

Projet de règlement grand-ducal

relatif à certaines responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la convention du travail maritime, 2006

Avis du Conseil d'État

(8 octobre 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 17 avril 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un tableau de correspondance entre les dispositions de la directive 2013/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à certaines responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la convention du travail maritime, 2006, les dispositions du projet de loi n° 7329 et les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et du texte de la directive 2013/54/UE précitée.

En l'occurrence, la fiche financière communiquée a consisté en une feuille blanche. Partant, elle ne répond pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Cela ne porte pas à conséquence dans la mesure où le projet sous examen n'a pas d'impact direct sur le budget de l'État, une fiche financière n'étant pas requise en l'espèce.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 6 août 2024.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous examen s'inscrit dans le cadre de la modification de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois (projet de loi n° 7329 / n° CE 52.884) et contient notamment des mesures d'exécution pour la mise en œuvre pratique du futur livre 3, titre 4, de ladite loi.

Les auteurs expliquent que le règlement grand-ducal modifié du 31 mai 2015 relatif à certaines responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la Convention du travail maritime, 2006 qui a transposé en droit national la directive 2013/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à certaines responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la Convention du travail maritime, 2006, « complétait la

législation et réglementation d'ores et déjà en vigueur relatives aux obligations de l'État du pavillon en matière de sécurité et de sûreté maritimes, en mettant en place l'inspection et la certification "sociale" des navires (conditions de vie, de travail et d'emploi) » et « avait été pris dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi ayant pour objectif de consolider les différents textes applicables en matière sociale afin que le Luxembourg puisse se doter d'une codification en droit du travail maritime présentant les caractères d'intelligibilité, d'accessibilité et de clarté ».

Les auteurs expliquent encore que « [s]uite à l'avis du Conseil d'État n° 52.884, il a été décidé que le livre 3, titre 4 du projet de loi incorporerait la plupart des dispositions contenues dans le règlement grand-ducal du 31 mai 2015 si bien que celui-ci serait modifié substantiellement. Ainsi, par souci de lisibilité, il a été décidé d'abroger le règlement grand-ducal du 31 mai 2015 et de le remplacer par un nouveau règlement grand-ducal contenant les dispositions restantes. La directive 2013/54/UE précitée est ainsi transposée à la fois par le projet de loi et le présent projet de règlement grand-ducal ».

Le Conseil d'État rappelle qu'étant donné qu'une partie des matières que les auteurs proposent de réglementer sont, en vertu des articles 34 et 35 de la Constitution, des matières réservées à la loi, de tels règlements ne peuvent être pris conformément à l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, première phrase, de la Constitution qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises. En ces matières, l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi, le règlement grand-ducal ne pouvant assurer que la mise en œuvre du détail.

Le Conseil d'État constate que si le texte réglementaire sous examen reprend, en partie, des dispositions du règlement grand-ducal précité du 31 mai 2015 actuellement en vigueur, il y apporte toutefois certains ajouts ou formulations différentes qu'il y a lieu d'examiner quant à leur conformité aux normes juridiques supérieures.

Enfin, le Conseil d'État relève qu'il y a lieu de veiller à ce que le projet de règlement grand-ducal sous revue entre en vigueur simultanément avec la future loi (projet de loi n° 7329) portant modification de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous revue définit le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous examen.

L'alinéa 1^{er} dispose que « [l]e présent règlement s'applique aux navires définis à l'article 3.0.0-1¹ et visés à l'article 3.0.0-2, paragraphe 2², de la loi précitée du 9 novembre 1990. »

Selon le Conseil d'État, deux lectures de la disposition précitée sont possibles.

D'une part, si l'intention des auteurs est d'appliquer le règlement grand-ducal en projet aux navires visés à l'article 3.0.0-2, paragraphe 2, du projet de loi n° 7329, y compris les navires faisant l'objet d'une exception, le libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article sous avis entraîne une extension de la portée du projet de loi précité. Or, le pouvoir conféré au Grand-Duc par l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution ne lui permet pas d'étendre la portée de la loi. Par voie de conséquence, le Conseil d'État demande de supprimer l'article sous examen qui risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

D'autre part, si l'intention des auteurs est d'appliquer le règlement grand-ducal en projet aux navires visés à l'article 3.0.0-2, paragraphe 2, du projet de loi n° 7329, à l'exclusion des navires faisant l'objet d'une exception, l'article sous revue n'est pas nécessaire pour l'application du projet de loi précité, étant donné que celui-ci se suffit à lui-même et est applicable en dehors de tout règlement. Partant, le Conseil d'État demande d'omettre l'article sous revue comme étant superfétatoire.

Selon le tableau de correspondance joint au projet sous examen, l'alinéa 2 de l'article sous examen vise à transposer l'article 1^{er}, deuxième phrase, de la directive 2013/54/UE précitée qui dispose que « [l]a présente directive est sans préjudice des directives 2009/13/CE et 2009/21/CE, ni des normes plus élevées en matière de conditions de vie et de travail des gens de mer qui y sont fixées ».

En ce qui concerne les trois règlements grand-ducaux visés à l'alinéa 2, points 1° à 3°, de l'article sous examen, il est signalé que le règlement grand-ducal du 16 mars 2012 concernant le respect des obligations de l'État du Pavillon a en effet transposé la directive 2009/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 concernant le respect des obligations des États du pavillon.

Au point 2° de l'alinéa 2, la référence au 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 94/57/CE établissant des règles et

¹ « **Art. 3.0.0-1.** Aux fins du présent livre, on entend par : [...] 7° « navire » : tout bâtiment battant pavillon luxembourgeois ne naviguant pas exclusivement dans les eaux intérieures ou dans des eaux situées à l'intérieur ou au proche voisinage d'eaux abritées ou de zones où s'applique une réglementation portuaire ; [...] ».

² « **Art. 3.0.0-2.** [...] (2) Les dispositions du présent livre s'appliquent à tous les navires appartenant à des entités publiques ou privées normalement affectés à des activités commerciales, à l'exception des navires affectés à la pêche ou à une activité analogue et des navires de construction traditionnelle tels que les boutres ou les jonques. Le présent livre ne s'applique ni aux navires de guerre ni aux navires de guerre auxiliaires. »

normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes ne s'inscrit pas dans le cadre de la transposition de la directive invoquée par les auteurs.

Si cette référence n'engendre *a priori* pas de problème juridique, il en est autrement du règlement grand-ducal du 15 décembre 2021 portant déclaration d'obligation générale de l'accord interprofessionnel pour les gens de mer (valable du 01.11.2021 au 31.10.2022) conclu entre la FEDIL Shipping, d'une part et les syndicats bénéficiant de la représentativité nationale générale l'OGBL et le LCGB visé au point 3° de l'alinéa 2 qui n'est plus en vigueur dans la mesure où l'article 1^{er}, tout comme l'intitulé du règlement grand-ducal visé, indiquent que l'accord interprofessionnel est valable du 1^{er} novembre 2021 au 31 décembre 2022. Dans la mesure où, en vertu de l'article L. 164-8, paragraphe 6, du Code du travail, le règlement grand-ducal d'obligation générale cesse ses effets au même moment que l'accord conclu, le Conseil d'État demande d'abandonner cette référence.

Article 3

D'après l'article 3.4.2-1, paragraphe 5, du projet de loi n° 7329 dans sa version coordonnée « [t]out organisme doit introduire une demande d'autorisation. Un règlement grand-ducal précise les modalités à suivre et les documents à fournir par l'organisme afin de faire la démonstration qu'il répond aux exigences posées à l'alinéa 4 ».

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue reprend partiellement une disposition hiérarchiquement supérieure. Ainsi, les moyens et ressources visés à l'article 3.4.2-1, paragraphe 4, point 1°, du projet de loi n° 7329 (tel qu'amendé) comprennent, selon la lecture du Conseil d'État, également les ressources humaines, alors que le point 1° du paragraphe sous examen mentionne les capacités en inspecteurs. Or, une reprise d'une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'a pas sa place dans les textes hiérarchiquement inférieurs. La reprise de la disposition légale dans le projet de règlement grand-ducal sous rubrique risque de dénaturer le texte de la norme supérieure, voire de faire double emploi, et est à omettre comme engendrant un risque de confusion dans l'esprit du lecteur entre dispositions hiérarchiquement distinctes. Par conséquent, il y a lieu de reformuler le texte.

Articles 4 à 7

Sans observation.

Article 8

D'après l'article 3.4.1-1, alinéa 2, du texte coordonné du projet de loi n° 7329 « [l]'efficacité du système d'inspection et de certification est périodiquement évaluée en application d'un système de gestion de la qualité défini par règlement grand-ducal ».

Au paragraphe 1^{er}, point 5°, phrase liminaire, de l'article sous revue, l'emploi du terme « notamment » laisse entendre que l'autorité, en l'occurrence le commissaire, peut agir ou compléter le texte réglementaire à sa guise. Partant, la disposition précitée permet de rajouter au dispositif du

projet de loi n° 7329 et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale. Par conséquent, le Conseil d'État demande la suppression du terme « notamment ».

Article 9

Sans observation.

Article 10

Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous revue visent à exécuter l'article 3.4.5-5 du projet de loi n° 7329 qui dispose qu'« [u]n règlement grand-ducal détaille les formalités et la procédure en matière de plaintes ». Le Conseil d'État constate que lesdits paragraphes excèdent les simples formalités et procédure en matière de plaintes. Or, étant donné que les dispositions en question ont trait à une matière réservée en vertu de l'article 34 de la Constitution, celles-ci sont à faire figurer au dispositif d'une loi formelle. Cependant, en ce qui concerne le paragraphe 2, première phrase, le Conseil d'État donne à considérer que la règle de la protection de la source de la plainte ou de la réclamation n'a pas un caractère absolu, mais est relativisée par l'adjonction des termes « dans la mesure du possible ». Une telle atténuation de ce principe n'est pas prévue à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2003/54/UE précitée, que le texte sous examen est censé transposer en droit national. Partant, le Conseil d'État demande de supprimer les termes pré-indiqués comme étant contraires au droit européen.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Article 14

L'article 3.4.5-1 du projet de loi n° 7329 dispose que :

« Tout marin peut formuler une plainte relative au non-respect des prescriptions de la présente loi.

Au sens de l'alinéa 1^{er}, on entend par plainte :

1° une plainte introduite à bord du navire auprès des responsables à bord à savoir le capitaine ou le supérieur hiérarchique présent à bord ;
ou

2° une plainte introduite auprès du commissaire. »

L'article 3.4.5-5 du même projet de loi dispose encore qu'« [u]n règlement grand-ducal détaille les formalités et la procédure en matière de plaintes. »

L'article 14 sous revue procède à l'exécution de l'article 3.4.5-5 précité en prévoyant la procédure à suivre par le marin en matière de plainte. À cet égard, le Conseil d'État relève que les paragraphes 3 et 4 de l'article sous revue prévoient une intervention de l'armateur dans le cadre de la procédure des plaintes, alors que ce dernier n'est pas visé par la disposition légale précitée. Le Conseil d'État estime que faute d'ancrage dans le projet de loi précité, l'armateur ne peut être désigné comme instance supplémentaire de traitement de plaintes par le règlement grand-ducal.

Le paragraphe 5 prévoit la possibilité pour le marin de présenter le litige au commissaire si ce dernier n'a pas été résolu à sa satisfaction par le capitaine ou par l'armateur visés au paragraphe 4. La disposition sous examen ne précise pourtant pas si le commissaire tranchera alors le litige en dernier ressort. Le Conseil d'État comprend le texte sous examen en ce sens que si le commissaire constate que les prescriptions du projet de loi n° 7329 n'ont pas été respectées, il formule des demandes de correction qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent donner lieu à des amendes administratives. Cela ne l'empêche pas d'essayer au préalable de concilier les parties, tel que prévu à l'article 15, alinéa 3. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à l'observation y formulée. Afin d'éviter toute insécurité juridique, le Conseil d'État suggère de préciser la mission dévolue au commissaire dans le cadre de la procédure des plaintes dans le cadre fixé par le projet de loi n° 7329.

Article 15

Selon la lecture du Conseil d'État, l'article 15 concerne l'hypothèse où le marin s'adresse directement au commissaire, le projet de loi n° 7329 prévoyant à côté de la plainte introduite à bord du navire, une plainte externe introduite directement auprès du commissaire. Il ne ressort pas clairement du texte si cet article vise en outre l'intervention du commissaire dans le cadre d'une plainte interne. Il y a lieu, dans un souci de sécurité juridique, de le préciser dans le dispositif du projet sous revue.

L'alinéa 2 de l'article sous revue ne précise pas dans quels délais le commissaire doit informer le plaignant de sa décision alors que la plainte interne est soumise à des délais contraignants. Le Conseil d'État estime que les auteurs devraient combler cette lacune.

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 3 de l'article sous examen attribue au commissaire la mission de conciliateur non encadrée par le projet de loi n° 7329. Par conséquent, ledit alinéa, en ce qu'il attribue au commissaire une nouvelle mission, rajoute au dispositif du projet de loi n° 7329 et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

Articles 16 et 17

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il convient d'écrire au préambule « loi du 10 juillet 2011 portant approbation – de la Convention 185 révisant la Convention sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa quatre-vingt-onzième session, qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close, le 19 juin 2003, et – de la Convention du travail maritime, adoptée par la Conférence internationale du Travail (maritime) à sa

quatre-vingt-quatorzième session, qui s'est tenue à Genève le 7 février 2006 » et à l'article 2, alinéa 2, point 3°, « règlement grand-ducal du 15 décembre 2021 portant déclaration d'obligation générale de l'accord interprofessionnel pour les gens de mer (valable du 01.11.2021 au 31.10.2022) conclu entre la FEDIL Shipping, d'une part et les syndicats bénéficiant de la représentativité nationale générale l'OGBL et le LCGB ».

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 2, alinéa 1^{er}, « à l'article 3.0.0-1, point 7°, ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules.

Les intitulés des chapitres ne sont pas à faire suivre par un point, étant donné qu'ils ne forment pas de phrase.

Préambule

Le quatrième visa relatif à la consultation de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés est à adapter pour le cas où les avis demandés ne seraient pas parvenus au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il est signalé que 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 ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, il est suggéré de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« L'organisme défini à l'article 3.4.1-2, point 6°, et visé à l'article 3.4.2-1, paragraphe 4, de la loi précitée du 9 novembre 1990, introduit une demande d'autorisation auprès du commissaire qui mentionne : ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, la virgule avant les termes « par le commissaire » est à omettre.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « le principe directeur B5.1.4, paragraphes 8 et 9, de la Convention du travail maritime, 2006 ».

Article 8

En ce qui concerne les énumérations, le Conseil d'État relève que chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Par conséquent, aux points 3°, lettre d), et 4°, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer le point final par un point-virgule.

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, point 1^o, il y a lieu d'écrire « le principe directeur B5.1.4, paragraphes 1^{er} et 4, de la Convention du travail maritime, 2006 ; ».

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, il est indiqué que les subdivisions en lettres minuscules alphabétiques sont à faire suivre d'une parenthèse fermante et non pas d'un point. Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, point 5^o.

Article 10

Au paragraphe 3, il est relevé que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'une tournure telle que « deux paragraphes précédents » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro des paragraphes en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 11

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après son intitulé.

Article 16

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 17

Les articles du projet de règlement sous revue n'étant pas munis d'un intitulé, il y a lieu d'en faire abstraction à l'article sous examen.

Il est signalé que les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule. Partant, il convient d'écrire « ministre ayant les Affaires maritimes dans ses attributions ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 8 octobre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes