

N° 5686¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

transposant la Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions et la Décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Employés Privés (27.2.2007).....	1
2) Avis de la Chambre de Travail (2.3.2007).....	7

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(27.2.2007)

Par lettre du 25 janvier 2007, réf.: CAM/MPS/51291, Monsieur Jeannot Krecké, ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

I. Objet du présent projet

1. Ce projet a pour objet de transposer en droit national la directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, ainsi que la décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires.

II. Situation existante

2. La Convention de Londres du 2 novembre 1973 „pour la prévention de la pollution par les navires“, entrée en vigueur le 2 octobre 1983 (désignée par Convention MARPOL 73/78, ci-après „la convention MARPOL“), élaborée par l'Organisation Maritime Internationale (OMI), couvre plusieurs produits ou substances dont le rejet pollue gravement le milieu maritime. Le Luxembourg a approuvé la convention MARPOL par la loi du 9 novembre 1990.

Mais cette convention MARPOL se borne à demander aux Etats contractants d'établir des „peines qui, par leur rigueur, soient de nature à décourager les contrevenants éventuels ...“, sans autrement spécifier la nature et le caractère de ces peines en cas d'infraction.

III. Objet des textes européens transposés

3. Les deux instruments européens sont complémentaires et ont pour but de définir les infractions au niveau pénal, de retenir le principe de sanctions pénales et/ou autres à mettre en place, de préciser et d'harmoniser au maximum les sanctions applicables, le tout dans la limite des règles de la Convention

des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982 et qui a été approuvée au Luxembourg par la loi du 28 juillet 2000 (ci-après „UNCLOS“).

4. La directive a pour objet la protection de l'environnement marin par le renforcement du cadre répressif à l'encontre des responsables de rejets illicites.

Elle préconise une mise en oeuvre harmonisée au niveau communautaire de la convention MARPOL.

Elle définit les rejets de substances polluantes en se basant sur la convention MARPOL et prévoit que toute personne (civile et morale) responsable de tels rejets illicites devra faire l'objet de sanctions appropriées. La convention MARPOL ne mentionne que l'armateur et le capitaine, alors que la directive prévoit des sanctions à l'encontre de „quiconque cause ou contribue à causer une pollution marine“, que ce soit le propriétaire ou le capitaine du navire, le propriétaire de la cargaison, la société de classification ou toute autre personne impliquée.

La convention MARPOL exige l'intention de provoquer un dommage ou encore la conscience qu'un dommage résulterait probablement de l'action. La directive sanctionne toute pollution qu'elle soit intentionnelle ou qu'elle ait été causée par imprudence ou par négligence grave.

5. La décision-cadre précise la nature et le quantum desdites sanctions.

Elle fixe d'une part les sanctions à mettre en place face à des personnes physiques et détermine d'autre part une responsabilité des personnes morales.

Elle oblige encore les Etats membres à établir leur compétence juridique face aux infractions incriminées et à se conformer à un système de communication entre Etats membres.

Elle oblige également les Etats membres à punir, en conformité avec le droit international, les complices ainsi que ceux ayant incité d'autres personnes à commettre l'infraction.

IV. Le choix national

6. Les Etats membres doivent adopter les mesures nécessaires pour se conformer à la décision-cadre avant le 12 janvier 2007, tandis que la directive est à transposer pour le 1er mars 2007.

7. Selon l'exposé des motifs du présent projet, le gouvernement luxembourgeois a décidé d'opérer une transposition aussi complète que possible de ces deux dispositions, car il estime que la directive ne remplira pleinement son but que dans le cas de sanctions efficaces et harmonisées au maximum en cas d'infraction.

En effet, pour les rédacteurs du projet avisé, une absence d'harmonisation pourrait, en cas d'infraction et dans un espace international dans lequel la compétence internationale n'est pas toujours clairement définie, créer une injustice profonde selon le juge qui se déclarera compétent et amener des sujets malveillants à diriger l'action vers un pays plutôt que vers un autre.

8. La CEP•L approuve la volonté du Gouvernement luxembourgeois d'opérer une transposition aussi complète que possible des dispositions communautaires en imposant des sanctions efficaces aux infractions visées.

Il importe, à ses yeux, de protéger la renommée de la „place maritime“ luxembourgeoise en ne pas laissant planer le doute sur la détermination du Gouvernement luxembourgeois de combattre de manière conséquente tout comportement susceptible de causer des dommages à l'environnement, voire une atteinte aux personnes physiques.

Il ne serait en effet pas souhaitable de promouvoir le pavillon maritime luxembourgeois en jouant sur des réglementations minimales permettant d'attirer des entreprises visant à s'implanter dans les pays ayant les dispositions légales les moins restrictives.

9. Par ailleurs, les auteurs du projet ont justifié la non-transposition de 3 articles de la Directive par le fait que le Grand-Duché de Luxembourg serait un pays sans littoral et sans port international et qu'il ne serait dès lors pas concerné de façon directe par ces articles.

Or, les deux premiers articles mettent en place des mesures d'exécution en ce qui concerne les navires dans un port d'un Etat membre et des mesures d'exécution par les Etats riverains à l'égard des navires en transit.

L'article 10 instaure des mesures d'accompagnement de l'exécution de la Directive à travers un système de coopération entre Etats et de collaboration avec l'agence européenne pour la sécurité maritime.

10. La CEP•L ne suit dès lors pas l'approche des auteurs du projet.

Une transposition de l'article 10 semble même être réalisée au moins en partie par l'article 11 du projet (voir infra).

V. Articles du projet de loi

1. *Champ d'application (Article 2 du projet)*

11. Le présent projet tend à s'appliquer, conformément au droit international, aux rejets de substances polluantes dans:

- les eaux intérieures, y compris les ports, d'un Etat membre de la Communauté européenne, dans la mesure où le régime MARPOL est applicable;
- les eaux territoriales d'un Etat membre de la Communauté européenne;
- les détroits utilisés pour la navigation internationale soumis au régime du passage en transit, conformément à la partie III, section 2, de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, dans la mesure où un Etat membre de la Communauté européenne exerce une juridiction sur ces détroits;
- la zone économique exclusive, ou une zone équivalente, d'un Etat membre de la Communauté européenne, établie conformément au droit international et la haute mer.

Le projet vise les rejets de substances polluantes provenant de tout type de navire, quel que soit son pavillon.

2. *Infractions visées par le projet de loi (Articles 3 et 5 du projet de loi)*

12. Les rejets par des navires de substances polluantes dans l'une des zones visées à l'article 2 sont considérés comme des infractions pénales s'ils ont été commis intentionnellement, téméairement ou à la suite d'une négligence grave.

13. L'article 5 du projet prévoit des exceptions en ses termes:

- Un rejet de substances polluantes dans l'une des zones visées à l'article 2, paragraphe 1, n'est pas considéré comme une infraction s'il remplit les conditions énoncées à l'annexe I, règles 9, 10, 11 a) ou 11 c), ou à l'annexe II, règles 5, 6 a) ou 6 c), de MARPOL 73/78.
- Un rejet de substances polluantes dans les zones visées à l'article 2, paragraphe 1, points c), d) et e), n'est pas considéré comme une infraction de la part du propriétaire, du capitaine ou de l'équipage agissant sous l'autorité du capitaine s'il remplit les conditions énoncées à l'annexe I, règle 11 b), ou à l'annexe II, règle 6 b), de MARPOL 73/78.

3. *Sanctions des personnes physiques (Articles 4, 5, 6 et 7 du projet de loi)*

3.1. *Les peines encourues*

14. La décision-cadre et la directive obligent les Etats membres d'ériger en infractions pénales les rejets illicites lorsqu'ils sont commis intentionnellement ou par négligence grave. La détermination des sanctions tient compte, pour l'ensemble, de plusieurs éléments imposés par l'instrument européen.

15. Selon la gravité de l'acte et la présence ou non de l'élément intentionnel, le texte retient différents paliers:

- Les cas „les plus graves“ sont les hypothèses où l'infraction commise volontairement ou bien a causé des dommages significatifs et étendus à la qualité des eaux, à des espèces animales ou végétales ou à des parties de celles-ci, ou bien a causé la mort de personnes ou de graves lésions à des personnes.

- Les cas „graves“ sont de trois sortes:
 - l’infraction de rejet illégal commise volontairement dans le cadre d’une organisation criminelle;
 - l’infraction commise par négligence grave et ayant causé soit des dommages importants à l’environnement, soit une atteinte à la personne physique.
 - Est également considéré comme cas grave l’infraction commise par négligence grave et ayant entraîné des conséquences graves pour l’environnement sans atteinte corporelle à une personne physique.
- Les cas „de moindre importance“ sont les hypothèses où l’infraction n’a pas entraîné une détérioration significative de la qualité des eaux. La peine varie encore en fonction du caractère intentionnel de l’infraction.

16. L’article 4.7 du projet de loi fait usage de la faculté offerte d’accompagner la peine d’emprisonnement d’une sanction d’une autre nature, comme l’interdiction d’exercer la profession de dirigeant maritime pendant une durée comprise entre 5 et 10 ans.

3.2. *Les personnes susceptibles d’être coupables*

17. Le projet de loi analysé considère comme coupable des infractions précitées quiconque aura causé ou contribué à causer une telle infraction, notamment, mais non exclusivement, le propriétaire et capitaine du navire, le propriétaire de la cargaison. Il en est de même de celui qui aura incité quiconque à commettre une de ces infractions, ainsi que toute personne, qui aura, volontairement et sciemment, fait activement partie de l’organisation criminelle mise en cause.

18. La CEP•L fait remarquer que les personnes susceptibles d’être coupables seront souvent des salariés ayant agi sur ordre de leur employeur conformément au lien de subordination découlant de leur contrat de travail.

La sanction des infractions précitées joue certes déjà un rôle dissuasif, mais qui pourrait être accru par l’encouragement des salariés à ne pas suivre un ordre tendant à leur faire commettre une infraction punie par le présent projet de loi.

Il convient pour ce faire de donner aux salariés les moyens de se défendre et de s’opposer lorsqu’ils sont confrontés à tel commandement de leur supérieur.

Une sécurité plus grande serait ainsi assurée, ce dans l’intérêt général.

18bis. La CEP•L propose donc l’insertion des dispositions suivantes sous l’article 6 du présent projet de loi:

„Article x: Le travailleur ne peut faire l’objet de représailles en raison de ses protestations ou refus opposés à un ordre de son employeur ou tout autre supérieur hiérarchique, de collègues de travail ou de personnes extérieures en relation avec l’employeur, tendant à lui faire commettre une infraction punie par le présent projet de loi.

Toute disposition ou tout acte contraire au paragraphe qui précède, et notamment toute résiliation du contrat de travail en violation de ces dispositions, est nul de plein droit.

En cas de résiliation du contrat de travail, le travailleur peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la résiliation, par simple requête au président de la juridiction du travail qui statue d’urgence, les parties entendues ou dûment convoquées, de constater la nullité de la résiliation du contrat de travail et d’ordonner son maintien, ou le cas échéant sa réintégration conformément aux dispositions de l’article L. 124-12, paragraphe (4). L’ordonnance du président de la juridiction du travail est exécutoire par provision; elle est susceptible d’appel qui est porté par simple requête, dans les quarante jours à partir de la notification par la voie du greffe, devant le magistrat présidant la Chambre de la Cour d’appel à laquelle sont attribués les appels en matière de droit du travail. Il est statué d’urgence, les parties entendues ou dûment convoquées.

Les convocations par voie de greffe prévues à l’alinéa qui précède contiennent sous peine de nullité les mentions prescrites à l’article 80 du Nouveau Code de procédure civile.

Article y: Le travailleur contraint d’exécuter un ordre tendant à lui faire commettre une infraction punie par le présent projet de loi peut refuser de poursuivre l’exécution du contrat

de travail et résilier le contrat de travail sans préavis pour motif grave avec dommages et intérêts à charge de l'employeur dont la faute, appréciée par référence à l'article L. 245-4, a occasionné la résiliation immédiate.

Article z: L'employeur doit en outre prendre toutes les mesures de prévention et d'information nécessaires à l'application du présent projet de loi et plus particulièrement du présent article."

19. L'article 7 du projet réprime la complicité en énonçant que les complices seront punis conformément à l'article 67 du Code pénal.

19.bis. Or, cet article ne pose pas les peines relatives à la complicité, mais sa définition. L'article 69 prévoit que les complices d'un crime seront punis de la peine immédiatement inférieure à celle qu'ils encourraient s'ils étaient auteurs de ce crime, tout en précisant que la peine prononcée contre les complices d'un délit n'excédera pas les deux tiers de celle qui leur serait appliquée s'ils étaient auteurs de ce délit.

20. Par ailleurs, la définition de l'infraction vise également l'hypothèse de rejets par des navires de substances polluantes dans l'une des zones visées à l'article 2 s'ils ont été commis témérairement.

Or, cette hypothèse ne semble pas se retrouver dans les sanctions?

4. Sanctions des personnes morales (Article 8 du projet de loi)

21. L'article 8 paragraphe 1 du projet de loi énumère un certain nombre de sanctions applicables à l'encontre des personnes morales, sous forme d'amendes.

22. Les auteurs du projet affirment, à juste titre, que la responsabilité des personnes morales constitue un principe nouveau dans notre système de droit, principe qui devrait donc trouver application dans un texte de loi séparé à mettre en place et à voter par la chambre des députés au plus tard au moment du vote du projet annexé.

Les auteurs précisent encore que lors de la rédaction du présent projet, un projet de loi instituant un régime complet de la responsabilité des personnes morales est en voie d'élaboration. Le projet de loi actuel se limite par conséquent à fixer les peines applicables aux personnes morales en cas de rejet en mer de substances dangereuses.

23. La CEP•L regrette de ne pas avoir pu examiner ce projet de loi introduisant la responsabilité des personnes morales dans notre droit avant d'avoir à se prononcer sur le présent projet érigeant des peines découlant de cette responsabilité.

Il est en effet toujours préférable d'examiner le principe avant ses applications pratiques.

24. L'article 8 paragraphe 2 du projet analysé ajoute aux amendes la possibilité de voir prononcer à l'encontre des mêmes personnes morales d'une part leur dissolution et liquidation judiciaire par le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale, d'autre part la fermeture définitive ou pour une durée d'au moins deux ans de l'un ou de plusieurs de leurs établissements ayant servi à commettre l'infraction.

25. Comme l'ont relevé les auteurs du texte, la mise en place de telles mesures nécessiterait le cas échéant une modification de la loi sur les sociétés commerciales.

La CEP•L se demande pourquoi cette modification de la loi sur les sociétés commerciales n'a dès lors pas été intégrée dans le projet avisé.

5. Circonstances atténuantes (Article 13 du projet de loi)

26. Le projet renvoie aux articles 73 à 79 du Code pénal.

L'existence des circonstances atténuantes est ainsi réservée à l'appréciation des juges au cas par cas.

6. Compétence juridictionnelle (Article 9 du projet de loi)

27. Le projet instaure la compétence des tribunaux luxembourgeois, lorsque l'infraction a été commise:

- à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois;
- par un de ses ressortissants si l'infraction est punissable pénalement là où elle a été commise ou si le lieu où elle a été commise ne relève d'aucune juridiction;
- pour le compte d'une personne morale dont le siège social est situé sur son territoire;

7. Système d'information internationale (Article 11 du projet de loi)

28. Le projet de loi met en place un système d'échange d'informations entre Etats à travers le ministre ayant les affaires maritimes dans ses attributions.

Le projet prévoit 3 cas d'information:

- Quand le ministre e connaissance de la commission ou du risque de commission d'une infraction susceptible de causer un dommage à un autre Etat, il en informe celui-ci et la Commission.
- Quand l'infraction en cause relève de la compétence juridictionnelle d'un autre Etat, il en informe ce dernier.
- Le Luxembourg notifie sans tarder à l'Etat du pavillon ou à tout autre Etat concerné les mesures qu'il a prises en application de la présente loi.

29. Sous réserve des remarques ci-avant formulées, la CEP•L marque son accord au projet de loi susvisé.

Luxembourg, le 27 février 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(2.3.2007)

Par lettre en date du 25 janvier 2007, réf. CAM/MPS/51287, le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a saisi pour avis notre chambre du projet de loi transposant 1. la directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions; 2. la décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires.

La directive 2005/35/CE et la décision-cadre 2005/667/JAI soumises à transposition ont pour objet de rapprocher, voire d'harmoniser au maximum les différentes législations des Etats membres de l'Union européenne afin de sanctionner pénalement les responsables au sens large de certaines pollutions causées par les navires.

Si la réglementation internationale peut apparaître très stricte à certains égards, le constat demeure que les comportements n'ont pas pour autant évolué en raison d'un dispositif peu dissuasif pour les contrevenants. Ainsi notamment la convention internationale MARPOL, élaborée par l'Organisation Maritime Internationale, est mise en oeuvre différemment d'un Etat membre à l'autre, de sorte qu'une harmonisation s'avère nécessaire au niveau communautaire.

Afin de pallier les insuffisances constatées, l'Union européenne a créé un cadre juridique obligeant les Etats membres à sanctionner pénalement et/ou autrement les déversements d'hydrocarbures et de substances nocives effectués par les navires. Cette réglementation comprend deux instruments différents:

- l'introduction dans le droit communautaire des règles internationales applicables en matière de rejets polluants provenant des navires et qui fait l'objet de la directive 2005/35/CE. Moyennant certaines adaptations, la directive est fondée sur le texte MARPOL et a essentiellement pour objet d'incriminer certains comportements;
- l'obligation pour les Etats membres de mettre en place un système de sanctions en cas d'infraction en fixant la nature et le caractère de ces sanctions et qui fait l'objet de la décision-cadre 2005/667/JAI.

En matière de pollution maritime, les deux textes visent à renforcer la sécurité des mers et la protection de l'environnement. Ils rendent compte de la nécessité toujours plus grande d'approfondir les règles existantes et leur application correcte, en remédiant aux carences constatées. Il s'agit de franchir un pas décisif vers l'harmonisation du droit principalement pénal des Etats membres grâce à des instruments internationaux à caractère obligatoire et d'assurer l'application des conventions internationales par des mesures législatives harmonisées dans une large mesure dans tous les pays membres pour sanctionner des faits qui nuisent gravement à l'environnement.

Si notre chambre ne peut qu'approuver un renforcement des mesures destinées à sanctionner les auteurs d'une pollution marine, elle tient toutefois à considérer d'une part que l'introduction du principe de la responsabilité pénale des personnes morales est une condition préalable à la mise en vigueur de la présente loi et d'autre part que le projet de loi risque d'être privé de base légale dans l'hypothèse où la Cour de Justice des Communautés européennes annule la décision-cadre 2005/667/JAI du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction des sanctions en cas d'infractions.

Sous réserve des deux observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 2 mars 2007

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur adjoint,
Léon DRUCKER

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

