

N° 5182⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**portant approbation de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève, le 26 mai 2000**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS

(18.1.2007)

La Commission se compose de: M. Roland SCHREINER, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Felix BRAZ, Henri GRETHEN, Paul HELMINGER, Ali KAES, Jean-Pierre KOEPP, Roger NEGRI, Jean-Paul SCHAAF, Marc SPAUTZ et Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé le 14 juillet 2003 par le Ministre des Affaires Etrangères et du Commerce extérieur. Le premier avis du Conseil d'Etat date du 29 avril 2003. Suite à un premier amendement gouvernemental du 27 mars 2006, la Haute Corporation a émis un avis complémentaire datant du 20 juin 2006. Suite à un deuxième amendement gouvernemental, la Haute Corporation a émis un deuxième avis complémentaire datant du 12 décembre 2006.

Lors de sa réunion du 13 novembre 2003, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports d'antan a désigné son président M. John Schummer comme rapporteur. Au cours de cette réunion, la commission a examiné le projet de loi et le premier avis du Conseil d'Etat.

Dans sa réunion du 4 octobre 2006, la Commission des Transports – mise en place depuis les élections législatives du 13 juin 2004 – a désigné M. Roland Schreiner comme rapporteur du projet de loi. Au cours de la même réunion, la commission a examiné le projet de loi et le premier avis ainsi que le premier avis complémentaire du Conseil d'Etat. Le deuxième avis complémentaire a été analysé dans la réunion du 18 janvier 2007. Le présent projet de rapport a été adopté par la commission dans sa réunion du 18 janvier 2007.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi portant approbation de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève, le 26 mai 2000 a pour objet d'approuver l'Accord ADN, de l'appliquer également au transport national des marchandises dangereuses, de prévoir des infractions aux prescriptions du Règlement annexé à l'Accord ADN, de déterminer les fonctionnaires chargés de rechercher et de constater ces infractions et de donner à ces fonctionnaires le pouvoir d'immobiliser, en cas de constatation d'infractions particulièrement graves, les bateaux ne répondant pas aux dispositions réglementaires prises en exécution de la présente loi.

La réglementation actuelle du transport fluvial de matières dangereuses s'applique au Rhin et à ses confluent, dont la Moselle (A.D.N.R.). La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin avait pris l'initiative il y a quelques années d'élargir le cadre géographique du règlement A.D.N.R. et de prévoir des prescriptions valables dans toute l'Europe.

L'initiative a été acceptée par la Commission Economique pour l'Europe de l'ONU à Genève qui prêtait également ses structures à la négociation de la nouvelle Convention ADN et à sa signature.

Les dispositions techniques de l'ADN sont identiques à celles de l'A.D.N.R.

La Convention prévoit une procédure d'amendement du règlement technique annexé. Cette possibilité a dû être prévue pour tenir compte de l'évolution technique et de nouvelles mesures en faveur d'une protection accrue; en effet il faut que sept Etats aient ratifié la Convention pour qu'elle entre en vigueur et le risque que les dispositions techniques soient alors dépassées est réel.

Quant à l'exécution des mesures techniques de contrôle prévues par l'Accord, il y aurait lieu de signaler qu'outre le Service de la Navigation, l'Administration des Douanes et Accises serait à charger de l'exécution de ces mesures. Une formation spéciale des agents a déjà été organisée et des cours de recyclage sont prévus.

Puisque l'article 7 n'exclut pas la possibilité de négocier des accords bilatéraux, il a été jugé utile de préciser par une déclaration officielle lors de la signature de l'Accord que les obligations découlant de cet Accord ne peuvent en rien affecter les engagements contractés par le Luxembourg du fait de son appartenance à l'Union européenne. Une déclaration semblable avait été faite lors de la signature du Protocole à l'Accord européen de 1991 sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes (AGTC) concernant le transport combiné par voie navigable, fait à Genève, le 17 janvier 1997 ainsi que ses Annexes I à III (loi d'approbation du 14 janvier 2000). En effet selon la teneur des articles 10 et 71 du traité CE il se pourrait que des compétences qui jadis relevaient de la souveraineté des différents Etats de l'U.E. aient été transférées aux instances de cette dernière. Ainsi, selon les arrêts A.E.T.R. et Kramer de la Cour de Justice des Communautés Européennes chaque fois que pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles.

La déclaration officielle prémentionnée, précisant les obligations internationales de notre pays selon leur entrée en vigueur a été motivée également par le fait que le domaine des transports pourrait être éventuellement considéré sous l'angle de vue de la libre circulation des personnes et des services.

Il convient de noter à cet égard que la Commission européenne vient de présenter fin décembre 2006 un projet de directive concernant le transport de marchandises dangereuses sur les voies navigables intérieures, projet qui vise à rendre obligatoire l'application de l'Accord précité pour tous les Etats membres de l'Union européenne.

Le libellé des annexes techniques étant clair en soi-même, une explication à ce sujet ne s'impose pas. Quelques remarques s'imposent cependant quant aux articles 2 et 3 du projet de loi.

La définition du transport international dans le cadre du présent Accord (article 3 sous c)) entraîne comme conséquence en vertu du condominium germano-luxembourgeois de la Moselle (territoire commun sous souveraineté commune) que tout transport par eau sur les 37 km concernés est d'office un transport international.

La définition du transport international figurant au point c) de l'article 3 de l'Accord pourrait cependant poser des problèmes lors d'un contrôle dans un port luxembourgeois exclu du condominium germano-luxembourgeois et soumis par conséquent au seul droit luxembourgeois, respectivement le bateau pouvant être considéré comme effectuant ou ayant effectué un transport national exclu par l'Accord.

Le législateur national pouvant dans le cadre de ses compétences soumettre une activité nationale à des prescriptions internationales, le transport national des marchandises dangereuses par bateaux sera traité de façon identique, ce qui aura l'avantage d'éviter toute discordance.

L'article 3 du projet de loi fixe les amendes de manière précise pour les différentes dispositions du règlement annexé à l'accord.

III. PROCEDURE D'AMENDEMENT DE L'ACCORD

Dans son avis du 29 avril 2003, le Conseil d'Etat approuve les buts visés par l'Accord et le Règlement y annexé, mais il émet toutefois des réserves quant aux articles 19 et 20 de l'Accord. L'article 19 prévoit que tout amendement à l'Accord adopté par le Comité d'administration à la majorité des deux tiers de ses membres présents et votants sera communiqué par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies aux Parties contractantes pour acceptation. Cet amendement entrera en vigueur pour toutes les Parties contractantes six mois après l'expiration d'une période de vingt-quatre mois suivant la date à laquelle la communication a été faite, si pendant cette période aucune objection à l'amendement n'a été notifiée par écrit au Secrétaire général par une Partie contractante.

Il résulte de cette procédure d'amendement que le pouvoir de décision quant à l'acceptation d'un éventuel amendement à l'Accord appartient aux Etats ayant ratifié l'Accord et non à un organe ou une autorité internationale, supranationale, ou encore à plusieurs Etats agissant collectivement.

Ainsi, le Conseil d'Etat se pose la question de savoir si le pouvoir législatif peut consentir dès maintenant à ce que l'exécutif approuve ou rejette des modifications futures de l'Accord. Il rappelle que si l'article 37 de la Constitution luxembourgeoise ne se prononce pas expressément sur la constitutionnalité de cette procédure, il est aujourd'hui admis par la doctrine (voir notamment *Pierre Pescatore, Conclusion et effet des traités internationaux, pp. 60 et seq., 1964*), ainsi que par le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés que les approbations anticipées sont constitutionnellement valables, si les limites de l'assentiment sont tracées avec une précision suffisante pour que le pouvoir législatif puisse exercer son pouvoir de contrôle en parfaite connaissance de cause.

La Haute Corporation constate que tel n'est pas le cas en l'espèce. Les amendements visés qui peuvent être apportés à l'Accord ont un caractère très général („Tout amendement proposé“). Ainsi, selon le Conseil d'Etat, le droit de contrôle et d'approbation du pouvoir législatif, tel que prévu à l'article 37 de la Constitution, est vidé de sa substance.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que tout amendement sur base de la procédure énoncée à l'article 19 de l'Accord sous examen devra être soumis à l'approbation de la Chambre des Députés.

Quant à l'article 20 de l'Accord ADN, le Conseil d'Etat souligne que pour les amendements au Règlement annexé, il faut qu'un tiers au moins des Etats contractants ou cinq d'entre eux si le tiers est supérieur à ce chiffre aient informé le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qu'ils n'acceptent pas cet amendement, pour que celui-ci ne soit pas réputé accepté après un délai de trois mois. Ainsi, le pouvoir de décision quant à l'acceptation de l'amendement n'appartient plus à chacun des Etats parties, mais à une institution de droit international qui dispose de ce fait d'une large autonomie. On se trouve dès lors dans l'hypothèse d'une dévolution par traité de pouvoirs souverains à une institution de droit international, tel que le prévoit l'article 49bis de la Constitution luxembourgeoise. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que la loi d'approbation sous examen doit être votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 5 de la Constitution, auquel renvoie l'article 37, alinéa 2 de la Constitution pour les traités qui portent dévolution de pouvoirs souverains.

L'exposé des motifs du projet de loi retient que la question de la licéité d'une clause d'approbation anticipée se pose en effet. D'un autre côté il est remarqué que les délais extrêmement longs de modification d'une Convention ou de ses annexes seulement mettent en péril le travail de coopération international et rendent illusoire toute activité prompte et efficace. S'y ajoute que le système d'amendement des Conventions et de ses annexes est inscrit systématiquement dans le texte des nouvelles Conventions négociées ou à négocier.

Dans sa dépêche du 3 juin 2003 au ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, le ministre des Transports rappelle que le Gouvernement s'est engagé à faire ratifier par la Chambre des Députés tous les amendements décidés au niveau international. Il appuie également la proposition du Conseil d'Etat de faire voter l'Accord en question dans les conditions spéciales de l'article 114 de la Constitution.

La commission des Transports a approuvé cette démarche lors de sa réunion du 13 novembre 2003.

IV. AMENDE EN CAS D'INFRACTION

Dans son avis du 29 avril 2003, le Conseil d'Etat avait fait remarquer que, contrairement aux affirmations dans l'exposé des motifs du projet de loi, le niveau des amendes fixées par l'article 3 ne correspond pas à celui figurant en francs à l'article 11 de la loi modifiée du 24 janvier 1990 portant création et organisation d'un tribunal pour la navigation de la Moselle. Pour éviter des problèmes de compétence, il demande des clarifications quant à savoir si l'on veut ériger les infractions aux prescriptions du Règlement en contravention ou en délit. Dans une dépêche du 3 juin 2003 au ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, le ministre des Transports marque son accord à ce que l'amende minimale soit portée à 252 euros. Il rend néanmoins attentif au fait que dans ce cas le tribunal pour la navigation de la Moselle ne sera plus compétent, mais le tribunal correctionnel.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'était opposé formellement à la disposition de l'article 3 parce qu'elle ne déterminait dans sa version initiale pas avec précision les infractions à punir. Pour donner satisfaction au Conseil d'Etat, le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration a proposé un premier amendement gouvernemental le 27 mars 2006, qui était libellé comme suit:

„**Art. 3.**– Les infractions aux dispositions de l'Annexe A – Prescriptions relatives aux matières et objets dangereux, 1ère et 2e parties sont punies d'une amende de 252 à 12.500 euros.

Sont punies des mêmes peines les infractions aux dispositions de l'Annexe B.2, 1ère partie, sections 1 à 5.“

Dans son avis complémentaire du 20 juin 2006, le Conseil d'Etat estime que la version amendée de l'article permet d'écarter les raisons qui avaient motivé son opposition formelle. Il se demande pourtant si toutes les dispositions dont la violation est susceptible d'appeler une sanction pénale sont maintenant couvertes par l'article 3. En effet, l'Annexe A du Règlement annexé à l'Accord à approuver vise les prescriptions relatives aux matières et objets dangereux.

L'Annexe B.2 1ère Partie concerne les prescriptions relatives au transport des marchandises dangereuses de toutes les classes de bateaux-citernes. La punissabilité s'arrête là. Or, l'Annexe B.1 vise le transport des marchandises dangereuses en colis ou en vrac, et les Parties II et III de l'Annexe B.2 contiennent des règles plus particulières en matière de construction ou spécifiques par rapport à la Partie I. Le Conseil d'Etat s'interroge dès lors pourquoi ces prescriptions-là ne sont pas à leur tour couvertes par des sanctions. Dans ce cas l'article 3 serait libellé ainsi: „Les infractions aux dispositions des Annexes A et B sont punies d'une amende de 252 à 12.500 €.“

L'annexe C contient d'ailleurs à son tour une série de dispositions dont le non-respect devrait pouvoir être sanctionné d'après le Conseil d'Etat.

Le Gouvernement se rallie aux vues du Conseil d'Etat et propose un nouvel amendement en date du 21 août 2006, libellé comme suit:

„**Art. 3.**– Les infractions aux dispositions de l'Annexe A et B du Règlement annexé à l'Accord mentionné à l'article 1er sont punies d'une amende de 252 à 12.500 euros.

Les infractions aux dispositions 1.3. à 1.12., 2.1. à 2.4., 4.2., 5.3. à 5.5. et 6.2. à 6.6. de l'Annexe C sont punies d'une amende du même montant.“

Etant donné que le texte du projet amendé tient largement compte des observations antérieurement émises par le Conseil d'Etat, celui-ci y marque son accord.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

En ce qui concerne *l'intitulé* du projet de loi sous rubrique, la commission retient les modifications rédactionnelles proposées par la Haute Corporation dans son avis du 29 avril 2003. Ainsi, l'adjectif „intérieure“ est mis au pluriel et les points entre „A.D.N.“ sont supprimés.

L'article 1 souligne que l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) fait à Genève, le 26 mai 2000 est approuvé. La commission fait sienne les propositions de modifications rédactionnelles de la Haute Corporation.

L'article 2 précise que l'Accord ADN s'applique également au transport national des marchandises dangereuses par bateaux sur les voies de navigation intérieures.

L'article 3 fixe le montant des amendes prévues en cas d'infractions. Toutefois, dans son premier avis datant du 29 avril 2003, la Haute Corporation s'est opposée formellement à cet article, puisqu'il ne détermine pas clairement les infractions à punir. Un premier amendement gouvernemental concernant cet article datant du 27 mars 2006 précise que „Les infractions aux dispositions de l'Annexe A – Prescriptions relatives aux matières et objets dangereux, 1ère et 2e parties sont punies d'une amende de 252 à 12.500 euros. Sont punies des mêmes peines les infractions aux dispositions de l'Annexe B.2, 1ère partie, sections 1 à 5.“

Dans son avis complémentaire du 20 juin 2006, la Haute Corporation considère que la nouvelle formulation de l'article 3 permet d'écarter les raisons qui avaient motivé son opposition formelle, „alors qu'elle indique les prescriptions sujettes à amende“. Elle s'interroge sur la question de savoir „si toutes les dispositions dont la violation est susceptible d'appeler une sanction pénale sont maintenant couvertes“. Le Gouvernement suit son raisonnement en procédant à un deuxième amendement. Celui-ci reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat. L'article 3 rend dorénavant punissables les infractions aux dispositions de l'Annexe A et B, ainsi qu'aux dispositions 1.3 à 1.12., 2.1. à 2.4., 4.2., 5.3. à 5.5. et 6.2. à 6.6. de l'Annexe C du Règlement annexé à l'Accord ADN. Dans son avis complémentaire du 12 décembre 2006, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

L'article 4 détermine les fonctionnaires en charge de l'exécution de la loi.

L'article 5 précise les pouvoirs des fonctionnaires visés à l'article 4 lors de la constatation d'infractions particulièrement graves.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Transports recommande à la Chambre des Députés de voter le texte dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES TRANSPORTS

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève, le 26 mai 2000

Art. 1er.– Est approuvé l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) fait à Genève, le 26 mai 2000.

Art. 2.– L'Accord mentionné à l'article 1er s'applique également au transport national des marchandises dangereuses par bateaux sur les voies de navigation intérieures.

Art. 3.– Les infractions aux dispositions de l'Annexe A et B du Règlement annexé à l'Accord mentionné à l'article 1er sont punies d'une amende de 252 à 12.500 euros.

Les infractions aux dispositions 1.3. à 1.12., 2.1. à 2.4., 4.2., 5.3. à 5.5. et 6.2. à 6.6. de l'Annexe C sont punies d'une amende du même montant.

Art. 4.– Les agents et les officiers de police judiciaire de la Police grand-ducale ainsi que les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal sont chargés de rechercher et de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution et de dresser procès-verbal des infractions.

Art. 5.– Si les bateaux visés à l'article 3 de l'Accord ne répondent pas aux dispositions réglementaires prises en exécution de la présente loi, que l'irrégularité constitue un danger soit pour la sécurité, la salubrité ou la santé publiques, soit pour l'environnement ou si leurs conducteurs se trouvent dans l'impossibilité ou refusent d'exhiber sur réquisition un des documents prescrits par l'Accord ou les

règlements pris en son exécution, les fonctionnaires énumérés à l'article 4, sont en droit d'interdire aux conducteurs de continuer à circuler dans ces conditions et de prendre toute mesure susceptible d'assurer l'immobilisation du bateau.

Luxembourg, le 18 janvier 2007

Le Président-Rapporteur,
Roland SCHREINER

Remarque: Pour le texte intégral de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève, le 26 mai 2000 ainsi que du Règlement y annexé, il est renvoyé au document parlementaire 5182.

