dispositions sous revue entendent prévoir la sanction des violations du règlement européen, conformément à son article 22.

Quant à la formulation des incriminations par renvoi aux dispositions européennes, le Conseil d'État se doit de rappeler « qu'il est admis que le législateur peut assortir de peines une norme de droit qui est d'application directe et qui émane d'une institution internationale à laquelle le Luxembourg a dévolu des pouvoirs souverains sur base de l'article 49*bis* de la Constitution, tel un règlement européen, ceci n'est toutefois possible qu'à condition que cette norme ait déterminé, avec la précision voulue par l'article 14 de la Constitution, les faits à incriminer. Aussi, et pour répondre aux exigences du principe de la légalité des incriminations, il y a lieu de renvoyer de manière précise dans un article à part aux dispositions de l'acte [européen] dont le non-respect est constitutif d'une infraction en l'assortissant de peines. Ceci implique que la méthode du renvoi n'est envisageable que si la disposition référée fait ressortir avec suffisamment de clarté en quoi consiste un éventuel comportement répréhensible. Pour le cas où il a été opté pour cette méthode, le Conseil d'État considère encore qu'il est déconseillé d'ajouter dans le texte renvoyant à ces articles des précisions supplémentaires par rapport aux dispositions référées, au risque de semer une certaine confusion quant aux faits et comportements soumis à sanction<sup>3</sup>. »

---

<sup>3</sup> Avis complémentaire n° 50.368 du Conseil d'État du 16 janvier 2018 sur le projet de loi instituant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires (doc. parl. 6614) ; avis n° 52.789 du Conseil d'État du 27 juillet 2018 sur le projet de loi relatif aux contrôles officiels des produits agricoles (doc. parl. 7273).

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'incriminer précisément les violations au règlement européen par un renvoi exact aux dispositions en question sans ajouts ni reformulations par rapport aux dispositions référées.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si l'intégralité des violations du règlement européen se trouve être sanctionnée. Par exemple, si la loi en projet sanctionne le défaut de conservation à bord des inventaires, la loi en projet ne sanctionne pas la violation des conditions relatives au contenu des inventaires. De plus, alors que les auteurs entendent sanctionner la violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement européen, ils n'en sanctionnent que la violation de la lettre b), le défaut de communication à l'opérateur prévu à la lettre a) ne se trouvant pas sanctionné. De la même manière, la violation de l'article 6, paragraphe 4, du règlement européen (violation de l'obligation de remettre un certificat à l'opérateur de l'installation de recyclage) ne se trouve pas sanctionnée. Si la loi en projet sanctionne le propriétaire de navire pour ne pas avoir à bord le plan de recyclage, elle ne sanctionne pas l'opérateur de l'installation de recyclage qui n'établirait pas ce plan conformément à l'article 7 du règlement européen.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour entrave à l'applicabilité directe du règlement européen, de compléter l'énumération des incriminations et d'incriminer précisément les violations au règlement européen par un renvoi exact aux dispositions en question sans ajouts ni reformulations par rapport aux dispositions référées.

#### Article 11

Sans observation.

#### Article 12

Le Conseil d'État relève que la référence, en début de phrase, à l'article 4 du Code pénal, est superfétatoire. Il y a donc lieu de supprimer les termes « En application de l'article 4 du Code pénal ».

Toujours concernant la première phrase, le Conseil d'État constate que les auteurs se sont inspirés de l'article 5, alinéa 2, du Code de procédure pénale. Pour éviter toute confusion et afin de s'aligner sur la formulation employée dans la disposition précitée, il demande aux auteurs de ne pas viser « tout étranger » mais « toute personne qui a sa résidence habituelle sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ». Par ailleurs, le Conseil d'État demande aux auteurs d'ajouter que le fait doit être puni par la législation du pays où il a été commis.

S'il était de l'intention des auteurs d'incriminer des faits qui ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis, il conviendrait de s'inspirer de l'article 5-1 du Code de procédure pénale.

#### Article 13

Sans observation.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

Lorsqu'il est fait référence au règlement (UE) n° 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006, une espace insécable est à insérer avant le numéro du règlement, pour écrire « règlement (UE) n° 1257/2013 ». Par ailleurs, lors de la mention de ce règlement, les termes « en sa dernière version en vigueur » sont à supprimer, pour être superfétatoires.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en séparant chacun des éléments par une virgule, pour écrire, par exemple « article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sub>1</sub> » et « article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2<sub>1</sub> ».

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

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

### Article 1<sup>er</sup>

La référence à un premier point s'écrit « point 1 » sans l'ajout des lettres « er » en exposant.

À la forme abrégée introduite pour désigner le règlement (UE) n° 1257/2013, le terme « le » est à supprimer, étant donné qu'il ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

### Article 2

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'article défini « le » avant le terme « commissaire » est à omettre, étant donné qu'il ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

### Article 4

À la première phrase, les termes « à l'article » en trop sont à supprimer.

### Article 8

Il est suggéré d'écrire « matières dangereuses interdites sur base de l'article 4 et de l'annexe I dudit règlement (UE) n° 1257/2013. »

### Article 13

L'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 13.** L'article unique, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions

internationales en matière maritime, est complété par un nouveau tiret libellé comme suit :

« - Convention internationale pour un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, adoptée à Hong Kong, 2009. » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz