

N° 5238

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

transposant la directive 2001/96/CE du Parlement européen et
du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et
des procédures harmonisées pour le chargement et le déchar-
gement sûrs des vraquiers

* * *

(Dépôt: le 17.11.2003)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Prési- dent de la Chambre des Députés (14.11.2003).....	1
2) Exposé des motifs.....	2
3) Texte du projet de règlement grand-ducal.....	2
4) Commentaire des articles.....	3
5) Avis de la Chambre de Commerce (2.5.2003).....	4
6) Avis du Conseil d'Etat (23.9.2003).....	4
7) Prise de position du Commissariat aux affaires maritimes (28.10.2003).....	6

*

DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(14.11.2003)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre des Transports, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, avec prière de bien vouloir en saisir la Conférence des Présidents.

Je joins le texte du projet, l'exposé des motifs, le commentaire des articles, l'avis de la Chambre de Commerce ainsi que l'avis du Conseil d'Etat et la prise de position du Commissaire du Gouvernement aux Affaires Maritimes à laquelle Monsieur le Ministre des Transports se rallie.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
François BILTGEN

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objet de transposer en droit national la directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers.

Les vraquiers sont des navires spécialement construits pour le transport de marchandises solides, en vrac. Ces dernières années, de nombreux accidents impliquant ce type de navire et entraînant de lourdes pertes en vies humaines se sont produits. L'analyse des causes de ces accidents montre que les opérations de chargement et de déchargement, lorsqu'elles ne sont pas exécutées correctement, causent des contraintes excessives aux structures des navires. A terme, celles-ci peuvent mettre en cause la solidité du navire et causer des avaries de structure.

Au niveau international, l'Organisation Maritime Internationale (OMI) a réagi en adoptant diverses résolutions ainsi qu'un recueil de règles pratiques („recueil BLU“, résolution A.862(20)) pour la sécurité du chargement et du déchargement des vraquiers. La convention SOLAS contient également des dispositions pertinentes, notamment en établissant les responsabilités du capitaine et du représentant du terminal.

Le recueil BLU n'ayant pas un caractère obligatoire, la Communauté européenne a décidé d'agir au niveau communautaire en adoptant la directive 2001/96/CE. Celle-ci établit des exigences et des procédures harmonisées aux fins de l'application des différentes recommandations de l'OMI et du recueil BLU. Ces exigences, rendues obligatoires sur tout le territoire de la Communauté européenne, et à bord de tous les vraquiers faisant escale dans les ports communautaires, quel que soit leur pavillon, visent à renforcer la sécurité en réduisant les risques liés à la mauvaise exécution des opérations de chargement et de déchargement dans les terminaux pour cargaison solide en vrac. Par l'adoption de cette directive et sa notification à l'OMI, la Communauté européenne envoie un signal clair en direction de la communauté maritime internationale indiquant sa résolution à soutenir les efforts déployés au niveau international en vue de renforcer la sécurité des vraquiers.

Ce règlement grand-ducal est pris en exécution de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois et plus particulièrement son article 64. La loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports telle qu'elle a été modifiée et complétée dans la suite est également prise comme base légale dans la mesure où elle permet de publier la directive par référence à sa publication au Journal Officiel des Communautés européennes.

*

TEXTE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Vu la loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports telle qu'elle a été modifiée et complétée dans la suite;

Vu la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois;

Vu la directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers;

Vu l'avis de la Chambre de commerce;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés;

Sur le rapport de Notre Ministre des Transports et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1er.– Le chargement et le déchargement des vraquiers inscrits au registre public maritime des navires battant pavillon luxembourgeois doivent être effectués conformément aux dispositions de la directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers.

Cette directive qui fait partie intégrante du présent règlement grand-ducal, n'est pas publiée au Mémorial, la publication au Journal Officiel des Communautés européennes en tenant lieu. Elle se trouve publiée comme suit: J.O. No L 13/9 du 16 janvier 2002.

Art. 2.– Le Commissariat aux affaires maritimes est l'administration de l'Etat du pavillon, telle qu'elle est définie au paragraphe 12 de l'article 3 de la directive 2001/96/CE.

Art. 3.– Les infractions aux prescriptions des articles 7, 8 et 10 de la directive 2001/96/CE sont punies conformément aux dispositions de l'article 126, troisième phrase et suivantes de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois.

Art. 4.– Notre Ministre des Transports est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

La directive 2001/96/CE introduit des exigences qui s'appliquent, d'une part aux navires vraquiers faisant escale dans les ports communautaires et d'autre part aux terminaux pour cargaison solide en vrac. De par sa situation géographique, le Luxembourg n'est concerné que par les implications que la directive a sur les vraquiers battant pavillon luxembourgeois.

L'article 1er rend obligatoire les exigences de la directive en matière de chargement et de déchargement aux vraquiers inscrits au registre public maritime des navires battant pavillon luxembourgeois. En octobre 2002, un vraquier de 6.385 TJB (tonneaux de jauge brute) bat pavillon luxembourgeois.

Ad article 2

L'article 2 désigne le Commissariat aux affaires maritimes comme administration de l'Etat du pavillon, telle qu'elle est définie dans la directive.

Le Commissariat aux affaires maritimes sera informé par le capitaine et/ou par le représentant du terminal des avaries survenues au cours du chargement ou du déchargement, lorsqu'il y a atteinte à la structure ou à l'étanchéité de la coque ou aux systèmes techniques essentiels du navire. Le Commissariat aux affaires maritimes pourra alors émettre un avis quant à la nécessité de procéder à une réparation immédiate ou sur la possibilité de son report. Le Commissariat aux affaires maritimes peut, dans ce cas, se faire représenter par un organisme agréé agissant en son nom.

Cette pratique, prévue aux articles 65, 66 et 67 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, ne constitue pas une nouvelle attribution de compétence.

Ad article 3

L'article 3 prévoit les sanctions applicables en cas de non-respect des prescriptions du règlement. L'obligation de prévoir des sanctions figure à l'article 16 de la directive.

L'article 126 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 prévoit des sanctions pénales pour les infractions à cette loi et plus particulièrement les dispositions relatives à la sécurité de la navigation et de la police de la navigation prévues au titre 2 de cette loi et les conventions y mentionnées, ainsi que les règlements pris en leur exécution. Figure notamment sous ce titre la convention SOLAS.

Les procédures reprises dans la directive et destinées à préparer, à approuver et à conduire les opérations de chargement ou de déchargement sont fondées sur les dispositions de la convention SOLAS et du recueil BLU.

Ce règlement n'introduit donc pas de nouvelles sanctions pénales. Il convient de le considérer comme un règlement d'exécution de la loi maritime luxembourgeoise, respectivement de la Convention SOLAS. L'origine internationale du texte est certes d'ordre communautaire qui lui se base sur une convention de l'OMI. C'est donc à bon escient que les sanctions pénales de la loi modifiée du 9 août 1971 sont écartées pour se baser sur celles de la loi du 9 novembre 1990.

Ad article 4

Cet article ne requiert pas de commentaires particuliers.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(2.5.2003)

Par sa lettre du 21 février 2003, Monsieur le Ministre des Transports a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à transposer en droit national la directive 2001/96/CE du Parlement Européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs de vraquiers.

En effet, le nombre important d'accidents de vraquiers a conduit la Communauté européenne à agir et à adopter la directive 2001/96/CE qui établit des exigences et des procédures harmonisées aux fins de l'application des différentes recommandations de l'OMI (Organisation Maritime Internationale).

Il est à noter que la directive 2001/96/CE fait partie intégrante du projet de règlement grand-ducal sous rubrique par la technique déjà appliquée de la publication des textes par renvoi à la publication dans le Journal Officiel des Communautés européennes.

La Chambre de Commerce n'a pas d'observations particulières à formuler.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(23.9.2003)

Par dépêche du 25 février 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre des Transports.

Au texte du projet étaient joints l'exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de Commerce a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 16 mai 2003.

Par une lettre du 8 juillet 2003 qui parvint au Conseil d'Etat le 10 juillet 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur demande du ministre des Transports, est intervenu auprès du Conseil d'Etat pour qu'il réserve un traitement prioritaire au projet.

*

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à transposer en droit national la directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers. Les vraquiers sont des navires spécialement construits pour le transport de marchandises solides, en vrac. Ladite directive 2001/96/CE a pour but de renforcer la sécurité de ces navires par la prévention d'accidents dus à des

contraintes excessives aux structures des navires causées par des opérations de chargement et de déchargement qui ne sont pas exécutées correctement. Les exigences et les procédures harmonisées y relatives sont rendues obligatoires sur tout le territoire de la Communauté européenne et à bord de tous les vraquiers faisant escale dans les ports communautaires.

Tout en étant pleinement d'accord avec le but poursuivi par le présent projet de règlement, le Conseil d'Etat ne peut cependant pas approuver le texte du projet pour les raisons qu'il exposera à l'examen des articles.

*

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er.—

Cet article dispose que le chargement et le déchargement des vraquiers inscrits au registre public maritime des navires battant pavillon luxembourgeois doivent être effectués conformément aux dispositions de la directive 2001/96/CE précitée qui doit faire partie intégrante du règlement sans être publiée au Mémorial, la publication au Journal officiel des Communautés européennes en tenant lieu.

Une telle transposition par référence d'une directive a déjà été critiquée par le Conseil d'Etat dans le passé (à titre d'exemple, voir son avis du 29 janvier 1991 sur le projet de loi ayant pour objet de transposer dans le droit national certaines directives communautaires en matière de droit d'établissement, *doc. parl. No 3452¹, pp. 2 et 3*).

La technique d'exécution par référence à la directive, qui consiste à opérer un simple renvoi au Journal officiel des Communautés européennes, peut certes être occasionnellement utilisée, par exemple pour des matières techniques et notamment pour celles qui, dans le passé, n'ont guère fait l'objet d'une législation ou d'une réglementation luxembourgeoise quelque peu développées.

Le recours exceptionnel à la technique de transposition par simple renvoi à une directive peut encore être admis si le texte de la directive ne prévoit que des règles, ne comportant pas d'options, se rapprochant ainsi dans ses effets du règlement communautaire.

L'utilisation trop fréquente de cette technique risque cependant d'aboutir assez rapidement à ce que des lois et règlements nationaux cohérents soient progressivement supplantés par un ensemble considérable de directives non codifiées et difficilement accessibles tant aux particuliers qu'aux praticiens. Ce mode de transposition risque donc d'introduire dans l'ordre juridique luxembourgeois des dispositions parallèles et concurrentes faisant double emploi, d'induire ainsi en erreur les particuliers, les administrations et d'autres instances sur l'état du droit applicable, contribuant à une insécurité juridique qui aurait pu être évitée par des dispositions de fond et de forme visant à introduire la directive dans une législation interne cohérente et accessible aux citoyens.

Il est dès lors absolument nécessaire que la transposition aboutisse à un toilettage de la législation et de la réglementation nationales préexistantes, qui ne saurait être effectué qu'en abrogeant expressément les règles contraires à la directive.

En l'espèce, le recours à la technique de transposition par simple renvoi à une directive n'est, aux yeux du Conseil d'Etat, pas admissible, puisque le texte de la directive implique, en vue de la mise en oeuvre de ses dispositions, l'introduction d'une réglementation spécifique au Luxembourg.

En cas de transposition correcte de la directive 2001/96/CE précitée, la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois constituerait d'ailleurs une base légale suffisante.

Article 2

Le Conseil d'Etat estime que la disposition précisant que le Commissariat aux affaires maritimes est l'administration de l'Etat du pavillon est superflète, alors que cette précision résulte déjà de la prédite loi modifiée du 9 novembre 1990 elle-même.

Article 3

Cet article punit les infractions aux prescriptions des articles 7, 8 et 10 de la directive 2001/96/CE précitée conformément à l'article 126 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 précitée.

Avant d'envisager une sanction pénale, il se recommande d'examiner si un autre moyen ne serait pas plus adéquat. En effet, une mesure administrative, tel le retrait d'une autorisation, peut souvent être plus efficace pour faire respecter les prescriptions légales.

En l'espèce, il s'y ajoute que les infractions visées sont beaucoup trop imprécises pour pouvoir être valablement sanctionnées.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 septembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

*

PRISE DE POSITION DU COMMISSARIAT AUX AFFAIRES MARITIMES

(28.10.2003)

Article 1er

La Haute Corporation n'admet pas la technique de transposition par simple renvoi à une directive, retenue par les auteurs du projet. La raison invoquée est l'obligation de l'introduction d'une réglementation luxembourgeoise spécifique en vue de la mise en oeuvre des dispositions de la directive. La Haute Corporation admet toutefois le recours exceptionnel à cette technique de transposition pour des matières techniques.

Depuis sa création, le Commissariat aux affaires maritimes a systématiquement préparé les textes de transposition des directives européennes de manière à rendre leur application possible en pratique.

Dans le cas précis, le Commissariat aux affaires maritimes est d'avis que la publication par référence est certainement satisfaisante et garantit une sécurité juridique suffisante dans la mesure où le sujet traité est purement technique et ne concerne que les opérations de chargement et de déchargement des navires de type vraquiers. Cette technique de publication par référence est en outre expressément permise par la loi modifiée du 9 août 1971, d'autant que les dispositions en question n'ont guère fait l'objet d'une législation ou d'une réglementation luxembourgeoise quelque peu développée et ne concernent qu'un nombre très limité d'instances et de personnes actives dans le milieu luxembourgeois du secteur maritime. Comme il a été mentionné dans le commentaire des articles joint au projet sous avis, un seul vraquier de 6.385 TJB (tonneaux de jauge brute) bat pavillon luxembourgeois.

Le Conseil d'Etat a admis pour d'autres textes le recours exceptionnel à la technique de la mise en application par simple renvoi à une directive ne comportant pas d'option, ne prévoyant que des règles parfaites et se rapprochant ainsi dans ses effets du texte communautaire.

De plus, étant donné que ces opérations de chargement et de déchargement se déroulent exclusivement en dehors du territoire luxembourgeois, il semble évident et logique que nulle part au monde le texte du Mémorial ne servira de référence.

Le Commissariat aux affaires maritimes insiste pour que l'article 1er soit maintenu en l'état et que la technique de transposition par simple renvoi à la directive soit retenue.

Article 2

Le Conseil d'Etat estime que la disposition précisant que le Commissariat aux affaires maritimes est l'administration de l'Etat du pavillon est superfétatoire, alors que cette précision résulte déjà de la loi modifiée du 9 novembre 1990.

Le Commissariat aux affaires maritimes est d'avis que cette précision doit être conservée afin d'éviter des justifications à répétition avec la Commission et pour être tout à fait conforme à la directive à transposer. L'article 2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 définit certes les missions du Commissariat, mais celles-ci étant limitées, il est envisageable qu'une autre administration soit compétente pour les matières traitées.

La précision apportée à l'article 2 est donc justifiée et nécessaire.

Article 3

Cet article vise à punir les infractions aux prescriptions des articles 7, 8 et 10 de la directive 2001/96/CE, conformément à l'article 126 de la loi modifiée du 9 novembre 1990.

La Haute Corporation estime qu'avant d'envisager une sanction pénale, il se recommande d'examiner si un autre moyen ne serait pas plus adéquat. En effet, une mesure administrative, tel le retrait d'une autorisation, peut souvent être plus efficace pour faire respecter les prescriptions légales.

En l'espèce, il s'y ajoute que les infractions visées sont beaucoup trop imprécises pour pouvoir être valablement sanctionnées.

Comme il est rappelé dans le commentaire des articles joint au projet de règlement, l'obligation d'introduire des sanctions figure à l'article 16 de la directive.

Quant à l'opportunité de sanctions administratives, telles que le suggère la Haute corporation, le Commissariat aux affaires maritimes aimerait rappeler que les opérations de chargement et de déchargement se déroulent exclusivement à l'étranger. La possibilité de recourir à ce type de sanction n'est donc pas donnée dans ce cas de figure.

Le Commissariat aux affaires maritimes voudrait insister que le texte reste en l'état.

Marc GLODT

*Commissaire du Gouvernement
aux affaires maritimes*

