

Objet : Projet de loi n° 6323 sur la sécurité maritime. (3879JRO)

*Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur
(9 août 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de transposer dans la législation nationale la directive 2009/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 concernant le respect des obligations des Etats du pavillon et d'intégrer, selon les auteurs du projet, des dispositions pertinentes du règlement (CE) 391/2009 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.

La transposition de cette directive s'opère par la refonte de la législation relative à la sécurité dans le domaine maritime et plus précisément par l'abrogation du titre 2 de la loi modifiée et complétée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois.

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce relève que le présent projet de loi est destiné à adapter la législation dans le secteur de la sécurité maritime aux évolutions récentes suite à la ratification de conventions internationales par le Luxembourg et eu égard à la nécessité de transposer certaines directives européennes. Le projet de loi est destiné notamment à continuer à assurer au Luxembourg le maintien d'un environnement réglementaire adapté aux exigences d'un pays disposant d'un pavillon maritime de qualité.

Le présent projet de loi transpose (i) la directive 2009/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 concernant le respect des obligations des Etats du pavillon, mais également (ii) en partie 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, (iii) certaines dispositions du règlement (CE) 391/2009 établissant des règles et normes communes, concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires ainsi qu'il (iv) reprend une partie non-négligeable du contenu du règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997 portant application de la directive du Conseil n° 95/21/CE du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des Etats membres, des normes internationales relative à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'Etat de port), ainsi que de la directive 96/40 de la Commission du 25 juin 1996 instituant un modèle commun de carte d'identité pour les inspecteurs agissant dans le cadre du contrôle par l'Etat du port.

La Chambre de Commerce estime que seul la directive 2009/21 précitée est transposée de manière satisfaisante, tandis que toutes les autres dispositions du projet de loi manquent de pertinence et composent une architecture juridique hétéroclite. La Chambre de Commerce désapprouve la transposition partielle de la directive 2009/15 précitée ainsi

que la reprise d'éléments épars du règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997, règlement grand-ducal devant par ailleurs être actualisé suite à l'abrogation de la directive qu'il a transposée par la directive 2009/16 du 23 avril 2009. La Chambre de Commerce s'oppose à la transcription dans le projet de loi d'extraits du règlement 391/2009 précité car un règlement communautaire est d'application directe et ne nécessite aucune procédure de transposition nationale.

La Chambre de Commerce apprécie de manière défavorable la structure du projet de loi qui dénote un découpage en chapitres et en articles peu cohérent. De nombreux titres de chapitres n'ont pas ou peu de rapport avec les articles sur lesquels ils portent, des notions importantes, comme celles de certificat, de propriétaire ou d'armateur de navire, ne sont pas explicitées. Divers aspects substantiels, comme la responsabilité ou les aspects liés à l'autorité du Commissaire aux affaires maritimes, sont répartis de manière désordonnée sur l'ensemble du texte du projet de loi.

La Chambre de Commerce considère que la loi modifiée et complétée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois comporte les dispositions légales d'ouverture pour permettre la transposition de la directive 2009/16 et de la directive 2009/21 par la voie réglementaire. La Chambre de Commerce suggère que les auteurs du projet de loi approfondissent la question de la nécessité de procéder au stade actuel à un changement de la loi existante et, avant toute initiative législative, identifient de manière précise les éléments dont l'inclusion dans un texte législatif est vraiment nécessaire.

La Chambre de Commerce constate également que le projet de loi ne reprend pas le principe qu'un navire ne doit pas avoir plus de quinze ans d'âge pour pouvoir être immatriculé pour une première fois sous pavillon luxembourgeois. S'agissant d'un principe important, la Chambre de Commerce préconise de la maintenir.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous sa forme actuelle et demande un remaniement en profondeur au vu des observations formulées.

Appréciation du projet de loi:

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	--
Impact sur les finances publiques	n.a.
Développement durable	n.a.

Légende :

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

Considérations générales

Le Luxembourg, pays sans accès à la mer avec un pavillon maritime créé il y a seulement vingt ans, peut se prévaloir aujourd'hui d'être un pavillon de qualité. Le registre public maritime compte plus de 220 navires exploités par des compagnies maritimes de réputation. Le Luxembourg figure au niveau international sur une liste blanche des pays considérés comme suffisamment performants pour profiter d'un traitement préférentiel pour les contrôles et les inspections portuaires. Des synergies ont été développées entre différents acteurs du secteur financier, des assurances, des transports ayant mené à la création d'un cluster maritime et logistique regroupant l'ensemble des secteurs d'activités rattachés au maritime et chargé notamment de représenter le Luxembourg au niveau international. La Chambre de Commerce est membre fondateur du cluster maritime.

La législation luxembourgeoise sur le secteur maritime reflète essentiellement l'évolution législative et réglementaire internationale. Elle s'adapte selon l'importance et la nécessité d'intégrer des dispositions fondées sur des conventions internationales, principalement celles de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de transposer des directives de l'Union Européenne. Des nouvelles conventions internationales en matière de sécurité maritime ont été ratifiées par le Luxembourg et des directives communautaires nécessitent d'être transposées en droit luxembourgeois. Cette évolution, combinée au constat que la législation luxembourgeoise en matière de sécurité maritime nécessite une actualisation, a amené le Gouvernement à préparer une réforme globale dont le présent projet de loi sur la sécurité maritime est le premier pilier.

La sécurité est la clé de voûte des activités maritimes et requiert une vigilance, une attention et un sérieux hors pair. Elle est fondée sur des mécanismes et des procédures de contrôle et de surveillance efficaces et irréfutables.

Les activités maritimes rattachées à la souveraineté du Luxembourg relèvent du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur et du Commissariat aux affaires maritimes. Sous l'égide d'un commissaire, le Commissariat assure notamment l'exécution de la législation en matière maritime. Concernant la sécurité, le commissaire s'appuie sur le concours d'entités externes, des inspecteurs et des organismes agréés, pour surveiller la conformité des activités maritimes avec les règles de sécurité qui englobent la protection de la santé, le bien-être des gens de mer, la sûreté du transport et de la navigation ainsi que la protection du milieu marin.

La loi de base en matière maritime est la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, telle que modifiée et complétée par la loi du 17 juin 1994. Les dispositions du titre 2 de la loi du 9 novembre 1990 dédié exclusivement aux conditions de sécurité, sont destinées à être abrogées pour être remplacées par celles du présent projet de loi.

La loi de base de 1990 a fait ses preuves et a servi de fondement pour permettre une adaptation pertinente et efficace par le recours à des règlements grand-ducaux d'exécution. La Chambre de Commerce estime que cette structure logique et naturelle doit être préservée afin de permettre aux professionnels du secteur maritime de se développer et pouvoir s'appuyer sur un cadre légal et réglementaire souple, cohérent et crédible pour pouvoir consolider et déployer leurs activités.

Or, il s'avère que ces exigences sont insuffisamment respectées par le présent projet de loi qui transpose quatre textes. A savoir, (i) la directive 2009/21 précitée, mais également (ii) en partie la directive 2009/15 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 (directive 2009/15 faisant l'objet d'une transposition également par un projet de règlement grand-ducal soumis à la Chambre de Commerce pour avis), (iii) certaines dispositions du règlement (CE) 391/2009 précité ainsi que (iv) reprend une partie non-négligeable du contenu du règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997 portant application de la directive du Conseil n° 95/21 du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des Etats membres, des normes internationales relative à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'Etat de port), ainsi que de la directive 96/40 de la Commission du 25 juin 1996 instituant un modèle commun de carte d'identité pour les inspecteurs agissant dans le cadre du contrôle par l'Etat du port (ce dernier devant par ailleurs être actualisé conformément à la directive 2009/16 abrogeant la directive 95/21).

La Chambre de Commerce considère que l'ensemble des aspects réglant les activités des organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires doivent continuer à faire l'objet d'un règlement grand-ducal et la directive 2009/15 précitée se prête, comme par le passé, à être transposée intégralement par règlement grand-ducal. Il convient en effet d'éviter de transposer la directive 2009/15 par incorporations partielles dans le présent projet de loi et dans le règlement grand-ducal afférent.

Les auteurs du projet de loi procèdent à la reprise textuelle de parties et de bribes de dispositions figurant dans le règlement 391/2009 précité sans égard au principe d'application directe des règlements communautaires et qu'une reproduction littérale de dispositions d'un règlement communautaire est interdite par la Cour de justice des Communautés européennes.

La Chambre de Commerce déconseille la transcription dans le projet de loi de diverses dispositions du règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997 précité. L'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi n'apportent aucune explication sur cette reproduction de dispositions issues d'un règlement grand-ducal devant être actualisé suite à l'abrogation de la directive 95/21/CE qu'il a transposée par la directive 2009/16.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas mûrement préparé la question sur l'intégration de ce nouveau dispositif dans le contexte de la législation maritime actuelle.

En abolissant le titre 2 de la loi de 1990 et en reprenant de manière désordonnée les dispositions de ce titre dans le projet de loi sous avis, une disposition importante a été négligée. Il s'agit du principe retenu à l'article 61 de la loi de 1990 qu'un navire ne doit pas avoir plus de quinze ans d'âge pour pouvoir être immatriculé pour une première fois sous pavillon luxembourgeois. S'agissant d'un principe en rapport direct avec la pérennité de la qualité du pavillon luxembourgeois, la Chambre de Commerce souligne la nécessité du maintien de cette disposition.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

La Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence du choix des termes et des notions figurant dans la liste des définitions à l'article 1^{er} du projet de loi. Ainsi on y trouve la définition de « armateur » et de « passager » dont les attributions et les responsabilités font ensuite l'objet du chapitre 2 conjointement avec celles du capitaine, du commandement et de l'équipage. Dans un souci de cohésion, la Chambre de Commerce propose de supprimer les termes « armateur » et « passager » de la liste des définitions et de décrire ces termes au chapitre 2 sous les articles 3 et 9. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce exprime son doute sur la pertinence de la définition de « armateur » qui amalgame propriétaire d'un navire et armateur. Elle propose de consacrer au chapitre 2 un article à part traitant du propriétaire d'un navire.

La Chambre de Commerce suggère d'attribuer à chaque définition un numéro ou une lettre distinct(e) en lieu et place des tirets.

La Chambre de Commerce considère encore qu'il est inutile de surcharger la liste des définitions par des notions ayant un sens suffisamment clair comme « Etat membre » « Organisation internationale du travail » et « Organisation maritime internationale ».

Le projet de loi reprend fidèlement la plupart des définitions de la directive 2009/21 précitée à l'exception de celle de « certificat ». La directive définit certificats (au pluriel) par « certificats légaux délivrés conformément aux conventions pertinentes de l'OMI » et le projet de loi définit certificat (au singulier) comme « certificat délivré par ou au nom du Grand-Duché de Luxembourg sur base de la législation nationale ou des conventions internationales ». Afin d'éviter une confusion inutile dans l'utilisation du terme certificat dans le projet de loi, la Chambre de Commerce conseille de se tenir à la définition de la directive.

Bien qu'elle soit fidèle à la définition faite tant par la directive 2009/15 précitée que le règlement (CE) 391/2009 précité, la nécessité de donner la définition de « certificat de classification » se pose alors que cette notion est utilisée une seule fois dans le projet de loi à l'article 46 en combinaison avec les termes de «ou certificat réglementaire », qui, lui, n'est pas défini par le présent projet de loi. Par ailleurs le terme récurrent de certificat d'immatriculation n'est pas non plus repris sur la liste des définitions. La Chambre de Commerce considère qu'il faut soit se limiter à la seule définition de « certificat » ou alors définir tous les types de certificats mentionnés dans le projet de loi tels que certificat d'immatriculation, certificat réglementaire, certificat statutaire, certificat légal et certificat de classification.

Les références aux conventions internationales sont très nombreuses et il est indispensable d'énumérer les conventions internationales qui se rapportent au présent projet de loi.

Il semble plus logique de définir « ministre » plutôt que « autorisation du ministre » lorsque l'attribution du ministre concerné est visée.

Concernant l'article 2

Sous le point f) de l'article 2 qui définit l'objet du projet de loi, il semble approprié de modifier à la première ligne les « organismes agréés » par les « organismes autorisés au Grand-Duché de Luxembourg » car le Luxembourg n'est pas nécessairement en mesure de

pouvoir édicter des règles à l'encontre d'organismes agréés ne relevant pas de sa souveraineté.

Concernant le chapitre 2 (articles 3 à 13)

La Chambre de Commerce relève que tant le chapitre 2 que le chapitre 6 traitent des aspects de responsabilité. Dans un souci de clarté et de cohésion du dispositif du présent projet de loi, la Chambre de Commerce suggère de regrouper sous le chapitre 6 l'intégralité des dispositions sur les responsabilités.

Après ce toilettage, le chapitre 2 pourrait s'intituler « Des attributions des gens de mer ».

En ce qui concerne plus particulièrement les articles 3 à 9 qui traitent des attributions respectives de l'armateur, du capitaine, du commandant du navire, de l'équipage et des passagers, la Chambre de Commerce propose qu'une définition, sinon une description des personnes visées soit donnée en début d'article y relatif.

En ce qui concerne ensuite les articles 10 à 12 du projet de loi, la Chambre de Commerce relève que leur contenu traitant du statut des navires ne cadre en aucune manière avec le sujet du chapitre 2. Partant la Chambre de Commerce propose de les déplacer vers le chapitre 4.

La Chambre de Commerce relève également que l'article 10 reprend en substance les dispositions de l'article 60 de la loi de 1990 sur l'obligation de conformité des navires aux règles de sécurité avant de prendre la mer, mais que le début de phrase « Sans préjudice des dispositions de l'article 63 » (article 11 du présent projet de loi) ont été omis. Il conviendrait de les inclure à l'article 10 du présent projet de loi.

Concernant le chapitre 3

Le titre du chapitre 3 « De la mise en œuvre des conventions internationales » est inapproprié et dénué de toute pertinence alors que la quasi-totalité des dispositions du présent projet de loi se rapportent aux conventions internationales et le titre n'est en aucune manière spécifique pour les articles figurant au chapitre 3. Sur les cinq articles que comporte ce chapitre, un article traite de l'autorité de l'Etat du pavillon et quatre articles traitent des certificats. La Chambre de Commerce suggère de déplacer l'article 14 relatif à l'autorité de l'Etat du pavillon dans le chapitre 4 et d'intituler ce chapitre 3 « Des certificats ».

En référence à ses commentaires faits à l'endroit de l'article 1^{er} du présent projet de loi au sujet des définitions du terme « certificat » et l'absence de définition, respectivement description des autres certificats dont il est question au chapitre 3, à savoir certificat d'immatriculation, certificat statutaire, certificat international, certificat réglementaire ou certificat de classification, la Chambre de Commerce considère que l'exercice de définition est indispensable pour une bonne compréhension des principes fondant la législation sur la sécurité maritime et elle invite partant les auteurs du projet de loi à compléter le chapitre 3 par une description pertinente des divers types de certificats qui sont mentionnés.

Concernant le chapitre 4 (articles 19 à 36)

La Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de l'intitulé du chapitre 4 « De l'exercice des attributions du commissaire aux affaires maritimes » alors que seul l'article 19 du projet de loi, dont l'intitulé est partiellement identique, traite des attributions du commissaire.

Partant la Chambre de Commerce propose de remplacer le titre du chapitre 4 par « De l'autorité de l'Etat du pavillon et de l'inspection des navires ».

Conformément aux commentaires faits à l'endroit des articles 10 à 12 et 14 du présent projet de loi, ceux-ci trouvent une meilleure place dans ce chapitre 4.

Concernant l'article 19

Cet article porte sur les attributions du commissaire aux affaires maritimes et prévoit la conclusion d'une convention entre le commissaire et l'inspecteur maritime auquel certaines attributions sont déléguées. Afin de préserver une cohésion terminologique entre les alinéas 3 et 6 de l'article 19, la Chambre de Commerce propose de remplacer à la dernière ligne de cet article le terme « contrat » par « convention ».

Concernant les articles 20 à 29

Ces dix articles portent tous sur des aspects liés aux inspecteurs maritimes et à leur mission de contrôle et de visite des navires pour assurer la conformité aux règles de sécurité maritime. La Chambre de Commerce relève que les auteurs du projet de loi ont effectué une reprise partielle et désordonnée d'extraits du règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997 précité relatif aux inspecteurs intervenant pour le compte de l'Etat du port.

La Chambre de Commerce note que la directive transposée par le règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997 précité est abrogée à compter du 1^{er} janvier 2011 par la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'Etat du port et s'interroge, à défaut d'explications claires de la part des auteurs du projet de loi, si les articles 20 à 29 du présent projet de loi sont destinés à transposer la directive 2009/16/CE précitée, le cas échéant s'il ne conviendrait pas de traiter les articles 20 à 29 par voie réglementaire.

Concernant les articles 30 à 35

Les articles 30 à 35 du projet de loi transposent les dispositions pertinentes des articles 4 à 8 de la directive 2009/21/CE précitée.

La Chambre de Commerce attire l'attention sur une rectification à apporter à la dernière ligne de l'article 30 où le terme « celui-ci » doit être remplacé par « ceux-ci » afin de viser l'Etat du pavillon et l'organisme agréé.

La Chambre de Commerce note que les auteurs du projet de loi ont introduit l'exigence « d'intérêt légitime » des personnes souhaitant accéder aux informations visées aux articles 33 et 34 du présent projet de loi. Or la directive dispose simplement que ces informations doivent « demeurer aisément accessibles », respectivement qu'elles soient publiées « conformément à la législation pertinente en matière de confidentialité ». Partant, la Chambre de Commerce demande à ce que l'exigence supplémentaire d'intérêt légitime soit biffée du libellé des articles 33 et 34.

Concernant le chapitre 5

Le chapitre 5 relatif aux organismes agréés reprend de manière partielle, approximative et incomplète des dispositions du règlement (CE) 391/2009 précité et de la directive 2009/15/CE précitée.

Eu égard au principe d'application directe des règlements communautaires dans la législation nationale, la Chambre de Commerce s'oppose à la reprise des dispositions du règlement (CE) 391/2009 précité dans le présent projet de loi.

En ce qui concerne la directive 2009/15/CE sur les organismes habilités, elle doit obligatoirement être transposée, le choix de la norme interne adéquate relevant des Etats. La Chambre de Commerce relève être saisie pour aviser un projet de règlement grand-ducal visant spécifiquement la transposition de la directive 2009/15/CE et s'interroge sur le choix des auteurs de transposer ladite directive dans deux normes nationales ayant une valeur législative différente. La Chambre de Commerce désapprouve cette méthode décousue de transposition aboutissant à une architecture juridique défigurée et incompréhensible.

La Chambre de Commerce préconise la suppression pure et simple du chapitre 5 du projet de loi.

Concernant le chapitre 6

Au vu des commentaires faits à l'endroit du chapitre 2, la Chambre de Commerce recommande le regroupement de tous les articles du présent projet de loi ayant trait à la responsabilité dans le chapitre 6 pouvant s'intituler «Des responsabilités».

Concernant l'article 50

Il ressort de cet article et de son commentaire que les sociétés agréées et les inspecteurs sont chargés d'une mission de service public et que leur responsabilité est ainsi susceptible de se trouver limitée ou couverte par l'immunité de l'Etat. Ce sont les termes « se fait exclusivement dans l'intérêt public » qui soulignent cette mission de service public, termes repris de la loi instituant la Commission de surveillance du secteur financier et de la loi instituant le Commissariat aux assurances.

La Chambre de Commerce doute que ce mécanisme puisse être appliqué dans le contexte de la sécurité maritime dans la mesure où les sociétés agréées et les inspecteurs ne sont pas des établissements publics et se limitent à exécuter des missions déléguées ponctuellement sans disposer d'une mission générale et permanente, tel que c'est le cas pour ces deux établissements publics précités créés par la voie législative.

Concernant l'article 51

L'article définit les situations permettant à l'Etat de pouvoir faire valoir ses droits judiciairement à l'encontre des sociétés agréées. Il est la réplique incomplète de l'article 5, paragraphe 2 alinéa b. point i) de la directive 2009/15/CE précitée sur les organismes habilités. La Chambre de Commerce désapprouve la transposition par bribes et réitère sa recommandation de transposer cette directive par un seul acte national. De l'avis de la Chambre de Commerce, le présent article peut être supprimé.

Concernant l'article 52

L'article 52 reprend l'obligation de souscription d'une assurance de responsabilité civile, ancrée actuellement dans l'article 62 de la loi de 1990. La Chambre de Commerce propose de remplacer les termes « toute personne physique ou morale » par « tout armateur » limitant ainsi cette obligation aux seuls professionnels du secteur maritime concernés. Par ailleurs la référence aux articles 52 et 53 est erronée et devrait se lire « ...dispositions prévues aux articles 52.1 et 52.2. »

Concernant le chapitre 8

La Chambre de Commerce s'interroge si les auteurs du projet de loi ont analysé avec le soin nécessaire les conséquences, en particulier les renvois, les définitions et la cohésion générale de l'architecture juridique du remplacement du titre 2 de la loi de 1990 par le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce se limite à attirer l'attention sur l'absence de sanctions si ce texte est prévu comme dispositif distinct de la loi actuelle. En effet le présent texte ne comporte pas de pénalités et celles prévues à l'article 126 de la loi actuelle n'ont, aux yeux de la Chambre de Commerce, pas d'emprise sur les infractions aux dispositions du présent projet de loi.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous sa forme actuelle et demande un remaniement en profondeur au vu des observations formulées.

JRO/SDE