

N° 8048

CHAMBRE DES DEPUTES

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DES PME, DE L'ENERGIE, DE L'ESPACE ET DU TOURISME

(12.12.2024)

La commission se compose de : Mme Carole HARTMANN, Président ; Mme Simone BEISSEL, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. Guy ARENDT, M. Marc BAUM, M. Jeff BOONEN, M. Félix EISCHEN, M. Franz FAYOT, M. Patrick GOLDSCHMIDT, M. Claude HAAGEN, Mme Paulette LENERT, Mme Octavie MODERT, M. Tom WEIDIG, M. Joëlle WELFRING, Mme Stéphanie WEYDERT, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 18 juillet 2022, Monsieur le Ministre de l'Economie a déposé le projet de loi n° 8048 sous rubrique à la Chambre des Députés. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que les fiches financière et d'évaluation d'impact.

La Chambre de Commerce a publié son avis le 1^{er} août 2022.

Le 28 février 2023, le Conseil d'Etat a rendu son avis.

Le 18 janvier 2024, Monsieur le Ministre a présenté le projet de loi au sein de la Commission de l'Economie, des PME, de l'Energie, de l'Espace et du Tourisme, ci-après la « commission », qui a désigné Madame Simone Beissel comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, la commission a examiné les articles du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat et a décidé d'amender le dispositif.

Le 11 mars 2024, une lettre d'amendements parlementaires a été soumise pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

La Chambre de Commerce a publié son avis complémentaire le 6 mai 2024.

Le 11 juin 2024, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire.

Lors de sa réunion du 27 juin 2024, la commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et lui a adressé, le 11 juillet 2024, une lettre d'explication.

Le 8 octobre 2024, le Conseil d'Etat a rendu un deuxième avis complémentaire, examiné par la commission lors de sa réunion du 5 décembre 2024.

Le 12 décembre 2024, la commission a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n° 8048 vise à préciser certaines modalités d'application et sanctions du règlement européen relatif au recyclage des navires et à porter approbation de certaines conventions internationales en matière maritime.

Le but du dispositif est de réaffirmer la désignation du commissaire du gouvernement aux affaires maritimes en tant qu'administration au sens de l'article 3, paragraphe 9, du règlement (UE) n°1257/2013 et de lui offrir la possibilité de confier toutes ou une partie de ses missions à des organismes habilités au sens de l'article 2.0.0-2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois.

Considérations générales

La question du démantèlement des navires suscite des préoccupations importantes en matière de sécurité, de santé et d'environnement. Le 15 mai 2009, la Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires a été adoptée. Le Luxembourg a ratifié cette dernière en mai 2022.

La Convention de Hong Kong a pour objectif de garantir un recyclage des navires sûr, écologique et efficace par la prise en compte de

- la construction, la conception, la préparation et l'exploitation des navires;
- l'exploitation des installations de recyclage des navires d'une façon sûre et écologiquement rationnelle;
- l'introduction d'un mécanisme approprié d'exécution pour le recyclage des navires.

La Convention de Hong Kong n'a pas encore pris effet à ce jour. Dix-sept pays, dont neuf Etats membres de l'Union européenne, l'ont ratifiée en 2022. Ceux-ci représentent 29,77% de la flotte mondiale, mais malgré l'adhésion de l'Inde, leurs capacités de recyclage restaient insuffisantes.

Afin que la Convention de Hong Kong puisse entrer en vigueur, plusieurs critères doivent être remplis :

- au moins quinze Etats doivent l'avoir ratifiée;
- ces Etats doivent représenter au moins 40% du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce;
- leur volume annuel maximal de recyclage au cours des dix dernières années doit être supérieur ou égal à 3% du tonnage brut de l'ensemble des flottes marchandes desdits Etats.

En attendant l'entrée en vigueur de la Convention de Hong Kong, prévue pour juin 2025, selon l'Organisation maritime internationale, après la signature du Libéria et du Bangladesh en 2023 et dans le but de soutenir la protection de la santé humaine, la sécurité et la protection de l'environnement marin tout au long du cycle de vie d'un navire, l'Union européenne a adopté le règlement (UE) n° 1257/2013 du Parlement européen relatif au recyclage des navires, facilitant ainsi la ratification de cette dernière par les Etats membres. En ajoutant un produit supplémentaire sur sa liste des matières dangereuses, le règlement européen prévoit des mesures plus rigoureuses que celles de la Convention de Hong Kong.

Le projet de loi a pour objectif principal :

- de clarifier certaines modalités d'application et de sanctions du règlement (UE) n° 1257/2013;
- de réaffirmer le commissaire du gouvernement aux affaires maritimes comme administration qui est censée
 - o contrôler et prolonger l'inventaire des matières dangereuses tel qu'imposé à l'article 5 du règlement (UE) n° 1257/2013 ;
 - o recevoir notification par les propriétaires de leur volonté d'envoyer un navire au recyclage.

En outre, le projet de loi prévoit la possibilité de la délégation partielle ou intégrale par le commissaire aux affaires maritimes de ses tâches à des organismes habilités.

Finalement, le texte vise à ajouter la Convention de Hong Kong à la liste des conventions approuvées au sein de la loi modifiée du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions internationales en matière maritime.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre de Commerce

Un commentaire d'ordre purement légistique mis à part, la Chambre de Commerce n'a pas d'observations particulières à exprimer quant aux articles.

Dans son avis complémentaire, la Chambre de Commerce signale son accord avec les amendements parlementaires. Elle constate, en outre, que certaines observations du Conseil d'Etat n'ont pas pu être prises en compte, notamment en raison des spécificités du secteur maritime, comme le fait que les installations de recyclage des navires se trouvent en dehors du territoire national, n'ayant donc aucun lien de dépendance avec le Grand-Duché de Luxembourg.

3.2) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle qu'un règlement européen est directement applicable et constitue un acte obligatoire dans tous ses éléments. Des mesures nationales ne sont justifiées qu'en cas de renvoi direct au droit national ou en cas de besoin des dispositifs nationaux pour son application.

Concernant le règlement (UE) n° 1257/2013, deux articles nécessitent une adaptation du droit national des Etats membres. L'article 18, qui revendique la désignation par les Etats membres des administrations responsables de son application et des autorités compétentes, et l'article 22 qui impose aux Etats membres de déterminer des dispositions relatives aux sanctions applicables aux violations du règlement européen et d'assurer par tous les moyens leur application.

La Haute Corporation critique, sous peine d'opposition formelle, que le projet de loi a tendance à reprendre et à reformuler les obligations qui sont déjà clairement et précisément définies dans le règlement européen au lieu de se limiter à déterminer les administrations responsables, les autorités compétentes ou encore les sanctions applicables. La Haute Corporation souligne qu'il existe dans le règlement une distinction claire entre l'autorité et l'administration. Par conséquent, elle demande de distinguer clairement dans le dispositif le Commissariat aux affaires maritimes de son commissaire.

En outre, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la fixation par la future loi de la validité légale du certificat d'inventaire à cinq ans, en expliquant que ce faisant les auteurs retirent de l'administration le pouvoir que le règlement européen lui attribue.

De plus, la Haute Corporation s'oppose formellement à l'article prévoyant un délai légal de notification de trois mois dans lequel le propriétaire doit avertir le commissaire de son intention d'envoyer son navire au recyclage, alors que selon le règlement européen, l'administration est libre de fixer ce délai elle-même. La Haute Corporation estime, par ailleurs, inutile la transposition de cette disposition dans la loi nationale.

Vu la formulation dans la loi en projet des infractions qui seront sanctionnées, la Haute Corporation s'interroge sur l'exhaustivité de cette liste. C'est ainsi que le Conseil d'Etat exige sous peine d'opposition formelle le dénombrement complet et précis des violations prévues en y indiquant les références exactes renvoyant au règlement européen afin d'assurer son applicabilité directe.

Finalement, la Haute Corporation demande que toute autre disposition qui représenterait un obstacle à l'application directe du règlement soit écartée.

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation n'a pas pu lever l'opposition formelle émise au niveau de l'article 2 en argumentant que le règlement européen différencie clairement entre les termes « l'autorité compétente » et « l'administration ». Le Conseil d'Etat considère que les auteurs confondent ces deux notions en introduisant le concept de « l'administration compétente » et propose une formulation de l'article 2 avec laquelle il se mettrait d'accord.

A la suite d'un échange de vues avec des représentants du Commissariat aux affaires maritimes, le 27 juin 2024, la commission a décidé d'adresser une lettre à la Haute Corporation, expliquant pourquoi, au Luxembourg, la désignation d'une « autorité compétente » n'est pas requise.

Compte tenu des explications supplémentaires fournies par la commission, le Conseil d'Etat a pu lever son opposition formelle.

Pour le détail des observations du Conseil d'Etat et les décisions prises par la commission, il est renvoyé au commentaire ci-après.

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les modifications d'ordre purement légistique ne seront pas commentées.

Ancien article 1^{er} (supprimé)

L'ancien article 1^{er} délimitait le champ d'application de la loi, champ d'application déterminé par le règlement (UE) n° 1257/2013.

Certains types de navires mis à part, le règlement s'applique aux navires dont la jauge brute est égale ou supérieure à 500. Ces critères étant plus restreints que ceux de la loi modifiée du 9 novembre 1990, le présent dispositif n'a pas vocation à s'appliquer à tous les navires battant pavillon luxembourgeois.

Dans son avis, le Conseil d'Etat qualifie cet article comme superfétatoire, puisque ce champ d'application est déjà « clairement défini par l'article 2 du règlement (UE) n° 1257/2013. ».

La commission a fait sien l'avis du Conseil d'Etat et a supprimé l'article 1^{er} du texte gouvernemental.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 1^{er} (ancien article 2)

L'article 1^{er} désigne le Commissaire du gouvernement aux affaires maritimes comme l'administration luxembourgeoise compétente en application de l'article 18 du règlement (UE) n° 1257/2013.

Initialement, cet article visait à mettre en œuvre l'article 8 du règlement (UE) n° 1257/2013 concernant les visites des navires. Lors de ces visites, l'inventaire des matières dangereuses est vérifié et l'absence de tenue à jour pourra entraîner l'arrêt du navire et la prise de sanctions pénales. Un certificat d'inventaire des matières dangereuses, d'une durée de cinq ans, est délivré à la suite d'une visite initiale ou de renouvellement concluante. Ce certificat d'inventaire fait partie des certificats et documents devant obligatoirement se trouver à bord, susceptibles d'être inspectés lors de contrôles par l'Etat du port.

Dans son avis, le Conseil d'Etat exprime deux oppositions formelles à l'encontre de l'article 2 qui visent ses paragraphes 2 et 3. La première est exprimée « pour non-conformité avec le règlement européen », la seconde « pour entrave à l'applicabilité directe du règlement européen à mettre en œuvre. ».

Le Conseil d'Etat ajoute que 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. ».

Le Conseil d'Etat se heurte également à la formulation du paragraphe 1^{er}. Il souligne que la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1257/2013 « 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. (...) Or, le projet sous avis ne désigne l'administration responsable que de manière incidente au fil du dispositif. ». Le Conseil d'Etat remarque, en outre, qu'il suffit, en ce qui concerne la désignation

d'un organisme agréé pour effectuer les visites, 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. De surcroît, il juge la dernière phrase de ce paragraphe comme redondante avec les dispositions de l'article 9 du règlement (UE) n° 1257/2013 relatif à la délivrance et au visa des certificats.

Dans un souci de cohérence de la législation ayant trait aux affaires maritimes, la commission a cependant jugé nécessaire que le présent article désigne le commissaire du gouvernement aux affaires maritimes comme administration compétente.

Ainsi, le chapitre 2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, quoique intitulé « Mission du Commissariat aux affaires maritimes », confie des missions uniquement au commissaire. Son article 2 précise en effet : « Le commissaire aux affaires maritimes aura pour missions : [...] ». C'est également le commissaire qui, sur base de l'article 65, peut mandater des organismes habilités : « En vue de la délivrance des certificats requis en vertu de la présente loi et des règlements pris en son exécution le commissaire pourra [...] mandater les sociétés de classification agréées par le ministre pour l'accomplissement de certains actes relevant de sa compétence ».

La commission donne à considérer qu'en conséquence l'ensemble des lois et règlements grand-ducaux afférents désigne systématiquement le commissaire.

Compte tenu des oppositions formelles et réflexions évoquées du Conseil d'Etat, la commission a ainsi amendé le projet de loi en se limitant à formaliser dans le présent article la désignation du commissaire comme l'administration luxembourgeoise compétente en application de l'article 18 du règlement (UE) n° 1257/2013.

Par voie de conséquence, la commission a supprimé tous les autres articles du dispositif initial, à l'exception des articles qui se rapportent aux sanctions pénales.

Un nouvel article 2 clarifiera dorénavant que le livre 2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois est applicable pour la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1257/2013 et la commission renvoie au commentaire de l'article qui suit.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle motivée « pour non-conformité avec le règlement européen en raison du fait que l'autorité compétente et l'administration responsable n'étaient pas désignées de manière suffisamment claire. » et propose également un libellé alternatif pour cet article, dans lequel il désigne le commissaire aux affaires maritimes en tant qu'« autorité compétente au sens de l'article 3, point 11), du règlement (UE) n° 1257/2013. ».

Or, la commission est d'avis qu'au Grand-Duché de Luxembourg, la désignation d'une « autorité compétente » n'est pas requise. Elle a donc adressé une dépêche au Conseil d'Etat, l'invitant à reconsidérer son opposition formelle pour les raisons suivantes.

Le règlement européen à mettre en œuvre vise exclusivement les navires maritimes et le Luxembourg ne dispose pas d'un port maritime. Il est impossible qu'un tel navire se rende au Luxembourg pour être démantelé. Aucune installation de recyclage de navires maritimes n'existe au Luxembourg ou pourrait y être implantée.

En Europe, pareilles installations se trouvent toutes dans des ports maritimes. Puisque l'« autorité compétente » est définie comme l'autorité publique à laquelle est confiée la responsabilité des installations de recyclage de navires maritimes situées sur le territoire de

l'Etat compétent, la désignation d'une telle autorité ne fait pas de sens pour le Grand-Duché de Luxembourg.

En effet, le règlement (UE) n° 1257/2013 met en œuvre la Convention internationale pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, faite à Hong Kong, le 15 mai 2009, élaborée avec le concours des Etats membres de l'Organisation maritime internationale, dont la compétence est limitée aux navires maritimes. L'article 3, paragraphe 1^{er}, point 1), du règlement (UE) n° 1257/2013 ne laisse aucun doute sur la portée du règlement aux seuls navires maritimes, puisque le terme navire est défini comme « un bâtiment [...] exploité ou ayant été exploité en milieu marin [...] »¹.

Il est matériellement impossible qu'un tel navire se rende au Luxembourg en vue de son démantèlement. Le port de Merttert est un port fluvial qui ne peut pas accueillir des navires maritimes pour des raisons techniques comme la hauteur des ponts, insuffisante pour permettre le passage de navires maritimes.

Par conséquent, aucune installation de recyclage de navires, dont la définition² exclut le traitement ultérieur ou l'élimination des composants du navire, ne pourra jamais s'implanter au Luxembourg.

Une « autorité compétente » est définie par le règlement (UE) n° 1257/2013 comme « une ou des autorités publiques auxquelles un État membre ou un pays tiers a confié la responsabilité des installations de recyclage de navires, dans une zone géographique ou un domaine d'expertise déterminés, pour toutes les opérations relevant de la juridiction de cet État ; ». Il s'agit donc de l'autorité d'un Etat qui est responsable des installations de recyclage situées géographiquement sur le territoire de cet Etat.

Il s'ensuit que, s'il est matériellement impossible pour un Etat d'accueillir des installations de recyclage, la désignation d'une autorité compétente est sans objet.

C'est dans ce sens que le Commissariat aux affaires maritimes a informé la Commission européenne, par courriel du 11 juin 2018, que « Concernant les autorités compétentes, le Luxembourg, étant enclavé, n'a pas développé d'installations de démantèlement et n'a donc pas désigné d'autorité compétente pour leur surveillance. ».

En juillet 2019, la Commission européenne a pris note de cette information en indiquant « n/a » dans son tableau récapitulatif des désignations, déjà évoqué ci-avant. Cette mention est toujours celle indiquée à ce jour, sans contestation de la part de la Commission qui avait pourtant entamé dès 2019 des procédures en manquement à l'encontre de neuf Etats membres.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale qu'il se voit en mesure, compte tenu des explications fournies, « de lever son opposition formelle relative à la définition

¹ « « navire » : un bâtiment, de quelque type que ce soit, exploité ou ayant été exploité en milieu marin, y compris les engins submersibles, les engins flottants, les plates-formes flottantes, les plates-formes autoélévatrices, les unités flottantes de stockage (*Floating Storage Units* – FSU) et les unités flottantes de production, de stockage et de déchargement (*Floating Production Storage and Offloading Units* – FPSO), de même qu'un bâtiment qui a été désarmé ou qui est remorqué ; »

² Article 3, paragraphe 1^{er}, point 6) : « « recyclage de navires » : l'activité qui consiste à démanteler en totalité ou en partie un navire dans une installation de recyclage de navires afin d'en récupérer les éléments et les matières pouvant être retraités, préparés en vue du réemploi ou réutilisés, tout en veillant à la gestion des matières dangereuses et de toute autre matière ; sont également incluses les opérations connexes telles que l'entreposage et le traitement sur place des éléments et matières, mais non leur traitement ultérieur ou leur élimination dans des installations distinctes ; »

d' « autorité compétente » (...) et marque son accord au maintien du libellé de l'article en question tel qu'il figure au projet de loi dans sa dernière teneur amendée. ».

Article 2 (nouveau)

Inséré par voie d'amendement parlementaire, l'article 2 précise que le livre 2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois est applicable pour la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1257/2013.

Cet ajout s'ensuit de l'amendement parlementaire effectué au niveau de l'ancien article 2 du projet de loi.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Ancien article 3 (supprimé)

L'ancien article 3 traitait de la possibilité d'effectuer une visite supplémentaire, prévue à l'article 8, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1257/2013.

Dans son avis, le Conseil d'Etat souligne que ledit article du règlement européen ne nécessite aucune mise en œuvre. Du seul fait de sa désignation, l'administration responsable se voit directement investie du pouvoir que lui confie le règlement européen dans les limites qu'il fixe. Le Conseil d'Etat demande donc la suppression de cet article.

La commission a fait droit à la demande du Conseil d'Etat.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Ancien article 4 (supprimé)

L'ancien article 4 entendait mettre en œuvre l'article 6 du règlement (UE) n° 1257/2013 quant aux exigences applicables aux propriétaires du navire.

Dans son avis, le Conseil d'Etat souligne qu'une telle disposition réglementaire ne requiert pas de mise en œuvre nationale et s'oppose formellement à cet article pour entrave à l'applicabilité directe du règlement européen, du fait qu'il « s'avère contraire au règlement européen en prévoyant un délai légal de notification de trois mois. Or, l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre b), du règlement européen laisse à l'administration le soin de fixer elle-même ce délai de notification. ».

Partant, la commission a supprimé l'ancien article 4.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Anciens articles 5 et 6 (supprimés)

Les anciens articles 5 et 6 entendaient mettre en œuvre les articles 7, paragraphe 4, et 8, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 1257/2013.

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle que pareilles dispositions « 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. ». Le Conseil d'Etat exige donc la suppression de ces deux articles.

Partant, la commission a supprimé les anciens articles 5 et 6.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Ancien article 7 (supprimé)

L'ancien article 7 prévoyait que le commissaire ou un organisme habilité émet le certificat attestant que le navire est prêt au recyclage.

Dans son avis, le Conseil d'Etat note que cette disposition concernant le certificat relatif au plan de recyclage ne requiert pas de mise en œuvre nationale. De surcroît, il s'oppose formellement à cet article, comme étant « 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. ».

La commission a donc supprimé l'article 7.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 3 (anciens articles 8 à 10)

L'article 3 met en place le régime répressif applicable.

Les anciens articles 8 à 10 regroupaient les sanctions à prévoir pour les infractions aux articles 4, 5, 7, 9 et 16 du règlement (UE) n° 1257/2013.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement, pour entrave à l'applicabilité directe du règlement européen, à la mise en œuvre, telle que projetée par ces dispositions, de l'article 22 du règlement (UE) n°1257/2013.³

Le Conseil d'Etat demande 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.

Le Conseil d'Etat s'interroge, en effet, si l'intégralité des violations du règlement européen se trouve être sanctionnée : « Par exemple, si la loi en projet sanctionne le défaut de conservation

³ Le Conseil d'Etat rappelle « 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'Etat 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. »

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^{er}, 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. ».

Compte tenu des observations du Conseil d'Etat, la commission a amendé ces articles. Certains des manquements soulevés dans l'avis du Conseil d'Etat ne peuvent cependant pas faire l'objet de sanctions pénales. Ainsi, le Grand-Duché ne peut pas sanctionner les manquements des installations de recyclage des navires. Ces installations se trouvant par définition en dehors du territoire luxembourgeois, elles n'ont aucun lien de rattachement avec le Grand-Duché de Luxembourg.

D'autres manquements seront sanctionnés administrativement. De l'avis de la commission, la sanction administrative s'avère suffisamment dissuasive dans la pratique (absence de délivrance de certificat, détention).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que l'amendement parlementaire effectué lui permet de lever son opposition formelle exprimée à l'égard des articles 8 à 10 du projet de loi. Il prend également acte du fait que certains manquements ne peuvent pas être sanctionnés et que d'autres le seront par des sanctions administratives.

Article 4 (ancien article 11)

L'article 4 permet de prononcer des sanctions plus importantes en cas de récidive.

Sans observation dans l'avis du Conseil d'Etat.

Compte tenu des amendements effectués au niveau des anciens articles 8 à 10, la commission a adapté les deux renvois faits par le présent article à ces articles.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 5 (ancien article 12)

L'article 5 attribue aux juridictions luxembourgeoises la compétence pour les affaires où les infractions ne sont pas commises sur le territoire luxembourgeois et où l'auteur n'est pas un ressortissant luxembourgeois.

Dans son avis, le Conseil d'Etat critique la première phrase de cet article, demande la suppression des termes « En application de l'article 4 du Code pénal » et, pour éviter toute confusion, que les auteurs s'alignent sur la formulation employée par l'article 5, alinéa 2, du Code de procédure pénale. Il demande, en outre, « d'ajouter que le fait doit être puni par la législation du pays où il a été commis. ».

Le Conseil d'Etat recommande de s'inspirer de l'article 5-1 du Code de procédure pénale, si « l'intention des auteurs d'incriminer des faits qui ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis. »

Tel que demandé par le Conseil d'Etat, la commission a supprimé le renvoi à l'article 4 du Code pénal.

La commission n'a toutefois pas pu suivre intégralement l'avis du Conseil d'Etat.

Le Code pénal vise bien les étrangers et non-étrangers résidant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. La précision apportée par le Conseil d'Etat vient de l'article 5-1 du Code d'instruction criminelle, paragraphe 1^{er}, qui est une mise en application de l'article 4 du Code pénal et qui n'a pas vocation à s'appliquer pour sanctionner les infractions au présent règlement européen.

La formulation du présent article est une reprise de celle de la loi du 27 octobre 2010 1) portant approbation de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, faite à Rome le 10 mars 1988, et du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, fait à Rome le 10 mars 1988; 2) modifiant la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine. Tout comme l'article 5-1 du Code d'instruction criminelle, ladite loi prévoit également une mise en application de l'article 4 du Code pénal, dont la formulation répond aux besoins de sanctions issues du règlement européen.

Les deux ajouts proposés par le Conseil d'Etat limiteraient la mise en œuvre des sanctions pénales prévues à l'article 3 alors que

- 1° le navire battant pavillon luxembourgeois peut appartenir à une personne physique ou morale étrangère ;
- 2° les délits peuvent être réalisés sur le territoire de pays non-membres de l'Union européenne. Par exemple, si le propriétaire décide de faire recycler son navire dans un pays d'Asie du Sud dans une installation non-listée, ce choix du propriétaire ne sera pour le moment pas puni dans ce pays qui n'aura même pas ratifié la Convention de Hong Kong.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 6 (ancien article 13)

L'article 6 ajoute la Convention de Hong Kong, 2009, à la liste des conventions ratifiées en matière maritime par le Luxembourg.

Article sans observation quant au fond, sa forme actuelle résulte de la reprise d'une proposition d'ordre légistique exprimée dans l'avis du Conseil d'Etat.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, des PME, de l'Energie, de l'Espace et du Tourisme recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8048 dans la teneur qui suit :

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

Art. 1^{er}. Le commissaire du gouvernement aux affaires maritimes, défini à l'article 2.0.0-2 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, est l'administration, au sens de l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 9), du règlement (UE) n° 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires, tel que modifié et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 et la directive 2009/16/CE, ci-après « règlement (UE) n° 1257/2013 », compétente pour les navires battant pavillon luxembourgeois.

Art. 2. Le livre 2 de la loi précitée du 9 novembre 1990 est applicable pour la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1257/2013 précité.

Art. 3. (1) Est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 2 500 à 100 000 euros ou d'une de ces peines seulement, le propriétaire d'un navire battant pavillon luxembourgeois qui agit ou dont le navire se trouve en violation des dispositions :

- 1° de l'article 4 du règlement (UE) n° 1257/2013 ;
- 2° de l'article 6, paragraphe 2, lettre a), du même règlement.

(2) Est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 à 100 000 euros ou d'une de ces peines seulement, le propriétaire d'un navire battant pavillon luxembourgeois dont le navire se trouve en violation des dispositions :

- 1° de l'article 5, paragraphes 1^{er} à 7, du règlement (UE) n° 1257/2013 ;
- 2° de l'article 6, paragraphes 2, lettres b) et c), et 3, du même règlement ;
- 3° de l'article 7, paragraphes 1^{er} et 3, du même règlement ;
- 4° de l'article 9, paragraphes 1^{er} et 9, du même règlement.

(3) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une peine d'amende de 750 à 25 000 euros ou d'une de ses peines seulement, le propriétaire qui agit en violation de l'article 6, paragraphes 1^{er}, 4 et 5, troisième phrase, du règlement (UE) n° 1257/2013.

Art. 4. En cas de récidive dans le délai de cinq ans après une condamnation du chef d'une infraction prévue à l'article 3, les peines pourront être portées au double.

Les condamnations définitives prononcées à l'étranger sont prises en considération aux fins d'établissement de la récidive pour autant que les infractions ayant donné lieu à ces condamnations sont également punissables suivant l'article 3.

Art. 5. Peut être poursuivi et jugé au Grand-Duché de Luxembourg, tout Luxembourgeois ou tout étranger qui, hors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, s'est rendu coupable d'une des infractions prévues à l'article 3. Toutefois, aucune poursuite n'aura lieu lorsque l'inculpé, jugé en pays étranger du chef de la même infraction, aura été acquitté. Il en sera de même lorsque, après y avoir été condamné, il aura subi ou prescrit sa peine ou qu'il aura été gracié. Toute détention subie à l'étranger par suite de l'infraction qui donne lieu à la condamnation dans le Grand-Duché de Luxembourg, sera imputée sur la durée des peines emportant privation de la liberté.

Art. 6. L'article unique, paragraphe 1^{er}, 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. »

* * *

Luxembourg, le 12 décembre 2024

Le Président
Carole HARTMANN

Le Rapporteur
Simone BEISSEL