



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 14 et 29 avril, des 14 et 28 mai, des 11 et 18 juin, ainsi que des 2, 14, 15 et 16 juillet 2020
2. 7329 Projet de loi 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
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, Mme Françoise Hetto-Gaasch remplaçant M. Serge Wilmes, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

M. Robert Biver, Mme Elisabeth Relave-Svendsen, Mme Annabel Rossi, du Commissariat aux affaires maritimes

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 14 et 29 avril, des 14 et 28 mai, des 11 et 18 juin, ainsi que des 2, 14, 15 et 16 juillet 2020

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. 7329 Projet de loi 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

- Désignation d'un rapporteur

Madame Lydia Mutsch est désignée comme rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de l'Economie dresse un historique du registre public maritime, créé en 1990, avant de résumer l'objet du projet de loi déposé par son prédécesseur en date du 29 juin 2018.

Monsieur le Président constate qu'il ne s'agit pas seulement de préciser des mesures de mise en œuvre de la Convention du travail maritime¹. Les auteurs projettent également de restructurer intégralement la loi modifiée du 9 novembre 1990 qui a fondé le registre public maritime luxembourgeois, tandis que le **Conseil d'Etat doute même de la nécessité de ce projet de loi**. L'intervenant invite les représentants du Commissariat aux affaires maritimes à en fournir davantage d'explications. Pour ce qui est de l'examen des articles, il propose de l'effectuer conjointement à l'examen des observations du Conseil d'Etat et ceci sur base du tableau synoptique transmis le 6 octobre 2020 à la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

¹ Ratifiée le 20 septembre 2011 par le Luxembourg et entrée en vigueur le 20 août 2013.

Une représentante du Commissariat aux affaires maritimes² souligne que la Convention du travail maritime pose un socle de règles sociales minimales et explique qu'un bon nombre des dispositions de la Convention du travail maritime n'étaient pas directement « self executing » et sont formulées de manière générale,³ voire vague. A de telles dispositions, il s'agissait de donner une teneur concrète. Cette mise en œuvre de normes minimales internationales dans le droit national n'est ni une atteinte à la position moniste du Luxembourg en matière de droit international, ni à la hiérarchie des normes. Des vides juridiques étaient à combler et certaines dispositions étaient même impérativement à inscrire dans la législation luxembourgeoise comme l'inspection et la certification des navires. Désormais, en matière sociale, les navires doivent être inspectés par des inspecteurs de l'Etat pavillon. En cas de conformité aux normes, le navire obtiendra un certificat démontrant aux ports que ce navire respecte les normes sociales minimales internationales.

La Convention du travail maritime obligeait les Etats parties à consulter les partenaires sociaux sur certains points et ces consultations ont été effectuées par le Commissariat aux affaires maritimes.

Certaines dispositions techniques explicites et précises de la Convention n'ont pas été reprises, car il suffisait de renvoyer à cette dernière. Beaucoup de dispositions « self executing » ont néanmoins été reprises dans l'intérêt de la lisibilité et de l'exhaustivité du dispositif pour les gens de mer. L'oratrice rappelle que les équipages sur mer ont une composition très internationale⁴ et il ne s'agit pas de juristes. Un texte unique est donc évidemment à préférer à un labyrinthe juridique. Il en va de même des inspecteurs mandatés par l'Etat luxembourgeois dont le travail est largement facilité en disposant d'un texte unique, complet et cohérent. Ces inspecteurs ne travaillant pas toujours et exclusivement pour le Luxembourg et doivent tenir compte de législations divergentes. Il s'agit également d'une question de sécurité juridique.

L'idée de regrouper ces normes du travail marin dans un code séparé a été considérée. Cette démarche aurait toutefois exigé d'amputer la loi modifiée précitée du 9 novembre 1990 d'une importante partie. Pour des raisons de transparence et de lisibilité, le Commissariat a préféré maintenir intacte cet « acte de base » tout en procédant comme en matière de codification. Une refonte complète du titre 3 (futur livre 3) de la loi précitée du 9 novembre 1990 en a résulté.

Elle concède que la démarche choisie exigera une réadaptation systématique de la future loi, renvoie toutefois au phénomène plus général de « l'inflation législative » et estime que le législateur devra et saura composer avec cette réalité. Les trois récentes modifications de la Convention du travail maritime évoquées par le Conseil d'Etat pour illustrer ce possible rythme (2004, 2016 et 2018) et dont le projet de loi tient compte, ne seraient pas réellement convaincantes car elles auraient de toute manière exigé de légiférer. Des décisions étaient à prendre en droit national, par exemple pour déterminer de quelles garanties financières il s'agira en cas de rapatriement ou pour prévoir

² Les conseillères juridiques du Commissariat aux affaires maritimes s'expriment en langue française.

³ Les Etats membres « s'assurent que » ; « font en sorte que » ; « tout Etat membre veille à ce que » etc.

⁴ Les nationalités les plus représentées sont, dans l'ordre : les Philippins ; les Belges ; les Ukrainiens ; les Indiens ; les Croates et les Néerlandais (source : Rapport d'activité 2019 du Commissariat aux affaires maritimes).

le maintien du contrat de travail lorsque des marins sont capturés. Ainsi, le Conseil d'Etat ne ferait qu'illustrer ledit phénomène plus général.

L'exemple de la France, cité en tant que modèle, où la Convention du travail maritime a simplement été publiée par un décret du 13 juin 2014, serait réducteur. Celle-ci dispose déjà de tout un corps de règles très protectrices et précises en matière de droit social et du travail marin. Par ailleurs, dans son étude d'impact, le Sénat a répertorié toute une série de dispositions françaises existantes à amender ou à prendre – et qui entretemps aurait été prise – pour les mettre en conformité avec la Convention du travail maritime et des directives européennes.

Débat :

Répondant à Madame le Rapporteur, Monsieur le Commissaire du Gouvernement aux affaires maritimes souligne que l'objectif était précisément de disposer en fin de compte d'un **texte légal unique, complet et cohérent**. Il renvoie au contexte très international dans lequel le législateur luxembourgeois œuvre dès qu'il touche au droit maritime. La façon de procéder vise à rencontrer tant les besoins des marins ou de leurs représentants juridiques que ceux des inspecteurs mandatés par l'Etat luxembourgeois. Il rappelle que la Convention pose un socle de normes minimales. La non transposition de certaines dispositions de la Convention s'explique, en général, par l'existence de normes afférentes plus élevées dans le droit luxembourgeois que celles prévues par la Convention. En aucun cas des dispositions luxembourgeoises se situent en-dessous de ce standard international. Les normes transposées ne sont, par contre, pas forcément plus élevées que le minima posé par la Convention. D'autres dispositions ne concernaient pas le Luxembourg du fait, par exemple, que le Luxembourg ne dispose pas de chantiers navals et ne doit donc pas légiférer sur les dimensions des cabines à construire ou installations sanitaires à prévoir. Les inspecteurs connaissent ces standards internationaux auxquels doivent satisfaire les nouveaux navires. A ce niveau, on peut réellement parler de normes « self executing ». En somme, on peut toutefois déclarer que le Luxembourg a transposé le maximum possible ou raisonnable des normes prévues par la Convention.

Madame Simone Beissel juge cette approche comme évidente dans le contexte du droit maritime. Elle suggère toutefois de joindre la Convention maritime internationale comme annexe au dispositif qui sera porté au vote de la Chambre des Députés. Ainsi, tout un chacun disposera réellement d'un document complet et exhaustif au jour de l'adoption et qui sera également publié comme tel.

Une représentante du Commissariat aux affaires maritimes donne à considérer que la Convention du travail maritime a déjà été publiée lors de sa ratification par article unique. La Convention peut également être consultée sur la plateforme internet du Commissariat.

Madame Simone Beissel explique que le législateur a également le devoir de veiller à l'accessibilité – comprise au sens large – des lois qu'il adopte et ceci non seulement pour les spécialistes du droit respectif. Sa suggestion était d'ordre pratique et motivée par cette préoccupation de

garantir un accès facile à toutes les dispositions légales sociales qui s'appliquent à ce secteur. Puisque cette convention saura être retrouvée de manière aisée, elle peut s'accommoder de cette approche.

Conclusion :

Monsieur le Président retient que, quant au fond, l'approche législative projetée par le Gouvernement sera maintenue.

Monsieur le Président ajoute que dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat soulève également une autre problématique, celle de la **compétence territoriale des juridictions luxembourgeoises** et de la loi applicable en matière pénale.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes proposent de suivre l'avis du Conseil d'Etat à ce sujet. Ceci, en ajoutant un paragraphe 2, composé de deux alinéas, à l'article 3.0.0-5. Le premier alinéa précisant, par référence à l'article 4 du Code pénal, que les infractions pénales sont applicables à toute personne à bord quel que soit leur nationalité ou le lieu de l'infraction. Le deuxième alinéa rendrait les juridictions luxembourgeoises compétentes.

Monsieur le Président note que, en ce qui concerne les **conventions collectives**, le Conseil d'Etat constate qu'aucun article ne déclare d'ordre public celles déclarées d'obligation générale. Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes signalent vouloir y remédier en insérant une phrase à l'article 3.0.0-6 renvoyant à l'article L. 164-8 du Code du travail. Cette disposition s'abstiendra toutefois de les déclarer de manière générale comme étant d'ordre public. Il est préférable de préciser à chaque référence faite à une convention collective si celle-ci est applicable à tous les salariés.

Concernant les différentes formulations employées pour préciser ou rappeler au sein du dispositif le **champ d'application** et critiquées par le Conseil d'Etat, le Commissariat aux affaires maritimes concède qu'il y a lieu d'harmoniser ces formulations, souligne toutefois la nécessité de procéder dans ce contexte de manière plus nuancée. Ainsi, le champ d'application est bien posé par l'article 3.0.0-3, mais permet aux parties de choisir la loi qui régit le contrat d'engagement « sous réserve des dispositions impératives de la présente loi applicables à tous les gens de mer naviguant sous pavillon luxembourgeois ou de dispositions plus favorables issues de conventions ou accords collectifs qui leurs sont applicables. ». Il semble donc utile de préciser, le cas échéant, s'il s'agit d'une disposition qui s'applique indépendamment de la législation régissant les contrats respectifs. Des ajouts comme « quelle que soit la loi choisie » ou « à tous les marins naviguant sous pavillon luxembourgeois » sont motivés par la volonté de souligner le caractère de « lois de police » de ces dispositions.

Monsieur le Président approuve cette façon de procéder, quitte à harmoniser la tournure employée. Elle permet de lever tout doute sur le caractère impératif ou non d'une disposition et assure une meilleure sécurité juridique aux justiciables.

Concernant le **congé parental**, le Commissariat aux affaires maritimes estime que les questions soulevées par le Conseil d'Etat résultent d'une ambiguïté du texte qui peut être levée. L'intention n'était nullement d'étendre de manière générale à tous les gens de mer occupés à bord de navires battant pavillon luxembourgeois. Evidemment, ces marins ne pourront bénéficier du congé

parental prévu au Code du travail que s'ils sont affiliés au régime de sécurité social luxembourgeois. C'est la réforme du congé parental qui a levé la condition territoriale du travail pour pouvoir bénéficier de cette forme de congé. Elle a ainsi également ouvert la porte à l'octroi du congé parental aux gens de mer. Monsieur le Président propose de revenir à cette problématique dans le cadre de l'examen des articles.

I.– Modification de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois

Article 1^{er}

L'article 1^{er} adapte la terminologie des subdivisions de la loi précitée du 9 novembre 1990 afin de tenir compte de sa nouvelle structure.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 renumérote l'article 1^{er} de la même loi.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 modifie l'ancien chapitre 2 de la même loi.

Art. 0.2.0-1

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de la disposition relative à la représentation et à la délégation compte tenu des règles générales régissant le statut des fonctionnaires. Il ajoute qu'en cas de maintien de cet alinéa, la terminologie serait à adapter à celle applicable depuis la réforme de la fonction publique.

Compte tenu de cette observation du Conseil d'Etat, la commission décide de **supprimer cet alinéa**.

Le Conseil d'Etat suggère, en outre, de déplacer le dernier alinéa, qui traite de la compétence du commissaire de refuser d'immatriculer des navires ou de les radier s'ils ne remplissent pas les conditions exigées. Celui-ci se trouverait mieux placé dans l'énumération des différentes missions du commissaire.

La commission décide de **maintenir ce dernier alinéa** qui, du fait de la suppression de l'alinéa ayant précédé, suivra immédiatement l'énumération des missions du commissaire. Elle fait ainsi droit aux auteurs du projet de loi qui ne jugent pas approprié d'intégrer ce pouvoir du commissaire en tant que tiret supplémentaire dans l'énumération des missions du commissaire.

Art. 0.2.0-2

La commission prend acte de la décision du Gouvernement d'attribuer la compétence pour recevoir toutes les plaintes des passagers visés par le règlement (UE) n° 1177/2010⁵ au Ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions (*voir infra article 106*). La commission **supprime par conséquent le présent article comme l'article 7.0.0-3.**

Article 4

L'article 4 modifie l'ancien chapitre 3 de la même loi.

Art. 0.3.0-1

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Art. 0.3.0-2

L'article 0.3.0-2 introduit une exception au régime général des langues pour les employés de l'Etat engagés au Commissariat aux affaires maritimes en vue de leur fonctionnarisation.

Cette dérogation, qui permet aux employés respectifs de remplacer la langue allemande par l'anglais, amène le Conseil d'Etat à exprimer sa première **opposition formelle**. Renvoyant à l'article 10*bis* de la Constitution, la Haute Corporation considère que cette inégalité de traitement n'est pas justifiée. Elle note qu'il « ne résulte ni du projet de loi, ni du commentaire des articles pourquoi cette faveur serait accordée uniquement à l'employé de l'État qui serait fonctionnarisé, mais non pas au fonctionnaire. ».

Le Conseil d'Etat s'oppose également à cette exception en ce qu'elle ne s'appuie sur aucune justification, des considérations pratiques mises à part.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes expliquent que cette exception vise à tenir compte du fait que ces employés ont à communiquer avec les administrés impliqués dans le secteur maritime dont les langues de travail sont l'anglais et le français. Ces employés participent également à des réunions auprès d'institutions internationales telles que l'Union européenne, l'OMI ou encore l'OIT, qui se tiennent généralement en anglais et en français. Une connaissance adaptée de l'anglais est donc impérative alors que celle de l'allemand n'est dans ce contexte pas obligatoirement requise. C'est donc pour des raisons pragmatiques qu'il a été prévu de permettre aux employés du Commissariat aux affaires maritimes de remplacer l'allemand par l'anglais. En vue de sa fonctionnarisation, un tel employé devra donc démontrer qu'il a une connaissance adaptée du français, de l'anglais et du luxembourgeois, sans avoir à prouver qu'il a des connaissances de l'allemand. Les niveaux de connaissance de chacune des langues correspondent à ceux normalement requis pour les trois langues administratives, dans l'ordre choisi par l'employé.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes ajoutent qu'ils ont consulté le Ministère de la Fonction publique à ce sujet. L'article 2 de la loi

⁵ Plus précisément, le règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.

modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, mais également son équivalent pour les employés de l'Etat, l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat, permet de déroger au régime des langues – quand la nature et le niveau de responsabilité des emplois le permet.

Partant, ils proposent de s'appuyer sur ladite disposition dérogatoire de l'article 2 du statut général des fonctionnaires pour ouvrir également aux fonctionnaires la possibilité d'être employés au Commissariat aux affaires maritimes sans devoir justifier de leur connaissance de l'allemand. Cette disposition dérogatoire a été insérée à l'article 2 suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne visant à ouvrir l'accès à la fonction publique à des ressortissants européens. Cette même possibilité a été accordée aux employés de l'Etat, afin d'assurer une égalité entre les agents de l'Etat.

Ils renvoient également au règlement grand-ducal du 5 mars 2004 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics pour lesquels la connaissance de l'une ou de l'autre des trois langues administratives n'est pas reconnue nécessaire en raison de la nature et du niveau de responsabilité de ces emplois. Ce règlement grand-ducal a été pris sur lesdites bases légales. Ce règlement prévoit que, pour certains emplois de l'enseignement, la connaissance d'une des trois langues administratives n'est pas requise en raison de la nature particulière et du niveau de responsabilité du poste. Dans son avis concernant ce règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat a noté : « S'il est vrai que l'enseignement et l'enseignement supérieur relèvent du secteur ouvert, le Conseil d'Etat est cependant d'avis que la base légale sur laquelle s'appuie le projet sous avis ne vise pas seulement le « secteur ouvert », mais doit s'appliquer à tous les secteurs d'activité de l'Administration. A titre d'exemple, on pourrait citer un informaticien français, recruté, à défaut de candidat luxembourgeois, comme employé de l'Etat par une administration fiscale. Il n'est pas évident que l'exercice d'un tel emploi présuppose *a priori* la maîtrise des trois langues administratives. Il est évident qu'au terme de la loi, un tel emploi pourrait bénéficier d'une dérogation. »

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes soulignent qu'ils ont besoin d'agents fortement spécialisés. Ces agents doivent soit avoir une expérience dans le domaine maritime, soit avoir réalisé des études dans ce domaine. Concrètement, les agents ainsi visés sont d'anciens officiers de la marine marchande et des juristes spécialisés en droit maritime. Au Luxembourg, peu de personnes ont acquis pareilles expériences ou connaissances et encore moins de Luxembourgeois.

Ils donnent à considérer que les fonctions des employés du Commissariat aux affaires maritimes ne justifient pas l'obligation de connaître les trois langues administratives. Le français par contre étant, avec l'anglais, la langue de travail principale, il n'est pas possible de dispenser les employés de la connaissance de cette langue. Ils rappellent que la connaissance du luxembourgeois restera un prérequis.

Ils estiment que la dérogation à prévoir permettra également d'inciter les employés francophones à apprendre le luxembourgeois. Une personne serait plus efficacement stimulée à apprendre le luxembourgeois si elle sait que par la suite elle pourra accéder au statut de fonctionnaire, sans qu'elle doive en outre apprendre l'allemand.

Monsieur le Commissaire du Gouvernement aux affaires maritimes précise qu'il est actuellement le seul fonctionnaire au sein du Commissariat. L'intervenant renvoie aux difficultés de recrutement auxquelles son administration est confrontée. Il donne à considérer qu'il dispose aujourd'hui d'agents avec une formation assez poussée et s'aperçoit de la nécessité d'offrir à ces agents une perspective professionnelle. La fonctionnarisation est une telle perspective. De surcroît, elle obligerait ces employés à apprendre le luxembourgeois, ce qui faciliterait en plus la communication du Commissariat avec les autres administrations publiques.

Afin de pouvoir lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il y a lieu d'amender cette disposition en la précisant dans le sens de ces explications supplémentaires.

Débat :

Compte tenu de la double opposition formelle du Conseil d'Etat, Monsieur le Président recommande de motiver soigneusement cet amendement.

Madame Simone Beissel remarque que la dominance mondiale de la langue anglaise dans l'ensemble du secteur maritime est une évidence. Le français est seulement la langue juridique et administrative employée au Luxembourg.

Madame le Rapporteur dit comprendre tant la problématique en matière de recrutement évoquée que l'idée de réagir par une exception au régime des langues qui s'applique aux fonctionnaires. Elle s'interroge toutefois sur la teneur concrète de cette disposition qui lui semble constituer un précédent.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes rappellent que des dispositions dérogatoires en matière de maîtrise des langues existent également dans d'autres administrations.

Madame le Rapporteur réplique qu'elle a connaissance d'exceptions linguistiques dans certaines administrations. Dans le présent cas de figure, il s'agit toutefois de dispenser des fonctionnaires d'une des trois langues administratives et plus précisément de l'allemand.

Monsieur Claude Wiseler signale qu'une exception de cette teneur lui semble également nouvelle. L'intervenant souhaite savoir quelles administrations publiques ont déjà prévu cette même exception. Le cas échéant, il souhaiterait savoir quelles autres administrations sont dans une situation similaire et pourraient être tentées de recourir également à cette même dérogation. Il lui importe d'obtenir les informations nécessaires à pouvoir évaluer en connaissance de cause les implications d'une éventuelle décision à ce sujet. Il y a également lieu d'éviter de créer des incohérences au sein de l'appareil public.

Monsieur le Commissaire du Gouvernement aux affaires maritimes estime que la seule administration publique œuvrant dans un contexte semblable est l'Administration de la navigation aérienne. Leur situation en matière de recrutement ne lui semble toutefois pas si tendue compte tenu du nombre de compagnies aériennes installées au Luxembourg et l'histoire plus longue de l'aviation civile au Luxembourg. Il donne à considérer que la reformulation proposée limite cette exception

désormais à deux fonctions précises : les emplois de conseiller technique ou de conseiller juridique.

Monsieur le Président donne à considérer que les intervenants ne remettent pas en cause la proposition de reformulation, mais ont exprimé un besoin compréhensible de disposer de plus d'informations permettant de saisir l'impact d'une pareille disposition. Cette même dérogation est-elle déjà d'application dans d'autres administrations publiques ? Quelles autres administrations sont potentiellement également concernées ? Ces données supplémentaires permettraient d'étoffer le commentaire de l'amendement à soumettre au Conseil d'Etat et également à Madame le Rapporteur de mieux expliquer ce dispositif au public. Au plus tard, lors du débat en séance publique, ces questions sont susceptibles d'être posées.

Monsieur Roy Reding doute de la nécessité de devoir recruter des juristes qui ont étudié le droit maritime. Il s'agit certes d'une branche spécifique du droit, mais chaque juriste tant soit peu calé devrait rapidement pouvoir s'y retrouver.

Conclusion :

Monsieur le Président décide de **revenir sur l'article** 0.3.0-2 une fois les informations réclamées obtenues.

Article 5

L'article 5 révisé la définition du terme « navire » et introduit celle de la notion « jauge brute ».

Dans son avis, le Conseil d'Etat demande d'omettre la tournure « sauf disposition contraire » qui porte à confusion.

L'alinéa 5 amène le Conseil d'Etat à exprimer une opposition formelle. Cet alinéa renvoie à des « exigences en matière de sécurité et de sûreté » qui pourraient également être établies par voie de règlement grand-ducal. Il s'agit toutefois d'une matière réservée par la Constitution (article 11, paragraphe 5) à la loi. Dans pareilles matières, le Gouvernement « ne peut prendre des règlements et arrêtés 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 ».

Ces exigences en matière de sécurité et de sûreté, devant être fixées par règlement grand-ducal en l'absence d'une convention internationale, sont donc à déterminer avec plus de précision. Il est exclu de renvoyer directement à un règlement grand-ducal.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes remarquent que ce renvoi à un éventuel règlement grand-ducal peut être supprimé. Il n'existe pas de règlement grand-ducal dans ce domaine et il est peu probable qu'il soit nécessaire d'en adopter un. Ils souhaitent toutefois maintenir la tournure critiquée au niveau de la phrase introductive.

Ils renvoient à la multitude de sources du droit maritime qui peuvent employer les mêmes termes, mais avec des significations différentes. Il leur semble utile de préciser au préalable que ces notions pourront s'entendre différemment par

la suite. Ainsi, un navire est compris de manière différente suivant le domaine du droit maritime dans lequel on œuvre.

La commission marque son accord au libellé amendé proposé.

Articles 6 à 61

Articles sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 62

L'article 62 renumérote l'article 61 de la loi à modifier et opère une adaptation terminologique due à une évolution législative (voir commentaire de l'article 66).

Dans son avis, le Conseil d'Etat se limite à commenter le point 2 de l'article et plus concrètement la précision suivante « selon les modalités arrêtées par règlement grand-ducal » en rappelant comment un tel renvoi est à interpréter. Il ne pourra s'agir que de dispositions d'ordre purement procédural qui peuvent ainsi être fixées. Il s'agit d'une compétence qui ne peut en principe pas revenir au ministre, mais uniquement au Grand-Duc dans la mesure où il s'agit ici d'une matière réservée à la loi, et ce conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'Etat comprend le règlement (CE) 391/2009 auquel cette disposition se réfère en ce sens qu'il comporte des règles et qu'un règlement grand-ducal peut donc arrêter les modalités de cette habilitation.

Partageant l'interprétation du Conseil d'Etat, la commission maintient inchangé cet article.⁶

Articles 63 à 65

Articles sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 66

L'article 66 modifie l'article 65 de la loi à modifier.

Dans son avis, le Conseil d'Etat se heurte à l'alinéa 3 que cet article propose d'ajouter et exprime deux oppositions formelles.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi ont transposé l'article 4 de la directive 2009/15/CE 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 les activités pertinentes des administrations maritimes. Il critique que les auteurs ne se sont pas tenus à la terminologie utilisée par la directive qui exige des motifs transparents et objectifs, tandis que le projet de loi se réfère à des **critères** transparents et objectifs. Il recommande de s'aligner à la directive, un « critère » n'étant pas un terme juridique.

⁶ Adaptations légistiques mises à part.

La commission fait droit à l'avis du Conseil d'Etat et remplace le terme « critères » par « motifs ».

Le Conseil d'Etat critique, en outre, que le projet de loi n'est pas explicite sur ce qu'il faut entendre par « transparent » et « objectif ». Afin d'obtenir davantage d'explications à ce sujet, il demande, sous réserve de dispense du second vote constitutionnel, la communication du projet de règlement grand-ducal pour pouvoir apprécier les critères objectifs et transparents.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes expliquent qu'il s'agit du règlement grand-ducal du 17 mars 2016 qui devra être complété pour introduire lesdits motifs transparents et objectifs. L'article 3 dudit règlement serait complété par un deuxième alinéa qui se lirait comme suit :

« Nonobstant l'alinéa 1^{er}, en application de l'article 2.0.0-6., alinéa 3, de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre maritime luxembourgeois, est dûment motivée la décision de ne pas habiliter un organisme agréé lorsque celui-ci ne réalise aucune classification sur des navires battant pavillon luxembourgeois. »

Ce projet de règlement grand-ducal sera communiqué au Conseil d'Etat.

L'autre opposition formelle vise la phrase finale de l'alinéa 3 à ajouter qui précise que les « modalités et conditions d'habilitation sont fixées par règlement grand-ducal. ». Le Conseil d'Etat rappelle que ce dispositif a trait à une matière réservée à la loi au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Dans un tel contexte, les **conditions** d'habilitation doivent figurer dans le texte de loi.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes informent qu'il s'agit d'une imprécision rédactionnelle. Le règlement grand-ducal du 17 mars 2016 ne prévoit que les modalités d'habilitation. Cette référence à des « conditions » peut simplement être supprimée.

La commission décide d'amender l'article dans ledit sens.

Articles 67 à 72

Articles sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 73

L'article 73 introduit le nouveau livre 3, subdivisé en cinq titres.

Monsieur le Président note que cet article⁷ constitue le cœur même du présent projet de loi. L'article révisé intégralement l'ancien titre 3 de la loi du 9 novembre 1990 précitée. Il s'agit de parvenir à une codification du droit du travail des gens de mer, droit qui est au moins partiellement dérogatoire au droit commun du travail. Toute une série de nouvelles dispositions, recommandées par la Convention du travail maritime, sont également introduites dans le droit luxembourgeois.

⁷ Qui, lui-même, se compose de 251 articles.

Art. 3.0.0-1

L'article 3.0.0-1 regroupe, par ordre alphabétique, une série de définitions nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal.

Dans son avis, le Conseil d'Etat demande que le bout de phrase « sauf stipulation contraire dans une disposition particulière » soit omis. Il estime que cette tournure de phrase n'a une utilité que dans son contexte d'origine, à savoir l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la Convention du travail maritime.

Renvoyant à l'article 5, où une telle précision a été conservée, la représentante du Commissariat aux affaires maritimes estime qu'à cet endroit cette tournure peut être supprimée. Les définitions du présent article s'appliquent à ce livre spécifique et ne varieront pas au fil de ses titres et chapitres. En outre, la « phrase » liminaire est à corriger et à doter d'un verbe. Le terme « l'expression » est ainsi remplacé par les termes « on entend par ».

La commission décide **d'amender le début de l'article** dans ce sens.

La définition relativement large donnée du « navire » interpelle le Conseil d'Etat. Renvoyant aux nombreuses définitions de ce terme applicables dans d'autres textes, il s'interroge s'il n'y aurait pas lieu de préciser cette définition afin d'éviter tout équivoque. Ainsi, dans sa teneur actuelle, cette définition inclut les navires inscrits au registre de plaisance, même s'ils ne sont pas exploités commercialement.

Le Commissariat aux affaires maritimes recommande de maintenir inchangée cette définition qui est à lire avec l'article qui suit qui délimite le champ d'application du présent livre. Cette définition a été reprise telle quelle de la Convention du travail maritime. Cependant, un lien avec la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales existe bel et bien : la loi précitée du 23 septembre 1997 renvoie au présent régime légal dès que le propriétaire d'un navire de plaisance décide de placer un équipage professionnel sur son navire. C'est dans ce cas de figure précis que les dispositions du présent livre, actuellement le titre 3 de la loi du 9 novembre 1990 précitée, sont à respecter par le propriétaire d'un navire de plaisance et à appliquer à l'équipage du navire de plaisance. Ce lien est clair et précis. Aucune ambiguïté n'est à craindre. La définition d'un navire de plaisance telle qu'elle est donnée par loi précitée du 23 septembre 1997 n'interfère pas avec celle du présent dispositif. Il s'agit de deux régimes légaux clairement définis et délimités. L'un s'applique aux navires commerciaux et certains autres navires énumérés à l'article 3.0.0-2, l'autre aux navires de plaisance, qui en droit luxembourgeois ne peuvent être utilisés qu'à des fins privées. Lorsque le navire de plaisance est doté d'un équipage professionnel, celui-ci est placé sous le régime du travail applicable aux gens de mer qui se trouve détaillé dans la loi précitée du 9 novembre 1990.

La commission partage la position du Commissariat aux affaires maritimes et **maintient inchangée la définition du navire.**

Art. 3.0.0-2

L'article 3.0.0-2 délimite le champ d'application du régime du travail applicable aux gens de mer – tant à l'égard des navires visés que des gens de mer qui y sont soumis.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article. Il rappelle que le droit du travail est réservé à la loi et qu'il est réservé à la seule loi formelle d'y apporter des restrictions.⁸ Il n'est donc pas permis de recourir à un règlement grand-ducal pour en exclure certaines personnes ou certaines catégories de personnes travaillant à bord des navires.

Le Conseil d'Etat rappelle encore qu'aux « termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'il a été révisé en date du 18 octobre 2016, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. ».

Le Conseil d'Etat critique, en outre, un certain manque de précision qui comporte un risque d'arbitraire lorsque le texte, pour déterminer si une catégorie de personnes travaillant à bord sont ou non des gens de mer, déclare qu'il « sera dûment tenu compte de la résolution concernant l'information sur les groupes professionnels adoptée le 22 février 2006 par la Conférence générale de l'OIT, ayant adopté la Convention du travail maritime, 2006 ou toute version ou [tout] document ultérieur arrêté en la matière par la Conférence générale de l'OIT ».

Par ailleurs, ladite résolution n'est pas un acte juridique contraignant applicable au Luxembourg et il ne saurait y être renvoyé pour déterminer à titre complémentaire les éléments essentiels d'une manière réservée conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Un tel renvoi ne respecte pas les exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Partant, le Conseil d'Etat exprime une deuxième opposition formelle à l'encontre de cette disposition.

Le Conseil d'Etat souligne que tout cadre pour une éventuelle exclusion de personnes de la définition des gens de mer devrait figurer, avec les éléments qui le déterminent avec la précision voulue, dans la loi.

Quant au paragraphe 2 de cet article, le Conseil d'Etat se réfère à ses observations faites à l'endroit de l'article 3.0.0-1.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes expliquent qu'une des grandes discussions lors de l'élaboration de la Convention du travail maritime était précisément la définition des « gens de mer ». L'objectif du BIT était d'étendre cette qualification juridique au plus grand nombre afin de permettre également à des personnes non directement attachées au navire, mais travaillant de longues périodes sur un navire, de bénéficier du régime protecteur de la Convention. Ainsi, même un pianiste engagé à bord d'un navire de croisière sera considéré comme un marin. Toutefois, le BIT a laissé la possibilité aux Etats parties d'exclure certaines catégories de personnes de cette définition, en fin de compte très large. A cette fin, il a formulé certaines lignes directrices exigeant, par exemple, de considérer le lieu principal de l'activité de cette personne. De telles personnes peuvent par exemple être des

⁸ En vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution.

techniciens ou ingénieurs qui interviennent pour une courte durée sur un navire en mer. La présente disposition reflète cette faculté accordée aux Etats parties.

Pour lever ces oppositions formelles du Conseil d'Etat, le Commissariat aux affaires maritimes propose de transposer ce cadre dans lequel ce règlement grand-ducal devra s'inscrire dans le présent article et renvoie à sa proposition de reformulation.⁹

Débat :

Monsieur le Président s'interroge si la disposition reformulée ne permet pas toujours à l'exécutif, et de manière assez aisée, de limiter largement le champ d'application du droit du travail applicable aux gens de mer. Il doute si la reformulation proposée puisse permettre au Conseil d'Etat de lever intégralement sa double opposition formelle.

Les représentants du Commissariat aux affaires maritimes répondent que les armateurs sont « assez d'accord » avec la définition, très large, des gens de mer, de sorte qu'ils ne voient pas d'où une pression vers de nombreuses exclusions devrait venir. Par ailleurs, même les catégories de personnes exclues sont explicitement incluses dans certaines dispositions comme le droit au rapatriement. En plus, ces personnes ont des contrats de travail relevant du droit commun. Souvent, il s'agit de spécialistes bien payés qui interviennent pour des missions clairement définies et de courte durée. A titre d'illustration, il est renvoyé à des scaphandriers, scientifiques, ingénieurs ou techniciens, voire des mercenaires sur certains passages le long de côtes, comme celle de la Somalie, à fortes activités de piraterie. Des abus sont invraisemblables. Ceci d'autant plus que les syndicats des gens de mer sont également à consulter.

Suite à une question afférente de Monsieur le Président, le Commissariat aux affaires maritimes confirme que des catégories de simples marins ne peuvent pas être exclues par voie de règlement grand-ducal du bénéfice des dispositions du présent livre et renvoie à la précision qui sera désormais donnée par cette disposition une fois amendée « en fonction du caractère occasionnel de leur activité à bord ». Même l'équipage hôtelier de navires de croisière ne saurait ainsi être exclu.

Madame Simone Beissel approuve l'amendement proposé en ce qu'il rend cette disposition bien plus précise et partant le cadre dans lequel le règlement grand-ducal prévu devra se placer. Elle estime qu'il ne pourra plus avoir de doutes ou de marges d'interprétions en ce qui concerne l'intention de cette disposition. La définition des gens de mer est claire. Il s'agit de pouvoir exclure des personnes qui interviennent pour des missions ponctuelles et limitées dans le temps sur un navire.

Madame le Rapporteur s'interroge pourquoi alors la définition des gens de mers elle-même ne sera pas précisée dans ce sens, de sorte à pouvoir omettre la présente disposition et d'éviter de devoir recourir à un règlement grand-ducal. Il s'agit en tout état de cause d'une réflexion que le Conseil d'Etat pourrait être amené à formuler.

⁹ Voir tableau synoptique transmis le 6 octobre 2020.

Monsieur le Commissaire du Gouvernement aux affaires maritimes réplique que cette construction du dispositif accorde une certaine flexibilité, nécessaire à l'exécutif qui ne peut présager l'avenir. Il y a quelques années, personne n'aurait pensé qu'il serait une fois nécessaire de placer des paramilitaires à bord des navires pour les protéger dans certaines eaux d'attaques à mains armées. Avec le développement d'autres activités économiques en pleine mer, il est plausible que d'autres catégories de professionnels actifs sur des navires émergeront.

Conclusion :

Monsieur le Président prend acte de la position du Commissariat et propose d'attendre l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au sujet de cet **amendement**.

Monsieur le Président rappelle que, au niveau du paragraphe 2, le Conseil d'Etat se heurte à la tournure « Sauf disposition contraire expresse ». Il obtient confirmation que, par analogie à la décision de la commission concernant la phrase liminaire de l'article 3.0.0-1, ces termes sont **à supprimer**.

Luxembourg, le 15 avril 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen