

N° 49 rectifié

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi de Mme Isabelle PASQUET et plusieurs de ses collègues relative aux **conditions d'exploitation et d'admission des navires d'assistance portuaire et au cabotage maritime**, et à l'**application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes de cabotage**, à l'intérieur de la République Française,*

Par Mme Évelyne DIDIER,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 483 (2011-2012) et 50 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LA BAISSÉ CONTINUE DE L'EMPLOI MARIN EN FRANCE, VECTEUR DE DÉSINDUSTRIALISATION ET DE RECU DES SAVOIR-FAIRE	9
A. LE RECU CONSTANT DE L'EMPLOI MARIN FRANÇAIS N'A PAS ÉTÉ ENRAYÉ PAR L'INTRODUCTION DU REGISTRE INTERNATIONAL FRANÇAIS	9
B. UNE FILIÈRE À PRÉSERVER, DES ATOUTS À VALORISER POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES.....	11
II. FAUTE D'HARMONISATION, L'APPLICATION D'UNE CONCURRENCE DITE « NON FAUSSÉE » SE TRADUIT PAR UNE CONCURRENCE DÉLOYALE ENTRE LES PAVILLONS NATIONAUX, QUI DÉSESPÈRE LES GENS DE MER	12
A. UNE CONCURRENCE DÉLOYALE ET DES CONTOURNEMENTS DE RÈGLES, JUSQUE DANS LE DOMAINE « RÉSERVÉ » DU CABOTAGE AVEC LES ÎLES.....	12
B. UNE CONCURRENCE DÉLOYALE QUI DÉSESPÈRE LES GENS DE MER	14
III. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : GARANTIR LES CONDITIONS D'UNE CONCURRENCE LOYALE POUR LE CABOTAGE NATIONAL, LES SERVICES PORTUAIRES ET PLUS LARGEMENT LE TRAVAIL MARITIME EFFECTUÉ DANS LES EAUX INTÉRIEURES ET TERRITORIALES FRANÇAISES	15
A. L'IMMATRICULATION OBLIGATOIRE AU PAVILLON FRANÇAIS ET LA DÉFINITION DE NOUVELLES CONDITIONS AU STATUT D'ARMATEUR COMMUNAUTAIRE SONT APPARUES CONTRAIRES AU DROIT EUROPÉEN	15
B. L'EXTENSION GRADUELLE DE LA LÉGISLATION SOCIALE FRANÇAISE AUX EAUX TERRITORIALES ET INTÉRIEURES FRANÇAISES PROCÈDE D'UNE INTERPRÉTATION DYNAMIQUE DU DROIT COMMUNAUTAIRE	16
EXAMEN DES ARTICLES	19
• Article 1 ^{er} Réglementation applicable au cabotage maritime.....	19
• Article 2 Conditions d'établissement d'entreprises de cabotage maritime ou d'assistance portuaire	26
• Article 3 Immatriculation au premier registre français	28
• Article 4 Titres de sécurité et certificats de prévention de la pollution.....	33
• Article 5 Cabotage national	35
• Article 6 Conditions d'emploi	37
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

TABLEAU COMPARATIF 55

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'activité et l'emploi maritimes n'ont pas cessé de reculer en France, alors même que notre économie est toujours plus dépendante des transports maritimes, que l'économie maritime connaît un plein essor à l'échelle mondiale et que la France, avec le registre international français (RIF), a joué le jeu de la concurrence mondiale en abaissant les conditions sociales d'emploi sur ses navires engagés dans le commerce au long cours. Certains prétendent que ce recul constant tiendrait à l'insuffisante compétitivité de nos entreprises maritimes, des marins et des pêcheurs français – et qu'il faudrait déréglementer toujours plus, en alignant nos conditions d'activité et d'emploi sur le « standard international », celui de la défiscalisation complète de l'activité, celui du contrat de travail international pour seul régime social des salariés, avec un plancher de rémunération à 520 dollars mensuels.

Or, des conditions déloyales de concurrence contribuent au recul de notre activité et de notre emploi maritimes, contre les normes mêmes que nous avons adoptées à l'échelon national comme à l'échelon européen.

Le Parlement a, de longue date, repoussé l'importation en France de conditions d'activité et d'emploi incompatibles avec notre pacte social : c'est pourquoi, en 2005, le législateur a interdit le registre international français aux services maritimes du cabotage national, de la pêche professionnelle, des services portuaires et des ferries de lignes régulières depuis la France. A l'échelon communautaire, la construction d'un marché unique a pour finalité l'élévation du niveau et de la qualité de vie des Européens ; la concurrence étant un moyen plutôt qu'une fin, la libre prestation de services et la liberté d'établissement doivent s'effectuer dans un cadre loyal de concurrence. Qui plus est, fin 1992, les États européens se sont entendus pour que le « cabotage avec les îles » – par exemple les liaisons entre la Corse et le continent – relève du droit social défini par l'État d'accueil.

Dans la pratique, **faute d'harmonisation européenne des conditions d'activité et d'emploi maritimes, les pavillons nationaux de certains États membres proposent aux armateurs communautaires des conditions d'activité et d'emploi au « standard international » pour leurs services dans les eaux territoriales européennes.** Ce recours à des pavillons « bis » ou à des pavillons nationaux équivalents à notre RIF, crée **une distorsion manifeste de concurrence, au prix de conditions de travail inacceptables pour les marins européens.** Le maintien de telles conditions par certains États membres constitue **un comportement déloyal** par rapport à leurs

partenaires européens. Et la Commission européenne, dévouée à la poursuite d'une concurrence dite « non faussée », s'accommode de ces conditions déloyales qui paraissent ne pas choquer le droit, quelles qu'en soient les conditions sociales.

C'est dans ce contexte, et pour répondre à un problème identifié de longue date par les gouvernements successifs, que le groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat a déposé, le 22 mars 2012, une proposition de loi relative au cabotage maritime et aux services d'assistance portuaire. Pour rétablir des conditions loyales de concurrence, **ce texte oblige les armateurs communautaires à s'immatriculer au premier registre du pavillon français pour effectuer les quatre catégories de services maritimes exclus du RIF, ainsi qu'à respecter les règles d'établissement et d'exploitation de leur activité dans les conditions faites aux Français par la législation nationale.** Cette proposition de loi définit également le cabotage national, étendu aux liaisons entre la métropole et les territoires ultramarins, et elle précise les conditions de contrôle des navires dans les ports français.

Votre commission, après un examen approfondi du texte par sa rapporteure, a estimé que **cette proposition de loi, dans sa rédaction initiale, empruntait une voie qui avait raisonnablement trop peu de chances d'aboutir pour être empruntée.**

En effet, l'obligation de l'immatriculation au premier registre français, aussi bien que les conditions apportées à l'exercice de l'activité d'armateur communautaire, ont toutes chances d'apparaître comme **manifestement incompatibles avec les engagements internationaux de la France dans le cadre des traités européens** – car ces deux moyens sont explicitement exclus par les règles communautaires.

C'est pourquoi **votre rapporteure a recherché une autre solution, avec le même objectif de rendre enfin loyales les conditions de la concurrence dans l'activité et l'emploi maritimes et d'y maintenir des conditions de travail acceptables.** Le nouveau dispositif – insérant treize articles dans le code des transports – vise à ce que le travail effectué dans les services de cabotage maritime « avec les îles », et plus largement dans les eaux territoriales et intérieures françaises, relève de conditions sociales comparables à celles qui existent sur le sol français.

Cette nouvelle rédaction, que votre commission a adoptée le 16 octobre 2012, est largement perfectible et elle pourrait, au cours de la navette parlementaire, donner lieu à une expertise, voire à une concertation complémentaires. Ce délai pourra être mis à profit, également, pour lancer une procédure de consultation – obligatoire – de la Commission européenne, prévue à l'article 9 du Règlement de 1992. C'est le vœu le plus cher de votre rapporteure : que la loi soutienne l'activité et l'emploi maritimes de notre pays dans des conditions sociales et environnementales acceptables.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA BAISSÉ CONTINUE DE L'EMPLOI MARIN EN FRANCE, VECTEUR DE DÉSINDUSTRIALISATION ET DE REcul DES SAVOIR-FAIRE

C'est une constante des politiques publiques en matière maritime : le transport maritime de marchandises joue un rôle toujours plus important dans l'approvisionnement de l'économie¹, la construction navale connaît **un plein essor à l'échelle mondiale**, mais la part qu'y prend **la France est en recul constant** – nous faisons toujours moins dans un marché en plein développement. En trois décennies, notre marine marchande est passée du peloton de tête à la trentième place mondiale. Notre industrie navale a suivi le même chemin. Ce constat s'impose alors que, depuis bientôt une décennie, le pavillon français a fait le jeu de la concurrence, avec le registre international français (RIF).

A. LE REcul CONSTANT DE L'EMPLOI MARIN FRANÇAIS N'A PAS ÉTÉ ENRAYÉ PAR L'INTRODUCTION DU REGISTRE INTERNATIONAL FRANÇAIS

Créé par la loi du 3 mai 2005, le registre international français (RIF) devait « *développer l'emploi maritime et renforcer la sécurité et la sûreté maritimes par la promotion du pavillon français* » (article 1^{er} de cette loi). C'est à cette fin que le législateur, après d'âpres négociations, avait prévu que l'équipage des navires immatriculés au RIF devait compter au moins 25 % de marins communautaires (35 % lorsque l'achat du navire a été aidé fiscalement).

Le tableau suivant montre plutôt que **le déclin de l'emploi des marins français s'est poursuivi ces dernières années**. En quatre ans, le recul est de 15,6 % (de 13,5 % pour la marine marchande), bien au-delà de la contraction de l'activité dans la période.

¹ 80 % du transport de marchandises dans le monde s'effectuent par la voie maritime.

Evolution de l'emploi marin français

	2008	2009	2010	2011
Commerce	15 378	14 931	13 926	13 311
Pêche	20 185	19 301	18 371	16 706
Total	35 563	34 232	32 297	30 017

Source : ENIM, octobre 2012

Ce déclin de l'emploi accompagne celui de la part du pavillon français dans les trafics fret et passagers.

Le tableau ci-dessous, qui ne porte pas sur l'ensemble des trafics français¹, montre que **la perte relative de trafic est plus forte pour les passagers que pour les marchandises** : sur cinq ans, dans l'échantillon retenu, le pavillon français a perdu un million de passagers annuels ; la part des navires français est passée de 40 % à 35,8 %. **Ce déclin est d'autant plus inquiétant que ses conséquences sont plus graves sur l'emploi des marins nationaux, car le transport de passagers est le plus dense en emplois de marins nationaux.**

Part du pavillon français dans les trafics des ports français

En millions de tonnes (Mt) et millions de passagers (Mp)	2007	2008	2009	2010	2011
Fret	370	371	334	335	341
<i>dont pavillon français</i>	47 12,8%	46 12%	40 12%	36 11%	40 12%
Passagers	16,8	15,5	15	15	15,9
<i>dont pavillon français</i>	6,7 40%	6,7 43%	5,9 39,5%	5,6 37%	5,7 35,8%

Source : Ministère de l'écologie

¹ Ces statistiques sont établies par le Ministère de l'écologie, sur la base des chiffres communiqués par les ports. Pour le fret, les chiffres correspondent aux ports de Bayonne, Bordeaux, Brest, Caen Ouistreham, Calais, Cherbourg, Dunkerque, La Rochelle, Le Havre, Lorient, Marseille, Nantes Saint-Nazaire, Port-la-Nouvelle, Roscoff, Rouen, Saint-Malo et Sète. Pour le trafic passagers, les chiffres sont ceux des ports de Caen Ouistreham, Calais, Cherbourg, Le Havre, Marseille, Roscoff, Rouen.

B. UNE FILIÈRE À PRÉSERVER, DES ATOUS À VALORISER POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

L'importance de l'activité maritime est méconnue dans notre pays. Représentant un total de près de **300 000 emplois**, selon le Cluster maritime français¹, la filière maritime emploie plus de salariés que les banques (202 600 emplois en 2010, hors réseaux mutualistes et coopératifs) ou que l'industrie automobile (197 000 en 2010, équipementiers compris).

Le **transport maritime** y prend une place importante : l'armement français compte une centaine de compagnies, qui opèrent 1 200 navires ; s'y trouvent des grands noms mondiaux du transport conteneurisé, comme CMA-CGM et Marfret, des transports de passagers Brittany Ferries, LD lines, SNCM, mais également des navires de services opérant sur les secteurs des câbles sous-marins de télécommunication (Louis-Dreyfus et France Telecom Marine) ou encore sur le ravitaillement des plates-formes pétrolières offshore (le groupe Bourbon est sur ce marché un « champion » mondial).

D'autres activités représentent un intérêt économique évident : avec plus de 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires, le secteur de **l'industrie parapétrolière offshore** français est le deuxième exportateur mondial sur son marché ; **la construction et la réparation navales** françaises emploient environ 40 000 personnes, au 6^{ème} rang mondial (et au 2^{ème} rang européen) par le volume d'activité, avec une forte spécialisation sur les navires à haute valeur ajoutée ; **la pêche maritime**, avec ses quelque 5 000 entreprises réparties sur l'ensemble des côtes ; **la recherche scientifique maritime**, enfin, où la France se place au 2^{ème} rang mondial.

Le cas de **l'énergie éolienne off shore** est exemplaire, autant par les atouts territoriaux dont la France dispose avec son domaine maritime, que par les entreprises françaises déjà présentes dans le secteur. La filière se construit aujourd'hui : les quatre lots attribués en 2011 pour Fécamp (Seine-Maritime), Courseulles-sur-Mer (Calvados), Saint-Nazaire (Loire-Atlantique) et Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) représentent des investissements de plusieurs milliards d'euros et près de 10 000 emplois directs dans les régions concernées.

La filière maritime est donc éminemment liée aux territoires. Si le transport maritime s'est fortement concentré, la diversité des intervenants de la filière et le nombre important de PME – qui peuvent être des leaders européens ou mondiaux dans leur secteur – témoignent de son ancrage territorial.

¹ *Au sens large (en nombre d'emplois) : flotte de commerce (14 000), pêche et produits de la mer (60 000), action de l'Etat en mer (48 000), ports (40 000), industrie nautique (40 000), construction navale (40 000), parapétrolier off shore (30 000), instituts de recherche (3820), formation (6 000), administrations (3 000), autres (10 500).*

II. FAUTE D'HARMONISATION, L'APPLICATION D'UNE CONCURRENCE DITE « NON FAUSSÉE » SE TRADUIT PAR UNE CONCURRENCE DÉLOYALE ENTRE LES PAVILLONS NATIONAUX, QUI DÉSESPÈRE LES GENS DE MER

Dans le développement exponentiel du transport maritime international, **l'Europe a échoué à préserver l'emploi de ses marins et de ses chantiers navals**. Le cabotage, pourtant **local**, a subi de plein fouet le manque d'harmonisation des règles : à l'intérieur même de l'Union européenne, **les États-membres ont joué « international », acceptant sur leurs navires des conditions d'emploi qu'ils refusaient sur leur sol** ; dans cette compétition dévastatrice pour l'emploi européen, la Commission européenne – et le juge communautaire – se sont seulement attachés à appliquer une concurrence dite « **non faussée** », **avec pour résultat de rendre cette concurrence toujours plus déloyale**, au point de dénaturer l'objectif même du marché unique.

A. UNE CONCURRENCE DÉLOYALE ET DES CONTOURNEMENTS DE RÈGLES, JUSQUE DANS LE DOMAINE « RÉSERVÉ » DU CABOTAGE AVEC LES ÎLES

Les États membres de l'Union, à l'unanimité, ont ouvert le transport maritime (1986) puis le cabotage maritime (1992) à la concurrence européenne, mais ils ne sont pas parvenus à s'entendre sur des critères communs d'immatriculation de leurs navires.

Dans la course à l'activité maritime, **certains États n'ont pas hésité à abaisser leur pavillon au standard international y compris pour le cabotage européen**. Une telle entorse aux principes fondateurs de l'Union est possible, dès lors que les États membres n'ont pas conféré de statut particulier aux liaisons intracommunautaires, ce qui les apparente juridiquement aux liaisons internationales. Des États comme la France, qui ont refusé d'appliquer ces minima internationaux à leur propre territoire, subissent de plein fouet **la concurrence déloyale de navires battant pavillon d'États membres qui font travailler leurs navires à des conditions sociales que les Européens refusent sur leur sol**.

Les principes de la « libre prestation » de services (articles 59 et 60 du traité de Rome) et du « libre établissement » des entreprises (article 52) consistent à ce que tout ressortissant d'un État membre puisse s'établir et exercer son activité dans tout autre État membre à **la seule condition** que son propre État lui reconnaisse le droit d'exercer cette activité : c'est le principe d'équivalence et de reconnaissance des ordres juridiques internes.

Cependant, le refus d'harmoniser les règles d'immatriculation des navires met à mal la réalité même de ces deux principes fondateurs de la

concurrence. **Comment affirmer que les règles sont « équivalentes » quand certains États membres définissent leur pavillon national selon des critères sociaux inacceptables sur le sol européen ?**

La Commission européenne par ses recours en carence, aussi bien que le juge européen par ses arrêts, ont fait **la chasse aux « entorses » à la concurrence dite « non faussée », sans s'attarder sur la question de la loyauté des conditions de la concurrence elle-même.** Au nom de l'égalité de traitement des ressortissants communautaires, le juge européen a supprimé le privilège de nationalité des marins¹, et même du capitaine et de son suppléant². Au nom de la primauté du droit communautaire, le juge communautaire autorise le juge national à écarter l'application de lois nationales qui « entravent » l'activité des non nationaux, mais également toute restriction, quelle qu'en soit la nature, même applicable indistinctement aux opérateurs nationaux comme aux opérateurs étrangers³. Dans le même sens, la Commission européenne et le juge communautaire contestent les dispositifs d'aide d'État qui se traduisent par une discrimination des non-nationaux⁴.

Avec maintenant vingt ans de recul, on doit constater que **la poursuite de conditions de concurrence dite « non faussée » n'a fait que renforcer le caractère déloyal de la concurrence effective entre les navires européens, y compris dans le domaine « réservé » du cabotage avec les îles.**

Le règlement de 1992 relatif au cabotage maritime confie à l'État d'accueil la responsabilité de « *toutes les questions relatives à l'équipage* » et l'autorise à définir – sous le contrôle du juge communautaire – des délégations ou des obligations de service public sur ces liaisons. Cette responsabilité ne vaut cependant pas exclusivité : dès lors qu'ils respectent les règles de l'État d'accueil, les navires battant pavillon communautaire peuvent exercer leur activité. Ce qui transfère la charge du contrôle à cet État d'accueil. Or, l'État d'accueil a-t-il les moyens de contrôler précisément l'ensemble des règles de l'équipage ? **Des compagnies maritimes low cost savent parfaitement, tout comme dans l'aérien, « tester » les limites des dispositifs,** et occuper tout le terrain laissé vacant par l'impossibilité de contrôler en permanence tous les navires.

Le règlement de 1992 prévoit également que, pour le fret, les règles de l'État du pavillon s'appliquent lorsque la liaison avec l'île « *suit ou précède un voyage à destination d'un autre État membre ou à partir d'un autre État membre* ». Des armateurs peu scrupuleux ont ici encore testé les limites, en incluant dans leur « circuit » une destination vers un autre État membre. Le juge européen, dans ce cas, n'a pu que sanctionner l'abus caractérisé, lorsque

¹ CJCE 4 avril 1974, *Commission c/ République française*.

² CJCE 11 mars 2008, *Commission c/ République française*.

³ CJCE 19 juin 1990, *The Queen c/ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*.

⁴ CJCE 27 septembre 1989, *Lopes da Veiga*.

le voyage – à vide, pour le cas d'espèce – avait manifestement pour but de contourner la législation européenne¹.

Entre le respect des règles et l'abus manifeste, c'est toute la marge d'action laissée aux compagnies peu scrupuleuses, avec la bienveillance d'États membres que la destruction d'emplois chez le voisin ne dérange pas et avec pour seule barrière les faibles capacités de contrôle de l'État d'accueil.

B. UNE CONCURRENCE DÉLOYALE QUI DÉSESPÈRE LES GENS DE MER

C'est bien la difficulté propre au maritime, par comparaison à ce qui se passe au sol : le transport maritime est international **aux quais même de nos ports, dans nos eaux intérieures et territoriales**, y compris pour le cabotage national et les liaisons intracommunautaires, mais aussi, trop souvent, dans le cabotage avec les îles, qui a pourtant été « réservé » aux conditions de l'État d'accueil. Les marins qui travaillent en France assistent, impuissants, à la concurrence de navires « plus compétitifs » parce qu'ils emploient des équipages aux conditions internationales – **avec un salaire minimal de 520 dollars mensuels et quasiment pas de protection sociale**, ni aucun contrôle. Les gens de mer eux-mêmes connaissent le mieux la situation réelle, plutôt que l'administration, qui paraît manquer de moyens de contrôle ou d'investigation.

Le législateur français, en 2005, a clairement écarté du territoire français les conditions sociales a minima qui valent dans le transport maritime international².

Le registre international français, en effet, qui autorise l'emploi de marins aux conditions internationales – jusqu'aux trois quarts de l'équipage –, est interdit aux navires effectuant quatre types de services maritimes :

1° Les navires transporteurs de passagers assurant des lignes régulières intracommunautaires ou, selon une liste fixée par décret, des lignes régulières internationales ;

2° Les navires exploités exclusivement au cabotage national ;

3° Les navires d'assistance portuaire, notamment ceux affectés au remorquage portuaire, au dragage d'entretien, au lamanage, au pilotage et au balisage ;

4° Les navires de pêche professionnelle.

Ces services maritimes ont été écartés du RIF parce qu'ils ont une attache territoriale forte et qu'ils se déroulent pour grande partie dans les eaux territoriales ou intérieures françaises. Or, des navires d'autres pavillons

¹ CJCE 6 avril 2006, *Agip Petroli SPA c/ Capitaneria di porto di Siracusa*.

² Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.

européens qui emploient des marins aux conditions internationales, viennent concurrencer ceux du pavillon français qui se sont interdit d'employer des marins à des conditions inacceptables sur le sol national.

III. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : GARANTIR LES CONDITIONS D'UNE CONCURRENCE LOYALE POUR LE CABOTAGE NATIONAL, LES SERVICES PORTUAIRES ET PLUS LARGEMENT LE TRAVAIL MARITIME EFFECTUÉ DANS LES EAUX INTÉRIEURES ET TERRITORIALES FRANÇAISES

Le législateur français est-il privé de tout moyen d'action pour rétablir des conditions plus loyales de concurrence ? Doit-il se résoudre à voir disparaître l'emploi et l'activité maritimes sous les coups d'**une concurrence dite « non faussée » entre compétiteurs inégaux en droits et avantages ?**

C'est parce que, **dans les traités mêmes, la concurrence n'est pas une fin mais un moyen au service de la qualité de vie des Européens**, c'est parce que tout État membre est légitime à contester la déloyauté des pratiques de ses partenaires, que les sénateurs du groupe CRC ont déposé, le 22 mars 2012, une proposition de loi relative aux navires d'assistance portuaire et au cabotage maritime sur le territoire de la République française.

La solution proposée au mois de mars, cependant, est apparue **contraire à des règles explicites du droit européen**. Après une consultation approfondie, une autre solution a été esquissée, cohérente avec les traités européens et poursuivant l'objectif initial : **assurer que le travail effectué dans les eaux territoriales et intérieures françaises relève de conditions sociales comparables à celles qui existent sur le sol français**.

A. L'IMMATRICULATION OBLIGATOIRE AU PAVILLON FRANÇAIS ET LA DÉFINITION DE NOUVELLES CONDITIONS AU STATUT D'ARMATEUR COMMUNAUTAIRE SONT APPARUES CONTRAIRES AU DROIT EUROPÉEN

La proposition de loi initiale comprend des mesures propres à changer les conditions de la concurrence pour les quatre services maritimes exclus du RIF en 2005 :

– **elle réserve ces quatre services maritimes au premier registre du pavillon français**, ce qui implique, notamment, l'inscription de l'équipage à la sécurité sociale française des marins (ENIM) et l'application du droit social français des marins (article 3) ;

– elle précise que l'établissement, la gestion et l'exploitation de l'entreprise maritime par un armateur communautaire *« doivent se faire dans les conditions prévues par la législation française pour ses propres*

ressortissants », et « *en conformité avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » (article 2) ;

– elle précise les conditions du contrôle des navires concernés (article 4) ;

– elle définit le cabotage national, étendu aux liaisons entre les ports métropolitains et les ports ultramarins (article 5) ;

– enfin, elle précise que les conditions d'emploi sur les navires concernés sont ceux du premier registre français (article 6).

L'inscription obligatoire au premier registre français garantirait donc que les marins travaillent bien dans les mêmes conditions sociales ; de même, l'application de la législation française relative à l'activité d'armateur communautaire, dans les conditions faites aux nationaux français, établirait une égalité entre tous les navires exploitant ces services.

Cependant, **cette solution est proscrite par les principes mêmes de la concurrence européenne**, ceux de l'équivalence et de la reconnaissance mutuelle des ordres juridiques internes. Le droit européen **interdit les « réservations de pavillon »**, ainsi que la reconnaissance des seules réglementations nationales pour l'exercice de professions ouvertes à la concurrence communautaire. L'adoption de telles mesures, de plus, **entraînerait des mesures équivalentes d'autres États européens** – ce qui jouerait contre l'emploi français, par exemple dans le trafic transmanche.

Votre rapporteure a donc recherché une autre solution, qui ne soit pas « en rupture » avec la construction européenne et **qui ne craigne rien d'éventuelles mesures équivalentes des autres États membres**.

B. L'EXTENSION GRADUELLE DE LA LÉGISLATION SOCIALE FRANÇAISE AUX EAUX TERRITORIALES ET INTÉRIEURES FRANÇAISES PROCÈDE D'UNE INTERPRÉTATION DYNAMIQUE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Votre rapporteure a proposé à votre commission – qui l'a adopté – **un amendement insérant treize articles nouveaux dans le code des transports** et, en conséquence, des amendements supprimant l'ensemble du dispositif de la proposition de loi initiale.

Le nouveau dispositif vise à ce que le travail effectué dans les services de cabotage maritime « avec les îles », et plus largement dans les eaux territoriales et intérieures françaises, **relève de conditions sociales comparables avec celles qui existent sur le sol français**.

A cette fin, il procède à deux aménagements conséquents (voir analyse de l'article 1^{er}) :

– **il précise et renforce la législation sociale de l'État d'accueil** pour les services maritimes qui, conformément au règlement européen de 1992, relèvent de l'État d'accueil (cabotage avec les îles et navires de moins de 650 tonnes – exception du voyage qui « *suit ou précède* » un voyage vers un autre État membre). Le nouvel article L. 5541-5, en particulier, applique aux gens de mer employés sur les navires concernés, les règles prévues – par l'article L. 1262-4 du code du travail – pour les **salariés détachés temporairement par une entreprise non établie en France**. Cette règle est déjà établie pour les prestations de services de remorquage portuaire et de lamanage, effectuées, de manière habituelle, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures (article L. 5342-3 du code des transports). Dès lors, le pavillon ne sera plus un « abri » et la définition plus précise de la législation sociale de l'État d'accueil donnera plus de contenu au contrôle de l'État du port ;

– **il étend ces conditions « aux navires utilisés pour fournir dans les eaux territoriales ou intérieures française des prestations de services »**. Cette proposition audacieuse étend la compétence de l'État côtier sur ses eaux territoriales et intérieures. Elle se fonde sur une interprétation dynamique des traités européens, qui fixent à la concurrence des objectifs de promotion de la qualité de la vie des Européens, ainsi que du règlement de 2004 sur la coordination¹ des régimes de sécurité sociale.

*

* *

La commission du développement durable a adopté la proposition de loi dans la rédaction issue de ses délibérations.

¹ Règlement n°883/2004 du 29 avril 2004.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Réglementation applicable au cabotage maritime

Objet : Cet article définit le champ de la réglementation applicable au cabotage maritime.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Répliquant la formule du décret n° 99-195 du 16 mars 1999 relatif aux conditions de l'État d'accueil¹, cet article dispose que tout service de cabotage maritime visé par le règlement européen de 1992², doit respecter la présente proposition de loi.

La première partie de l'article indique que tout service de cabotage maritime visé à l'article 2 du règlement européen de 1992 doit respecter l'article 1^{er} de ce même règlement.

La deuxième partie précise que tout service de cabotage doit également respecter les articles de la proposition de loi.

II. Le droit en vigueur

a. La libre prestation des transports maritimes (Règlement de 1986)

Le règlement européen n°4055/86 du 22 décembre 1986 a appliqué au transport maritime le principe de la libre prestation de services, qui comprend en particulier la liberté d'établissement pour exercer l'activité concernée. Ce règlement porte explicitement sur le transport maritime entre les ports (ainsi que les installations *off shore*) de plusieurs États membres ainsi qu'entre un État membre et un pays tiers. **Il exclut le cabotage national**, c'est-à-dire le transport entre deux ports d'un même État membre : **celui-ci est traité spécifiquement par le règlement de 1992**. De même, ce règlement exclut le transport pour le compte du gouvernement, du fait des prérogatives de puissance publique.

¹ L'article 1^{er} du décret n°99-195 du 16 mars 1999 relatif à l'application des conditions de l'Etat d'accueil conformément au règlement (CEE) du Conseil n° 3577/92 du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des Etats membres (cabotage maritime) est ainsi rédigé : « Tout service de cabotage visé à l'article 3 du règlement (CEE) du Conseil n° 3577/92 du 7 décembre 1992 doit respecter l'article 1^{er} dudit règlement ainsi que les modalités définies à l'article 2 du présent décret. »

² Règlement (CEE) du Conseil n° 3577/92 du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des Etats membres (cabotage maritime).

Le règlement de 1986 rend applicable au secteur des transports maritimes entre les États membres **l'intégralité des règles des traités européens régissant la liberté de prestation de services**. Il vise également les ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire des services (article 1.2) : cette disposition ouvre le droit pour les ressortissants des États membres d'opérer – hors cabotage – avec des navires immatriculés hors des États membres.

Appliquant au secteur maritime la jurisprudence applicable à la libre prestation de services¹, **la Cour de Justice de l'Union européenne s'est opposée à l'application de toute réglementation nationale qui rend la prestation de services entre États membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un État** – à moins que cette réglementation ne puisse être justifiée au titre de mesures dérogatoires expressément prévues par les articles 45 et 46 du traité ou admises par des **raisons impérieuses d'intérêt général**², ce qui implique un contrôle de proportionnalité des mesures concernées.

L'égalité de traitement entre ressortissants communautaires implique, en d'autres termes, **une interdiction de toute entrave à l'activité elle-même** : le juge communautaire poursuit non seulement toute mesure discriminatoire, directe ou indirecte, mais encore toute restriction, quelle qu'en soit la nature, même applicable indistinctement aux opérateurs nationaux comme aux opérateurs étrangers. Le juge examine s'il n'y a pas de discrimination entre les nationalités des entreprises, mais aussi entre les pavillons, considérant que, si le pavillon est un critère formellement différent de la nationalité de l'entreprise de transport, il reste que, dans la plupart des cas, le pavillon étranger appartient à un opérateur étranger³.

b. La libre prestation du cabotage maritime (Règlement de 1992)

Le règlement (CEE) n° 3577/92 du 7 décembre 1992, auquel renvoie cet article 1^{er}, applique au cabotage maritime le principe de libre prestation des services en distinguant deux régimes juridiques – droit de l'État *d'accueil* et droit de l'État *du pavillon* – selon la taille du navire et le type de cabotage.

¹ V. Marc Fallon : « Le contentieux de la libre prestation de services maritimes et aériens devant la Cour de justice » in *L'Europe des transports*, 2004.

² CJCE 5 oct. 1994 n° C-381/93, *Commission c/France* ; CJCE 14 nov. 2002, n° C-435/00, *Geha Naftikiaki et a.*

³ CJCE 17 mai 1994 n° C-18/93 *Corsica Ferries Italia* : une différence dans la taxe de pilotage selon que le navire bat ou non pavillon national ne saurait être nécessaire à un objectif – même légitime – de sécurité et de protection de l'environnement.

LE RÈGLEMENT (CEE) N° 3577/92 DU 7 DÉCEMBRE 1992

L'article 1^{er} pose le principe : **la libre prestation des services de cabotage maritime** – transport maritime régulier et rémunéré de personnes ou de marchandises – s'applique **aux armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre**, sous réserve que ces navires remplissent toutes les conditions requises pour être admis au cabotage dans cet État membre.

L'article 2 définit successivement les termes de « *cabotage maritime* », « *d'armateurs communautaires* », de « *contrat de service public* », « *d'obligation de service public* » et de « *perturbation grave du marché intérieur des transports* ».

Ainsi, **le cabotage maritime peut être « continental** » – entre les ports situés sur la partie continentale d'un État membre –, il peut concerner « *les services d'approvisionnement off shore* » – liens entre tout port d'un État et les installations installées sur son plateau continental – et il désigne encore « **le cabotage avec les îles** » situées sur le territoire de l'État membre.

L'article 3 distingue **deux régimes juridiques** et une exception liée au voyage effectué par le navire :

1/ pour les navires de plus de 650 tonnes pratiquant le **cabotage continental** et les navires de croisière, toutes les questions relatives à l'équipage relèvent de la responsabilité de l'État dans lequel le navire est immatriculé (**État du pavillon**) ;

2/ pour les navires pratiquant le **cabotage avec les îles**, toutes les questions relatives à l'équipage relèvent de la responsabilité de l'État dans lequel le navire effectue un service de transport maritime (**État d'accueil**) ;

Cependant, c'est l'exception, pour les navires de transport de marchandises jaugeant plus de 650 tonnes brutes et pratiquant le cabotage avec les îles, les questions relatives à l'équipage relèvent de l'État du pavillon « *lorsque le voyage concerné suit ou précède un voyage à destination d'un autre État ou à partir d'un autre État* »¹.

L'article 4 précise que **les États membres peuvent, s'agissant du cabotage avec les îles, conclure des contrats de service public** avec des compagnies de navigation, **ou imposer des obligations de service public** à ces compagnies, sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires. Cet article délimite précisément ces obligations de service public : « *les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire* ».

L'article 5 prévoit **qu'en cas de perturbation grave du marché intérieur des transports** due à la libéralisation du cabotage, un État membre peut demander à la Commission d'adopter des **mesures de sauvegarde**.

L'article 6 prévoit **des délais** pour l'entrée en vigueur de la liberté de prestation en Méditerranée (par exemple, jusqu'en 1999 pour la France et jusqu'en 2004 pour la Grèce).

L'article 7 rend applicable l'article 62 du traité de Rome, selon lequel « *les États membres n'introduisent pas de nouvelles restrictions à la liberté effectivement atteinte, en ce qui concerne la prestation des services, à l'entrée en vigueur du présent traité, sous réserve des dispositions de celui-ci.* »

L'article 8 garantit **la liberté d'établissement temporaire** dans l'un des États membres pour assurer un service de transport maritime, aux mêmes conditions que celles qui sont imposées aux nationaux de cet État et sans préjudice des dispositions européennes concernant le droit d'établissement.

¹ La Cour de justice sanctionne les abus de procédure, lorsque le voyage suivant ou précédent n'a manifestement pas d'autre objet que d'échapper aux obligations du cabotage avec les îles (CJCE 6 avril 2006 n°456/04 Agip Petroli c/ Capitaneria di porto di Siracusa)

L'article 9 dispose qu'avant d'adopter des dispositions législatives, réglementaires ou administratives en application du règlement, **les États membres « consultent » la Commission** et qu'ils « l'informent » de toute mesure ainsi adoptée.

La combinaison des deux règlements européens (1986 et 1992) définit donc les règles suivantes pour le cabotage maritime :

– **le cabotage intracommunautaire (y compris le cabotage national) est ouvert aux armateurs communautaires** exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre : c'est l'application au cabotage maritime du principe de libre prestation du service (règlement de 1986) ;

– **pour le cabotage « continental »** (que le règlement emploie pour « national »), le cabotage avec les installations *off shore* et les navires de croisière, les règles concernant l'équipage sont celles de **l'État du pavillon** – sauf pour les navires de moins de 650 tonnes, où ces règles d'équipage sont fixées par l'État d'accueil (celui où le service est rendu) ;

– **pour le cabotage « avec les îles »**, l'**État d'accueil** peut imposer ses propres règles en matière d'équipage et il peut, pour assurer la continuité territoriale, définir des obligations de service public aux entreprises de navigation, ou passer avec elles des délégations de service public (le règlement européen en précise les contours) ;

– pour le **transport de marchandises**, les règles d'équipage des navires de plus de 650 tonnes peuvent relever de l'État du pavillon lorsque le cabotage « *suit ou précède* » un voyage à destination d'un autre État.

c. Les conditions françaises de l'État d'accueil (décret de 1999)

Le décret n° 99-195 du 16 mars 1999 définit les conditions françaises de l'État d'accueil conformément au règlement n° 3577/92 précité.

Reprenant la distinction entre le régime du cabotage « *continental* » et celui du cabotage « *avec les îles* », **il s'applique donc** :

– **aux navires** de cabotage continental et de croisière **de moins de 650 tonnes** ;

– **à tous les navires de cabotage avec les îles**, exception faite des navires de croisière de plus de 650 tonnes et des navires de transport de marchandises de plus de 650 tonnes « *lorsque le voyage concerné suit ou précède un voyage à destination d'un autre État ou à partir d'un autre État* ».

LES CONDITIONS FRANÇAISES DE L'ÉTAT D'ACCUEIL

La nationalité de l'équipage : les marins embarqués à bord doivent être ressortissants d'un État membre de la Communauté ou d'un État partie à l'Espace économique européen (EEE).

Un contrat de travail pour chaque membre de l'équipage : les marins embarqués doivent disposer d'un contrat écrit et signé, mentionnant - en langue française ou anglaise - les clauses relatives à la durée d'engagement, aux éléments constitutifs du salaire, aux congés payés et à l'emploi occupé.

La langue parlée à bord : conformément à une directive de 1994 sur le niveau minimal de formation des gens de mer¹, et pour des objectifs de sécurité, les marins portés sur le rôle d'équipage pour aider les passagers en cas de situation d'urgence doivent, notamment, maîtriser suffisamment la langue anglaise et la ou les langues correspondant aux principales nationalités des passagers transportés².

Des règles relatives à la durée du travail, de repos, de congés, à la détermination des effectifs et à la rémunération : les règles relatives à la durée du travail, de repos et de congés sont celles auxquelles sont soumis les marins embarqués sur les navires battant pavillon français³, de même que le niveau d'effectif minimal de sécurité à bord⁴, le versement du SMIC maritime et des salaires conventionnés pour les navires de plus de 250 tonneaux et, pour les navires plus petits, l'application d'autres dispositions du code de travail et du code de travail maritime.

La protection sociale : les marins embarqués doivent être couverts par la législation applicable en matière de sécurité sociale de l'un des États membres de l'Union européenne ou d'un État partie à l'EEE. Les risques maladie-maternité, vieillesse, accident du travail, invalidité et chômage doivent, en tout état de cause, être couverts.

La jauge : une référence unique, celle de la jauge brute (GT) définie par la convention de Londres du 23 juin 1969 sur le jaugeage des navires.

Enfin, **des normes conventionnelles explicites pour les marins de la marine marchande** : pour les officiers, la convention collective nationale de travail des capitaines et officiers de la marine marchande du 30 septembre 1948 et l'arrêté du 1er juillet portant agrément ; pour les personnels d'exécution, la convention collective et protocoles d'accord concernant les personnels d'exécution des entreprises de transports maritimes, et l'arrêté du 22 août 1979 portant extension.

III. La position de votre commission

Au-delà de sa formulation surprenante⁵, cet article 1^{er} sert de « passerelle » vers les autres articles de la proposition de loi : il indique que

¹ Directive 94/58/CE du Conseil, du 22 novembre 1994, concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

² L'article 8 de cette directive, auquel le décret renvoie, établit de manière très complète différents critères pour assurer « à tout moment, une bonne communication orale entre tous les membres de l'équipage du navire, en matière de sécurité et assurant notamment que les messages et instructions sont reçus à temps et correctement compris ».

³ Livre VII du code du travail et articles 24 à 30 du code du travail maritime, auxquels s'ajoutent, pour les navires de plus de 250 tonneaux, les conventions collectives étendues.

⁴ Déterminé, pour les navires de plus de 500 tonneaux, par la convention SOLAS de 1974 et, pour les navires plus petits, par les articles 24, 25 et 26-1 du code du travail maritime.

⁵ La formulation de la première partie de cet article peut surprendre : l'article 2 du règlement européen – qui définit le champ d'application du cabotage – n'a pas besoin d'une loi nationale

les services de cabotage au sens du règlement européen doivent respecter les autres articles de la proposition de loi. Son sort, en conséquence, dépend de celui des autres articles visés.

Votre rapporteure a estimé, après une large consultation, que la solution retenue par ces articles – en particulier l’obligation de s’immatriculer au premier registre français – contredisait frontalement les règles européennes.

Elle a donc proposé une autre voie, plus conforme au droit européen, consistant :

- d’une part, à **renforcer la législation sociale de l’État d’accueil** définie par le décret de 1999 ;
- d’autre part, à **appliquer ces règles protectrices à toutes « les prestations de services » effectuées dans les eaux territoriales et intérieures françaises.**

Pour y parvenir, votre rapporteure a proposé **un amendement** insérant **treize nouveaux articles** dans le code des transports :

L’article L. 5541-3 définit le champ d’application de la législation de l’État d’accueil, en reprenant les définitions du règlement européen de 1992 et en prévoyant également que les règles sociales équivalentes à celles de la branche d’activité en France, s’appliquent à **toutes « les prestations de services » effectuées dans les eaux territoriales et intérieures françaises.**

L’article L. 5541-4 applique les règles de nationalité et d’effectifs prévues par le code des transports pour l’équipage des navires concernés.

L’article L. 5541-5 étend aux gens de mer – au-delà des seuls marins – les règles applicables (sur le territoire français) aux **salariés détachés temporairement par une entreprise non établie en France**. L’article L. 1262-4 du code du travail, auquel il est fait référence, dispose que, dans ce cas de détachement temporaire, les employeurs doivent respecter **les conventions collectives applicables aux salariés de la branche**, pour des matières aussi importantes que les libertés individuelles et collectives dans la relation de travail, la durée du travail, la santé et la sécurité au travail, l’âge d’admission au travail, le salaire minimum et le paiement du salaire, le travail illégal ou encore l’exercice du droit de grève. Cette règle est déjà établie pour les prestations de services de remorquage portuaire et de lamanage effectuées, de manière habituelle, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures (article L. 5342-3 du code des transports). **Cet article vise à sécuriser la situation juridique de l’ensemble des salariés à bord** (pas seulement l’équipage) : considérés comme des salariés détachés temporairement, les conventions collectives de branche leur sont applicables. Cette assimilation est une base importante pour **les contrôles réalisés au titre de l’État du port.**

pour entretenir un lien effectif avec l’article 1^{er} du même règlement européen – qui pose le principe de la liberté de prestation du service de cabotage maritime.

L'article L. 5541-6 dispose que chaque membre de l'équipage doit avoir **un contrat de travail écrit**, dont les mentions obligatoires sont plus étendues et nombreuses que celles prévues par le décret de 1999.

L'article L. 5541-7 garantit la traduction en français et dans la langue de travail du navire des conventions et accords collectifs qui concernent les gens de mer employés sur le navire, du tableau précisant l'organisation du travail à bord et le registre des heures de travail ou de repos et du document unique d'évaluation des risques professionnels mentionné à l'article R. 4121-1.

L'article L. 5541-8 interdit le remplacement de congés contractuels par des indemnités (sauf en fin de contrat).

L'article L. 5541-9 précise que les membres de l'équipage bénéficient du régime de protection sociale de l'un des États membres de l'Union européenne ou d'un État partie à l'Espace économique européen.

L'article L. 5541-10 introduit l'obligation pour l'armateur de déclarer tout accident survenu à bord dont il a eu connaissance, au premier port français touché.

L'article L. 5541-11 reprend, à droit constant, les règles prévues par le décret de 1999 en matière de langue parlée à bord.

Les articles L. 5541-12 et L. 5541-13 prévoient les listes de documents, fixées par le pouvoir réglementaire, qui sont tenus à la disposition des membres de l'équipage et des autorités de contrôle. Cette disposition nouvelle facilitera les contrôles.

L'article L. 5541-14 reprend, à l'encontre de l'armateur qui ne respecte pas les conditions énoncées en matière de contrat (article L. 5541-4), la sanction prévue à l'encontre d'un employeur de travail temporaire qui méconnaît des obligations équivalentes relatives au contrat de mission.

L'article L. 5541-15 applique le même quantum au non respect de l'obligation d'affiliation à un régime de protection sociale des gens de mer (article L. 5541-6), en prévoyant que les infractions donnent lieu à autant d'amendes qu'il y a de gens de mer indûment employés.

Estimant que ces nouvelles dispositions – perfectibles – représenteraient **une avancée pour les droits sociaux des gens de mer qui travaillent dans les eaux territoriales françaises**, et qu'elles élargiraient considérablement **la base juridique des contrôles**, **voilà votre rapporteure a proposé à la commission de les adopter et de supprimer en conséquence les autres articles de la proposition de loi.**

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.</p>

Article 2

Conditions d'établissement d'entreprises de cabotage maritime ou d'assistance portuaire

Objet : Cet article précise les conditions d'établissement, sur le territoire national, d'une entreprise maritime exploitant un ou plusieurs navires sur des services de cabotage maritime ou d'assistance portuaire.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article **rappelle le principe de la liberté d'établissement** : tout armateur communautaire peut constituer et gérer une entreprise maritime sur le territoire national afin d'y exploiter un ou plusieurs navires sur des services de cabotage maritime ou d'assistance portuaire.

Cependant, il ajoute **deux conditions** explicites :

– **l'établissement et la gestion de l'entreprise maritime**, de même que l'exploitation des navires sur des services de cabotage maritime ou d'assistance portuaire, **doivent se faire dans les conditions prévues par la législation française pour ses propres ressortissants** ;

– et, **l'armateur doit être en conformité avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**, et plus spécifiquement les dispositions relatives à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux dans le marché intérieur.

II. Le droit en vigueur

La qualité de « ressortissant » d'un État membre est définie pour les personnes morales par les dispositions générales de l'article 48 du Traité : nécessité d'une constitution en conformité au droit **d'un État membre**, cumulée avec trois critères alternatifs concernant la localisation sur le territoire d'un État membre du siège statutaire, du principal établissement ou encore de l'administration centrale de la personne morale considérée. Dès lors que la liberté de prestation pour les services maritimes relève de ce régime général, cet article du Traité s'applique.

L'article 2 du règlement de 1992 fait application de ce principe, en précisant que **les armateurs sont « communautaires » dans trois cas qui visent** :

– les ressortissants d'un État membre établis dans un État membre **conformément à la législation de celui-ci** et exerçant des activités de transport maritime ;

– les compagnies de navigation établies **conformément à la législation d'un État membre**, dont le principal établissement est situé dans un État membre et dont le contrôle effectif est exercé dans cet État membre ;

– les ressortissants d'un État membre établis en dehors de l'Union ou les compagnies de navigation établies en dehors de l'Union et contrôlées par des ressortissants d'un État membre, si leurs navires sont immatriculés dans un État membre et battent pavillon de cet État membre **conformément à sa législation**.

III. La position de votre commission

Votre rapporteure partage l'objectif de cet article, d'exiger que les règles soient les mêmes pour tous les armateurs. Dans les faits, les différences dans les législations nationales relatives à l'activité maritime - tout particulièrement les différences fiscales – dénaturent les conditions de la concurrence.

Par ailleurs et pour autant que votre rapporteure a pu en juger, si le contrôle européen des aides d'État est certes effectif, il n'en est pas moins complexe et sujet à négociation, ce qui entretient l'idée d'une inégalité de traitement entre les États. Dès lors, l'obligation pour les armateurs communautaires d'établir et de gérer leur activité « *dans les conditions prévues par la législation française pour ses propres ressortissants* », effacerait les différences de traitement : les règles seraient les mêmes pour tous.

Cet article 2, cependant, est contradictoire avec l'article 48 du traité européen précité et avec l'article 2 du règlement de 1992 relatif au cabotage maritime.

En effet, du point de vue européen, **la conformité avec la législation de n'importe quel État membre autorise à exercer l'activité dans tous les États membres** : c'est le principe de l'équivalence, sans lequel il n'y aurait pas de libre établissement ni de libre prestation. Il apparaît clairement que cet article 2 (de la proposition de loi) établit l'identité des règles du jeu **aux conditions françaises**, alors que la réglementation européenne établit l'équivalence des règles **à l'échelle du continent**. En d'autres termes, cet article 2, comme l'article 3, réalise une sorte d'harmonisation solitaire et unilatérale, **en utilisant un outil proscrit par les règles européennes** : l'imposition de sa propre législation, là où les libertés d'établissement et de prestation se fondent sur la reconnaissance mutuelle – liée à la définition de règles communes – des législations nationales.

Dès lors que la conformité à la législation de n'importe quel État membre suffit pour accéder à l'activité, la loi française peut-elle exiger la conformité à la loi française, dans les conditions faites aux nationaux, pour tous les armateurs communautaires ?

Votre rapporteure, après une consultation approfondie, estime que **le législateur français entrerait en conflit direct avec une norme européenne précise, et que cette stratégie « de rupture » ne réglerait pas le problème posé.**

Comme exposé à l'article 1^{er}, votre rapporteure a proposé une autre voie, conforme au droit européen. Elle a donc suggéré de réécrire en ce sens l'article 1^{er} de la proposition de loi, ce qui conduit à en supprimer les autres articles.

Votre commission a supprimé cet article.

Article 3

Immatriculation au premier registre français

Objet : cet article impose l'immatriculation au premier registre français, dans les conditions prévues pour les ressortissants français, des navires d'autres États membres effectuant quatre catégories de services, avec une dérogation possible dans certains cas énumérés.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article oblige à immatriculer au premier registre français, dans les conditions prévues pour les ressortissants français, les navires immatriculés dans d'autres États membres et effectuant quatre catégories de services ; il prévoit néanmoins la possibilité d'une dérogation dans trois cas.

Ainsi, **devraient obligatoirement être inscrits au premier registre français :**

– **les navires transporteurs de passagers « basés dans les ports français » qui assurent des lignes régulières intra-communautaires, ainsi que des lignes dont la liste est fixée par décret, par exemple les lignes régulières avec le Maghreb¹ ;**

– **les navires exploités exclusivement au « cabotage national » ;**

– **les navires d'assistance portuaire « basés dans les ports français », notamment ceux affectés au remorquage portuaire, au dragage d'entretien, au balisage, au pilotage, aux avitaillements et au lamanage ;**

¹ Décret n° 2006-462 du 21 avril 2006.

– enfin, **les navires de pêche professionnelle** « *basés dans des ports français* ».

Trois exceptions seraient cependant possibles :

- les navires de croisière ;
- les navires de charge armés au long cours et au cabotage international ;
- les navires armés à la plaisance professionnelle de plus de 24 mètres hors tout.

II. Le droit en vigueur

a. Les conditions de l'immatriculation au pavillon français

L'immatriculation du navire est l'opération par laquelle un État confère la nationalité à un navire, en « l'attachant » à son pavillon ; c'est une obligation issue du droit international : tout navire doit avoir une nationalité et une seule, de façon à identifier son droit de rattachement (celui de l'État du pavillon) lorsqu'il navigue dans des eaux internationales qui ne relèvent d'aucune souveraineté étatique.

Chaque État est libre d'en déterminer souverainement les critères¹, y compris au sein de l'Union européenne, où les tentatives d'harmonisation pour un registre « Euro », dans les années 1980, n'ont pas abouti.

Définies par les articles 217 et suivants du code des douanes, **les conditions d'entrée dans le pavillon français** – la francisation² – sont les suivantes :

- le navire doit avoir été construit en France, sur le territoire de l'UE, ou avoir acquitté les droits et taxes d'importation exigibles ;
- le navire doit appartenir, pour moitié au moins, à des intérêts français ou européens³ (et seulement communautaires pour les navires de pêche) ;
- le propriétaire du navire doit être domicilié ou avoir une résidence en France au moins six mois par an ; les personnes morales siégeant hors de l'UE ou de l'EEE peuvent également obtenir la francisation, à la double

¹ La convention sur le droit de la mer de Montego Bay dispose que « chaque Etat fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon ».

² Si la francisation n'est pas la même opération juridique que l'immatriculation, l'obligation faite aux navires battant pavillon étranger de s'immatriculer au premier registre du pavillon français revient à... les franciser : les deux opérations sont jointes, sauf à redéfinir pour la France les règles internationales de l'immatriculation des navires.

³ UE + EEE.

condition que le navire soit dirigé et contrôlé à partir d'un établissement stable situé en France ;

- le navire doit avoir « *un lien économique réel avec le territoire français* » ;

- enfin, « *une proportion minimale* » de ressortissants d'un État membre de l'UE ou d'un État partie à l'EEE, doit être portée sur le rôle de l'équipage (article L. 5522-1 du code des transports).

b. La disparition progressive des « réservations de pavillon »

L'application du principe de libre prestation aux services maritimes par le règlement européen de 1986 a mis fin aux « réservations » d'activité au pavillon français, qui s'apparentaient à des privilèges de nationalité – et à ce titre **discriminatoires**. Le raisonnement vaut également pour les gens de mer : la loi française ne saurait réserver l'emploi sur le pavillon français à des nationaux, mais bien à des ressortissants communautaires.

Pour les catégories de services mentionnées à cet article 3, les libertés d'établissement et de prestation s'imposent dans les conditions suivantes :

– **le transport de passagers sur des lignes régulières intra-communautaires**, relève, soit d'une liaison intracommunautaire ouverte à la concurrence par le règlement de 1986, soit d'un service de cabotage continental au sens du règlement de 1992 (voir point suivant) ; quant au service avec des ports du Maghreb, il relève des liaisons internationales ;

– **le cabotage national** relève du cabotage continental au sens du règlement de 1992 dès lors que le navire dépasse 650 tonnes ; en 2001¹, la loi a réservé le cabotage continental en France métropolitaine aux navires exploités par des armateurs ressortissants de l'UE ou d'un État membre de l'espace économique européen, immatriculés et battant pavillon de l'un de ces États (article 257 du code des douanes) ; elle a également réservé aux pavillons des États membres les transports entre les ports d'un même département d'outre mer et entre les ports des départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique (article 258 du code des douanes) ;

– **les services portuaires** tels que le **dragage d'entretien**, le **balisage**, les **avitaillements** et le **lamanage**, relèvent de la libre prestation de services. Cependant, l'article L. 5342-3 du code des transports applique le statut des salariés détachés temporairement par une entreprise non établie en France aux prestations de services de remorquage portuaire et de lamanage effectués, de manière habituelle, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures.

A l'inverse, les catégories suivantes relèvent d'autres règles :

¹ Loi n°2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports.

– le **pilotage** portuaire est une activité de service public, assurée par un personnel **commissionné par l'État**, même si le contrat de pilotage, de droit privé, est assimilé à un contrat d'entreprise ;

– l'article 260 du code des douanes réserve au pavillon français les opérations de **remorquage** effectuées soit à l'intérieur des ports ou des eaux territoriales de la métropole et des départements français d'outre-mer, entre les ports d'un de ces mêmes territoires, soit encore entre les ports de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ;

– les **navires de pêche professionnelle** sont contingentés par les règles d'accès aux **quotas de pêche**.

c. L'interdiction de recourir au RIF pour certaines catégories de services maritimes

En 2005, le législateur français a interdit le Registre international français (RIF) aux navires du pavillon français effectuant des services portuaires, du cabotage national, de la pêche professionnelle depuis un port français ou encore des liaisons intracommunautaires et avec le Maghreb¹ – c'est-à-dire aux quatre catégories de services maritimes visées par cet article 3.

III. La position de votre commission

Votre rapporteure partage pleinement l'objectif de cet article important, qui est **de garantir des conditions enfin égales de concurrence** pour le transport maritime dans nos ports ainsi que sur les lignes régulières – intracommunautaires ou avec le Maghreb – depuis nos ports.

L'interdiction du RIF visait explicitement à **écarter du territoire français les conditions sociales autorisées sur les navires de ce registre « bis » français**. On sait que sur les navires immatriculés au RIF, l'armateur peut recruter jusqu'à **75 % de marins étrangers**, à des rémunérations « internationales » – un plancher de **520 dollars mensuels** – et quasiment sans couverture sociale. **Le RIF a été réservé au trafic au long cours et à la « grande » plaisance**, celui où les règles du jeu de la concurrence sont en grande partie dictées par les pavillons de complaisance et par ceux des pays pauvres.

Or, **faute d'harmonisation européenne** sur les conditions d'accès aux pavillons nationaux, **des États membres entretiennent des registres « bis » aux conditions « internationales », dont ils autorisent le service sur les liaisons intracommunautaires, donc sur notre cabotage national**. Certains « premiers registres » nationaux comportent également des clauses

¹ Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF).

interdites dans notre premier registre, comme l'emploi de marins aux minimas internationaux.

Dans ces conditions, **la solution proposée par cet article 3 présente l'avantage d'être claire et efficace** : l'inscription au premier registre du pavillon français aurait comme effet direct l'inscription des membres de l'équipage à la sécurité sociale des marins, l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM). Le capitaine, les officiers et les marins bénéficieraient également du droit du travail en vigueur pour les marins français.

Le législateur français, cependant, est-il habilité édicter une telle réservation de pavillon ? Les règlements européens de 1986 et de 1992 se fondent sur le principe inverse : pour être admis à l'activité dans un État membre, il suffit au navire d'être immatriculé dans n'importe quel État membre¹.

En fait, **si la France peut décider souverainement d'interdire certains services maritimes à l'un des registres d'immatriculation de son pavillon national, cela ne l'autorise pas à imposer le pavillon français aux armateurs communautaires** : le principe de la libre prestation de services et celui du libre établissement interdisent une « réserve de pavillon » d'une telle portée.

Tout comme à l'article 2, **le recours à une solution explicitement proscrite par les textes européens est apparu peu opératoire**. Dans ces conditions, votre rapporteure a proposé une autre voie, compatible avec le droit européen. La réécriture en ce sens de l'article 1^{er} conduit à supprimer cet article 3.

Votre commission a supprimé cet article.

¹ *Pour le cabotage avec les îles, le règlement de 1992 ajoute la condition que le navire soit admis au cabotage dans son État d'immatriculation, ce qui interdit aux navires du RIF de faire du cabotage dans d'autres États membres, alors que d'autres États membres encouragent leurs navires de registres « bis » à faire des services de cabotage.*

Article 4

Titres de sécurité et certificats de prévention de la pollution

Objet : cet article précise les conditions relatives aux titres de sécurité et aux certificats de prévention de la pollution.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le **premier alinéa** de cet article conditionne l'exercice des quatre catégories de services maritimes¹ mentionnées à l'article 3 à certaines conditions de délivrance et de validité **des titres de sécurité et des certificats de prévention de la pollution**. Il renvoie la définition de ces conditions à un décret en Conseil d'État.

Le **second alinéa** prévoit un délai d'information des autorités maritimes par l'armateur ou son représentant. Défini par décret en Conseil d'État, ce délai devra être suffisant pour les formalités administratives et inspections, tout en étant identique pour les armateurs français et étrangers.

II. Le droit en vigueur

a. La délivrance des titres de sécurité et des certificats de prévention de la pollution

Les navires, pour naviguer, doivent posséder les titres suivants :

1° les certificats internationaux de sécurité et de prévention de la pollution ou, le cas échéant, les certificats d'exemption, prévus par les conventions internationales pertinentes ;

2° les titres et certificats prévus par les directives et règlements communautaires ;

3° le certificat national de franc bord, lorsque le navire n'est pas titulaire d'un certificat international de franc-bord ;

4° le permis de navigation.

Un décret de 1984² impose **une visite** du navire préalable à la délivrance et au renouvellement de ces titres nationaux. Le même décret conditionne la délivrance et le renouvellement du **permis de navigation** à la

¹ Les quatre catégories concernées sont plus larges que celles définies à l'article 3 puisque la condition d'être « basé dans un port français » ne figure pas à cet article 4.

² Décret n°84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution.

possession des titres de sécurité et certificats de prévention de la pollution. Ce lien établi avec le permis de navigation permet un contrôle large, puisque ce permis est obligatoire pour tout navire à passagers, tout navire de charge, tout navire spécial, tout navire de pêche ainsi que tout navire de plaisance à utilisation commerciale.

b. Les contrôles exercés par les autorités françaises au titre de l'État du port

Au titre du contrôle de l'État du port, **tout navire faisant escale dans un port français peut être inspecté** pour vérifier sa conformité aux conventions maritimes internationales et à la directive de 2009 relative au contrôle de l'État du port¹, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Une **quinzaine de conventions internationales** délimitent le champ des contrôles, dans les secteurs suivants : la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention SOLAS, 1974), la prévention de la pollution (convention MARPOL, 1973 et 1997), les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW, 1978), le jaugeage des navires, ainsi que les normes sociales minimales définies par l'Organisation internationale du travail (rassemblées dans la convention internationale du travail maritime, signée en 2006 et applicable en 2014).

Dès 1982 et à l'initiative de la France, 14 États européens réunis au sein du **Mémorandum d'entente de Paris** ont adopté des procédures communes – notamment d'information – pour le contrôle des navires par l'État du port².

La directive de 2009 a renforcé les mécanismes de contrôle et le partage d'information : à compter de 2011, l'objectif est de contrôler la **totalité** des navires touchant l'un des États de l'Union, contre un quart auparavant. Le changement est important, sachant que les inspections réalisées en 2008 dans le cadre du Mémorandum de Paris ont conduit à immobiliser 1200 navires (soit 5 % des navires contrôlés) pour des déficiences jugées dangereuses.

Un **système d'information commun** – THETIS³ – a été installé, pour coordonner les inspections de sécurité des navires faisant escale dans les ports des États membres. Hébergé par l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime (EMSA), cette base de données classe les navires par « profil de

1 Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'Etat du port.

2 Le Mémorandum, qui joue encore un rôle moteur dans les procédures de partage d'information, compte aujourd'hui les 27 Etats suivants : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovénie, Suède.

3 The Hybrid European Targeting and Inspection System

risque », lequel détermine la périodicité des contrôles. Ainsi, un navire classé « risque élevé » devra être contrôlé au moins tous les six mois. De plus, la publication d'une **liste noire** et d'une **liste blanche** des pavillons doit inciter à élever la qualité des navires.

III. La position de votre commission

Votre rapporteure s'est inquiétée, auprès de l'administration, de **l'apparente insuffisance des contrôles réalisés au titre de l'État du port**. La difficulté tient bien sûr au fait que les navires de commerce n'ont vocation qu'à « toucher » le port plutôt qu'à y rester. Les délais sont courts, mais prévisibles – puisque tout navire annonce son arrivée à la capitainerie. Cependant, **la principale difficulté paraît venir du regroupement des inspecteurs du travail maritime au sein des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)**.

Cette fusion opérée – dans le cadre de la RGPP – au 1^{er} janvier 2010 s'est manifestement traduite par **une déperdition de compétences** : des contrôleurs et inspecteurs du travail non spécialistes de la mer se voient confier des matières nouvelles pour eux, très spécialisées. Les responsables de l'administration maritime ont reconnu qu'une étape de formation était nécessaire : en attendant qu'elle porte ses fruits, votre rapporteure ne peut que déplorer l'apparent relâchement des contrôles.

En tout état de cause, votre rapporteure estime que cet article relève du **domaine réglementaire**.

<p>Votre commission a supprimé cet article.</p>
--

Article 5

Cabotage national

Objet : cet article définit le cabotage national.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article inclut dans le cabotage national :

– « *la navigation pratiquée entre les ports de la France métropolitaine et ses îles* » : c'est le « cabotage avec les îles » au sens du règlement européen de 1992 ;

– « *la navigation entre les ports de ses territoires ultra-marins* » : c'est la navigation entre les ports des collectivités d'outre mer ;

– « *la navigation entre les ports de la France métropolitaine et de ses territoires ultra-marins* » : c'est la navigation entre les ports du territoire métropolitain et ceux des collectivités d'outre mer.

II. Le droit en vigueur

La notion de cabotage national a perdu de sa pertinence juridique avec l'ouverture du territoire national à la libre prestation du service de cabotage. De fait, **le règlement européen de 1992 ne mentionne pas le cabotage national**, mais seulement le cabotage « *continental* » – entre les ports situés sur la partie continentale d'un État membre –, le cabotage avec « *les services d'approvisionnement off shore* » et, troisième cas, « *le cabotage avec les îles* » incluses dans le territoire de l'État membre.

Du point de vue européen, **le cabotage « national » est donc inclus dans le cabotage « continental »**, à l'exception du cabotage « avec les îles », qui reçoit un traitement particulier (règles de l'État d'accueil).

S'agissant de **l'outre mer**, l'article 258 du code des douanes prévoit des **règles particulières**, rendues possibles par le fait que les collectivités ultramarines ne font pas partie intégrante du territoire communautaire.

Cet article prévoit :

- un régime particulier pour les transports effectués entre les ports d'un même département français d'outre-mer et entre les ports des départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique : ces transports sont réservés aux navires exploités par des armateurs d'un État membre de l'Union européenne (ou de l'Espace économique européen) et battant pavillon de cet État ;

- la possibilité pour le pouvoir réglementaire, de réserver aux mêmes navires « *les transports de certaines marchandises* » entre les ports des DOM et de la France métropolitaine, et entre ceux de La Réunion et ceux des DOM : cette dérogation très large n'a cependant pas été utilisée, le décret prévu par cet article n'ayant pas été pris ;

- enfin, par dérogation aux alinéas précédents, les services des affaires maritimes locaux peuvent autoriser tout autre navire « *à assurer un transport déterminé* ».

III. La position de votre commission

Votre rapporteure estime que cette extension géographique du cabotage « national » **mériterait, à tout le moins, une concertation avec les collectivités concernées.**

<p>Votre commission a supprimé cet article.</p>
--

Article 6

Conditions d'emploi

Objet : cet article assimile les conditions d'emploi sur les navires pratiquant le cabotage maritime ou des services portuaires, aux conditions d'emploi des marins français travaillant sur des navires du premier registre français.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article dispose que les conditions d'emploi des équipages des navires effectuant les services maritimes identifiés à l'article 3, sont celles « *des marins de la République française* ».

L'expression de « *marin de la République française* » renvoie, de fait, au **premier registre du pavillon français**. Dès lors, cet article est de conséquence par rapport à l'article 3.

II. Le droit en vigueur

Le régime social de l'emploi sur les navires est déterminé par le pavillon du navire, étant entendu que l'État est libre, dans les conditions d'immatriculation qu'il définit souverainement, de tolérer plusieurs régimes sociaux sur le même navire, comme c'est le cas sur le RIF et sur la plupart des pavillons nationaux.

Des normes sociales internationales sont cependant apparues, en particulier dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Une nouvelle **convention du travail maritime** a été adoptée le 23 février 2006, pour une entrée en vigueur en **septembre 2013**. Codifiant 68 conventions et recommandations antérieures de l'OIT, elle définit un « **socle** » de conditions d'emploi des gens de mer – au-delà de l'équipage, lequel comprend le capitaine et les marins –, pour leur formation et leur protection sociale. Si ce socle est encore éloigné des conditions d'emploi en

France, il représente un progrès par rapport aux conditions « internationales » actuelles.

La convention prévoit des mécanismes de contrôle inspirés du Mémorandum de Paris, qui associent l'État du pavillon et l'État du port : un certificat de travail maritime est établi par l'État du pavillon, après certification par un organisme habilité internationalement, et l'État du port a le droit d'inspecter tous les navires faisant escale pour vérifier qu'ils respectent les obligations de la convention. Surtout, la convention autorise les États à contrôler les navires battant pavillon d'un État non signataire de cette convention.

A l'échelon européen, plusieurs textes sont intervenus, en particulier une directive de 1999 concernant l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer¹, puis, en coordination avec la convention du travail maritime de 2006, une nouvelle directive en 2009². Sur le contenu, ces directives sont plus favorables aux gens de mer que le « socle » international, mais moins que le droit social du premier registre français.

Dans ce schéma, associant souveraineté du pavillon, liberté du contrat et conventions internationales, trois sortes de situations sociales se distinguent pour les équipages :

- **sur les navires immatriculés au pavillon français** (premier registre et RIF), le droit du travail applicable provient du code du travail et la protection sociale est assurée par l'inscription à l'ENIM – pour le RIF, ce régime social ne concerne que les marins résidant en France ; pour les non marins, le droit du travail relève du code du travail et la protection sociale, du régime général ;

- **pour les navires battant pavillon d'un autre État membre de l'Union Européenne**, le droit du travail est un droit dérivé, mêlant normes internes de l'État du pavillon et directives européennes, dont l'application est contrôlée (a minima) au titre de l'application du Mémorandum de Paris ;

- enfin, pour **les navires battant pavillon non communautaire**, le droit social relève de l'État du pavillon, sans aucun contrôle obligatoire à ce jour³.

¹ Directive 1999/63/CE du Conseil, du 21 juin 1999, concernant l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer, conclu par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST)

² Directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime de 2006.

³ La convention de l'OIT relative à la protection sociale minimale (C 165) n'ayant pas été ratifiée, l'État du port n'a pas d'assise juridique pour contrôler le droit social sur les navires non communautaires. La convention internationale du travail, en autorisant les États du port à contrôler tous les navires, y compris ceux de pavillon dont l'État n'est pas signataire de la convention, donnera une assise au contrôle universel.

Les conditions de l'État d'accueil définies par le décret n° 99-195 du 16 mars 1999 concernent, quant à elles, les navires effectuant du cabotage avec les îles (voir le commentaire de l'article 1^{er}).

III. La position de votre commission

Votre rapporteure a considéré que cet article était **une conséquence directe de l'article 3** : dès lors que les navires des quatre services maritimes identifiés à l'article 3 sont obligatoirement immatriculés au premier registre français, les conditions d'emploi y sont celles du droit français.

Dans ces conditions, votre rapporteure a proposé à la commission de réserver à cet article le même sort que l'article 3.

<p>Votre commission a supprimé cet article.</p>
--

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 octobre 2012 sous la présidence de Raymond Vall, président, la commission a procédé à l'examen du rapport et du texte sur la proposition de loi n° 483 (2011-2012), présentée par Mme Isabelle Pasquet et plusieurs de ses collègues, relative aux conditions d'exploitation et d'admission des navires d'assistance portuaire et au cabotage maritime, et à l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes de cabotage, à l'intérieur de la République française.

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Éluë de Lorraine, je n'étais pas une spécialiste du cabotage maritime...

M. Jean-Jacques Filleul. – Au départ !

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – ... ni des services d'assistance portuaire. Cependant, pendant ces semaines de préparation, j'ai trouvé bien des points communs avec des préoccupations que l'on connaît bien en pays minier, et d'abord, l'emploi, ou plutôt la destruction d'emplois dans des pans entiers de notre économie, avec toutes les conséquences que cela emporte en termes de savoir-faire et de vitalité de nos territoires.

J'ai consulté les marins et leurs employeurs, les armateurs, petits et grands, les responsables administratifs du secteur maritime dans notre pays, aussi bien que des élus de tout bord. Tous refusent de voir l'emploi maritime continuer de reculer en France, comme il le fait depuis de trop nombreuses années. Charles Revet a coutume de le dire, nous disposons de la première zone maritime du monde, mais notre marine marchande est passée du peloton de tête à la 28^{ème} place mondiale en trois décennies !

J'ai rencontré des marins en colère contre des conditions déloyales de concurrence, des salariés attachés à leur travail et qui ne supportent plus de subir, en France même, la concurrence d'autres marins qui, sur des bateaux européens, sont moins payés, moins couverts, et moins contrôlés. La violence de la mondialisation, avec son cortège de délocalisations est peut-être pire dans le transport maritime, parce que c'est dans nos ports même et le long de nos côtes que des armateurs font travailler des marins dans des conditions mondialisées, libéralisées, c'est-à-dire indignes. Comme l'harmonisation sociale n'existe pas, nos marins voient tous les jours, impuissants, des navires européens plus compétitifs, parce qu'ils emploient des gens de mer venus des pays pauvres et travaillant dans nos eaux territoriales à des conditions dont nous ne voulons pas. Cette violence nourrit la colère des marins que j'ai rencontrés. Ils ont des reproches à faire aux responsables politiques : on leur a beaucoup promis, rien n'est venu.

Oui, ce sujet revêt une dimension humaine et politique. Je veux croire qu'au-delà de nos différences, nous serons tous d'accord pour reconnaître

combien la concurrence est peu loyale dans le travail maritime et pour refuser d'aligner nos conditions de travail sur celles des pays pauvres.

Les six articles de la proposition de loi poursuivent un même objectif : assurer une concurrence loyale entre les navires de nationalités différentes. Or, imposer l'immatriculation au pavillon français aux navires étrangers, ce serait aller à l'encontre des principes de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement qui prévalent depuis une vingtaine d'année au sein de l'Union européenne.

Un règlement européen de 1986 a appliqué au transport maritime le principe de la libre prestation de services : à l'intérieur de l'Union, les ressortissants européens peuvent assurer une activité de transport maritime dans un autre pays que celui de leur résidence ; chaque État membre doit garantir une égalité de traitement. Ce règlement a exclu le cabotage national, c'est-à-dire le transport maritime entre deux ports d'un même État membre. Il y avait eu un blocage et le traité de l'Union applique au transport la règle de l'unanimité.

Un règlement spécifique, en décembre 1992, tout juste avant l'entrée en vigueur du marché unique, a appliqué au cabotage maritime le principe de la libre prestation de services, à l'exception des petits navires (moins de 650 tonnes) et du cabotage avec les îles, par exemple entre la Corse et le continent. Dans ce cas, « toutes les conditions relatives à l'équipage relèvent de la responsabilité de l'État dans lequel le navire effectue le transport », la France pour le trafic Marseille-Corse.

M. Gérard Cornu. – C'est compliqué !

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Oui ! Le règlement prévoit également que l'État peut, pour assurer la continuité territoriale avec ses îles, imposer des obligations de service public aux entreprises de navigation, ou passer avec elles des délégations de service public.

Selon le règlement de 1992, à compter d'une certaine date, reculée jusqu'à 1999 pour la France et 2004 pour la Grèce, le cabotage n'est plus national mais européen, ouvert à la concurrence des armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans tout État membre. Toutes les questions relatives à l'équipage relèvent de l'État dans lequel le navire est immatriculé, l'État du pavillon – sauf pour le cabotage avec les îles et les petits navires, où elles sont définies par l'État d'accueil.

Pourquoi cette exception ? Parce que les règles sociales et fiscales varient d'un pavillon à l'autre : tel pays exonère ses marins d'impôt sur le revenu, tel autre aide fiscalement l'armateur et accepte sous son pavillon des marins non communautaires pour des salaires internationaux, soit 520 dollars par mois. Les États membres en concurrence utilisent tous les leviers pour rendre leur pavillon plus compétitif, c'est-à-dire moins cher.

Est-ce ce bien cela que l'Europe a voulu sur son marché unique ? Les pays européens, leurs institutions communes, n'ont pas fini le travail : ils

avaient prévu d'harmoniser les conditions de concurrence, avec un seul pavillon. Ce projet a échoué dès les années 1980, faute d'entente politique. Il n'est resté qu'une régulation par à-coups et par coups tordus : il a fallu des catastrophes comme l'*Erika*, en 1999, pour que des normes communes soient enfin adoptées en matière de sécurité, au-delà des normes internationales de l'Organisation maritime internationale.

Cependant, du côté du social et de l'emploi comme du côté industriel, l'Europe n'a pas fait grand-chose : elle s'est contentée d'appliquer la concurrence aux transports maritimes, plutôt que soutenir une politique maritime ambitieuse. Le résultat ? Une réduction du coût des transports – mais à quel prix social et environnemental...

Depuis l'ouverture à la concurrence, des entreprises de transports n'ont cessé de tester ce système européen assez lâche. Le droit européen prescrit-il que l'État d'accueil définit des règles pour l'équipage ? Telle entreprise les enfreint, sans être inquiétée : qui peut garantir l'effectivité du contrôle ? Il y en a si peu. Un État-membre met-il en place, avec beaucoup d'efforts, une délégation de service public pour assurer une continuité territoriale avec une île ? Les mêmes règles européennes autorisent une entreprise maritime *low cost* à tailler des croupières à l'entreprise délégataire, l'été, quand le trafic est dense, puis à repartir à la fin de la belle saison avec des bénéficiaires, résultant d'un prix si bas qu'ils restent dans les mémoires comme devant être la norme, alors qu'ils tiennent à l'emploi de marins à 520 dollars le mois, sans protection sociale. Et certaines de ces entreprises touchent des aides publiques : il faudra nous pencher sur cette question.

On nous objectera que c'est la loi du pavillon, qu'on ne peut rien faire... Les États européens sont-ils parfaitement libres lorsqu'ils immatriculent les navires ? Ils doivent respecter le droit européen, soit un ensemble de normes de sécurité, de salaire minimal et de protection sociale. Le font-ils seulement ? Nous en doutons, avec nos marins, car le pavillon national fonctionne comme un abri que les États côtiers contrôlent d'autant plus difficilement que les navires ne font que toucher le port. Cette lutte du pot de fer contre le pot de terre durera tant que manquera la volonté européenne d'harmoniser les conditions de concurrence : à ce jeu, la régulation est toujours en retard et nous en payons les conséquences.

Cette toile de fond donne tout son sens au travail réalisé en relation avec les administrations, et qui me conduit à vous proposer d'écarter la première solution que nous avons envisagée pour une autre, à débattre en séance publique.

Le cœur du dispositif que nous avons déposé au mois de mars dernier – l'article 3 – réserve au pavillon du premier registre français, celui qui offre de bonnes conditions de travail à nos salariés, les quatre catégories de transports maritimes exclues du registre international français (RIF) en 2005 : les services portuaires, le cabotage national, les navires de pêche et les lignes régulières depuis la France vers d'autres pays de l'Union européenne et de

Méditerranée. Le RIF regroupe des navires français sur lesquels on peut employer jusqu'à 75 % de marins non communautaires, à 520 dollars par mois. Si, en 2005, nous avons interdit ces transports à ces navires français, c'était pour préserver l'emploi en France, pour refuser qu'on y travaille dans ces conditions, sans protection sociale. Le RIF nous permet d'affronter la compétition internationale, en haute mer, sans importer des conditions de travail dont nous ne voulons pas.

A l'article 2, nous précisons qu'un armateur communautaire pourrait constituer ou gérer une entreprise maritime en France, « dans les conditions prévues par la législation française pour ses propres ressortissants » et sous réserve d'être en conformité avec la législation relative aux capitaux et aux paiements définies par le Traité.

Nous proposons à l'article 5 de faire coïncider le cabotage national avec la navigation entre les ports de la France métropolitaine et ses îles, et de l'étendre à la navigation entre les ports ultramarins, ainsi qu'entre ceux-ci et les ports métropolitains.

Nous ajoutons, à l'article 6, que les conditions d'emploi des équipages, pour ces quatre catégories de navigation, seraient celles des marins français.

Après avoir consulté des gens de mer et des juristes, j'ai conclu que nous risquions de contredire des principes européens. Afin que le vote de ce texte ne soit pas contreproductif, j'ai cherché d'autres solutions pour parvenir au même but.

L'immatriculation obligatoire au premier registre français aurait présenté bien des avantages : chaque membre d'équipage aurait été inscrit à la sécurité sociale des marins, l'ENIM (Etablissement national des invalides de la marine), et couvert par l'ensemble de notre droit social. L'obligation faite à nos concurrents de constituer et de gérer leur entreprise « dans les conditions prévues par la législation française pour ses propres ressortissants » aurait offert une garantie mécanique. Cependant, une réservation de pavillon encourrait les poursuites de la Commission et la sanction du juge européen. Le règlement de 1992 établit que, pour le cabotage dit continental, les questions relatives à l'équipage relèvent de l'État du pavillon. Comme il est ouvert à la concurrence entre les pavillons européens, comment pourrions-nous le réserver au pavillon national sans contrevenir au règlement européen ?

De même, prétendre que l'armateur communautaire doit exploiter son entreprise dans les conditions d'un Français en France contredirait l'équivalence juridique établie entre les armateurs communautaires : il suffit que l'armateur ait établi son activité « conformément à la législation de son État membre ».

Nous sommes au cœur du sujet : que pouvons-nous faire avec la loi nationale, pour rétablir des conditions loyales de concurrence, dès lors que le régulateur européen ne joue pas suffisamment son rôle ? Pouvons-nous obliger

nos partenaires européens à s'immatriculer chez nous ? Ce serait toucher à la pluralité des concurrents, au principe d'équivalence et de reconnaissance mutuelle. D'ailleurs, dès lors que nous obligerions nos partenaires à s'immatriculer chez nous pour accéder à nos trafics, ils feraient de même chez eux. Dans le trafic transmanche, par exemple, l'emploi de nos marins y perdrait beaucoup !

J'ai pesé le pour et le contre : les solutions que nous avons envisagées initialement me sont apparues très risquées à l'égard du contentieux européen et de la construction européenne. J'en ai donc envisagé une autre, avec le même objectif : que le travail réalisé en France se déroule dans des conditions dont nous n'ayons pas à rougir, qu'il soit décent, et que les salariés soient correctement payés et protégés.

Des juristes m'ont aidée à identifier la bonne piste : dans l'Union européenne, lorsqu'un salarié est détaché dans un autre pays que le sien, il est possible de lui garantir une couverture sociale équivalente à celle du pays où il travaille : pourquoi ne pas appliquer ce principe au travail maritime ? Cette règle, inscrite dans la directive « Services » est légitime, parce que, dans le projet européen, la concurrence n'est qu'un moyen, pas une fin : son véritable objectif est d'élever le niveau et la qualité de vie des Européens, sur les plans économique, social et environnemental.

C'est pourquoi la nationalité du navire n'est pas toujours un obstacle, ni un abri intangible. La Cour d'appel d'Aix vient de reconnaître que les conditions d'emploi sur un yacht battant pavillon maltais, relèvent du droit français parce que, la plupart du temps, ce beau bateau mouille dans un port de la Côte d'Azur.

Nous avons composé un ensemble de treize articles à insérer dans le code des transports, qui établissent ou renforcent au bénéfice des marins des passerelles avec le code du travail. Dès lors que le travail maritime se déroule dans nos eaux territoriales, il faut que les armateurs, quelle que soit la nationalité du navire, respectent les conventions collectives applicables aux salariés de la branche. La règle vaut sur la terre ferme, elle s'applique déjà pour le cabotage avec les îles, elle vaut aussi pour les services réguliers de remorquage et de lamanage, nous l'étendons aux eaux territoriales.

Cette obligation, qui figure dans l'amendement que je vous proposerai d'adopter, couvre des matières aussi importantes que les libertés individuelles et collectives dans la relation de travail, la durée du travail, la santé et la sécurité au travail, l'âge d'admission au travail, le salaire minimum et le paiement du salaire, le travail illégal ou encore l'exercice du droit de grève.

Cette innovation élargit considérablement le champ de contrôle par l'État du port. La réalité des contrôles, bien sûr, dépend des moyens que l'État y consacre, ainsi que des techniques qu'il utilise. Donnons à ce contrôle l'assise juridique la plus large et la plus fiable possible. Le renvoi aux conventions collectives de branche me paraît le plus pertinent. Il nous faudra

revenir un jour sur les conditions d'exercice de l'inspection maritime. Au-delà du nombre des agents qui y sont affectés, il y a lieu de nous préoccuper de la qualité et du savoir-faire spécialisé qu'elle requiert.

Les articles que je vous proposerai d'insérer dans le code des transports renforcent les conditions de l'État d'accueil, réglées par un décret de 1999. Je vous inviterai à supprimer les six articles de notre proposition initiale. Nous ferons œuvre utile en retenant ces 13 articles pour les examiner en séance la semaine prochaine. Les marins, comme ils l'ont fait savoir hier à la presse marseillaise, attendent beaucoup de nous !

M. Francis Grignon. – J'ai rédigé il y a quelques années un rapport sur le plombier polonais : dans le bâtiment, des employés originaires des pays de l'Est étaient recrutés par des filiales allemandes pour travailler en France, avec des salaires conformes au statut de détaché, correspondant aux minima exigés par les conventions collectives dans notre pays. Sauf que, de retour dans leur pays, leurs frais de déplacement et de nombreux éléments de rémunération leur étaient refusés... Le détachement soulève le problème du contrôle. Le ministre en est parfaitement conscient, comme il l'a reconnu dans la réponse à une question orale que je lui ai posée la semaine dernière. La solution n'est pas la panacée, en particulier quand, comme nous, on vit près des frontières.

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – J'en suis tout à fait consciente, mais c'est le seul angle d'attaque que nous ayons trouvé. Dès lors que nous avons compris que la proposition initiale ne passerait pas, plutôt que de risquer un rejet, nous avons pris le parti de l'améliorer. Les marins jugeront que c'est insuffisant, voire que c'est une trahison par rapport à leurs demandes. Si le législateur français pouvait imposer le premier pavillon français, je reviendrais à ma proposition de loi !

M. Charles Revet. – Je tiens à vous féliciter de ce rapport. Si nous différons sur son contenu, je puis témoigner du travail très approfondi que vous avez réalisé, sur un sujet ardu, dont vous avez montré l'extraordinaire complexité, due à l'empilement de normes françaises, européennes et internationales. Il est de plus en plus difficile de s'y retrouver, surtout quand notre pays en rajoute pour être le meilleur dans tous les domaines. Hélas, le pavillon français est de moins en moins hissé, nos navires sont de moins en moins nombreux.

J'ai eu la chance de participer à la conférence du droit de la mer des Nations-Unies entre 1978 et 1981. Je découvrais à l'époque les nodules polymétalliques qui tapissaient les fonds, à 3 000 mètres de profondeur. La France possédait la quatrième flotte du monde. Figure-t-elle aujourd'hui au trentième rang ? Nous avons tant reculé... Nous demeurons pourtant la première puissance maritime en termes de zone économique exclusive, ce qui rend d'autant plus incompréhensible notre recul.

Bien sûr, nous ne pouvons incriminer un seul facteur, les raisons sont multiples. Lorsqu'avec mon collègue Navarro, nous avons été chargés d'une

mission sur la desserte de la Corse, nous avons pris la mesure de la complexité du sujet, par exemple pour la SNCM. Au-delà des lourdeurs françaises, des entreprises ne viennent pas moins travailler chez nous dans des conditions économiques tellement favorables qu'elles créent une concurrence déloyale.

La pêche en fournit un autre exemple. La France ne couvre que 15 % de ses besoins en poissons et crustacés, malgré notre espace maritime ! Voyez la coquille Saint-Jacques chez moi en baie de Seine ou en Bretagne : les bateaux anglais, hollandais, belges, raclent les fonds, alors que les pêcheurs français n'ont pas le droit d'y toucher. Il y a, à l'évidence, des dispositions à revoir. Il importe de traiter de ces sujets.

Mme Odette Herviaux. – Je tiens à mon tour à vous féliciter pour votre rapport, fruit d'un travail considérable sur une matière très complexe. Nos navires, nos ports, notre situation dans le monde maritime demeurent en deçà de la place qui nous revient. Le travail maritime pâtit d'une conception de la soi-disant libre concurrence en Europe qui est faussée dès le départ. La libre concurrence ne consiste pas à tirer tout le monde vers le bas, ni à aligner la protection sociale sur le minimum ! Tant que l'Europe continuera à régler ses problèmes maritimes de cette façon, nous n'avancerons pas. Il est nécessaire de préserver les conditions de travail de nos marins, alors que les armateurs ont tendance à rechercher le moindre coût. Nos navires sont de moins en moins employés, nos compagnies sont partout en difficulté. Nos marins sont insatisfaits, c'est vrai. Il ne dépend pas d'une proposition de loi que leurs revendications, respectables, soient satisfaites, mais du droit européen. Ils subissent des conditions de travail et de vie parfois incompréhensibles, inadmissibles. Vous avez voulu sortir par le haut de cette difficulté, je vous en félicite. En dépit de l'intéressant dispositif que vous proposez, le problème reste entier.

M. Robert Navarro. – Votre rapport est très fouillé, très exact, sur la situation des marins en France. Auteur d'un rapport sur le cabotage maritime lorsque j'étais député européen, je connais ce domaine, où la concurrence s'est révélée calamiteuse. Charles Revet vient d'évoquer notre mission en Corse, où les règles de la concurrence sont bafouées par des compagnies italiennes qui ne paient pas de charges sociales. Le pavillon français ne sera jamais compétitif avec de telles compagnies. Vos propositions sont-elles juridiquement plausibles ? Elles aboutiront à moyen terme à la nécessaire remise à plat des directives européennes. Le statut des marins, leur qualité de vie, sont essentiels. Il importe de ne pas sacrifier le cabotage. Nous n'allons pas une fois de plus, laisser partir un pan entier de notre industrie, au nom de l'obéissance aveugle à des règles totalement inadaptées au fonctionnement actuel des entreprises !

Votre démarche est pragmatique, intelligente. Elle montre combien ce problème nous tient à cœur. L'ensemble des forces politiques et le gouvernement doivent s'unir pour amener à une révision de ce sujet. J'ai en charge quatre ports en Méditerranée. Comment développer leur potentiel

productif avec des directives caractérisées par une inéquité de traitement et par le déséquilibre entre les tricheurs et ceux qui respectent les règles ?

Ce qui est en jeu, c'est la performance maritime de notre pays. Charles Revet le dit souvent, nous ne sommes plus qu'à la 30^e ou à la 32^e place et, si nous ne réagissons pas vigoureusement, le pavillon français disparaîtra. Il nous faut bouger. Je sais gré aux juristes d'avoir trouvé une solution dont je désespérais. Malgré nos interventions à Bruxelles, où j'ai fait partie de la commission des transports du Parlement européen, j'ai constaté combien ces instances sont éloignées de nos préoccupations de justice et de transparence. Nous avons besoin de règles saines et claires pour tout le monde.

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Merci de vos propos amicaux. Nous touchons un domaine où le flou doit être dissipé. Il faut être très volontariste ensemble, afin de pousser à l'adoption de règles que tout le monde respecte. Nous ne saurions laisser notre industrie décamper. Nous avons un potentiel industriel, poussons nos avantages, dans le cadre européen, nous ne pouvons nous laisser déshabiller ! Les aspects sociaux, environnementaux et industriels sont liés.

M. Ronan Dantec. – Si nous faisons en sorte qu'un vote politiquement lisible du Sénat mette cette question sur la table, nous aurons un gain politique. Merci pour votre talent pédagogique ! Les marins comprendront que nous nous saisissons du sujet sans rester sur la défensive. Les enjeux de sécurité sont liés aux enjeux sociaux. Nous ne pouvons continuer à accepter des risques pour le personnel et pour l'environnement.

Comment définir le cabotage ? En suivant la tradition de Jacques Cabot ou selon la notion anglo-saxonne du *short sea shipping* ? Mon grand-père était cap-hornier, ce qui me rapproche davantage de la navigation au long cours... Celle-ci peut être néanmoins complétée par le cabotage, pour répondre aux enjeux de transport, comme nous l'avons tenté à Saint-Nazaire avec les autoroutes de la mer. Cela ne marchera que dans un cadre social lisible, à condition aussi que les métiers de la mer soient rendus attractifs. C'est dire la portée majeure de cette proposition de loi.

Depuis la nuit des temps, le transport maritime a été la clé du développement des échanges économiques. La mondialisation libérale consiste à tout tirer vers le bas. Nous le voyons dans la négociation sur le climat : le projet d'une *bunker tax* se heurte aux résistances des lobbies. Une telle action est-elle possible à l'échelle européenne ? C'est à ce niveau qu'il nous faut, avec le gouvernement, poser la question. Le transport maritime nous renvoie aux grands enjeux de la mondialisation.

M. Vincent Capo-Canellas. – Merci d'avoir remonté les méandres tortueux du droit européen. J'avoue que je ne suis pas convaincu. Comment cette proposition de loi s'inscrit-elle dans l'ordre juridique européen ? Ne risque-t-elle pas d'accentuer la délocalisation de la filière française ? Quel est le degré de maturité de ce texte, même s'il a fait l'objet d'un travail approfondi en peu de temps ? Pouvons-nous réellement apprécier dans ce délai

treize articles d'un coup ? Comment le droit national s'insère-t-il ici dans le droit européen ? Ne sommes-nous pas plus proches d'une interpellation que d'une proposition de loi ? Il y a un hiatus. Nous sommes tous pour une concurrence saine et loyale.

M. Gérard Cornu. – Chez moi, c'est un océan de blé... À la lumière de votre présentation, nous sommes tous d'accord sur le constat. Nous touchons aux limites de notre rôle de parlementaire national, dans une affaire où les règles sont davantage du ressort du parlement européen et de la Commission. Notre spécialiste, Charles Revet donnera dans un instant la position du groupe UMP. La proposition ne va-t-elle pas faire le jeu d'autres pays européens ? Je ne peux me résoudre à voir Anvers, Rotterdam et Gênes prendre le pas sur Le Havre et Marseille.

Je m'interroge sur la Grèce, dont tant de navires arborent le pavillon, mais dont on connaît les difficultés à recouvrer ses impôts, y compris sur ses riches armateurs. Les États vertueux ne peuvent continuer à soutenir indéfiniment ceux qui ne le sont pas. Sinon, qu'on ne s'étonne pas que certains, comme en Flandre, demandent plus d'autonomie : la concurrence déloyale conduit au retour des égoïsmes nationaux.

M. Francis Grignon. – Que représente le cabotage dans le paquet économique maritime ? S'agit-il d'un secteur de niche ou de l'avenir du transport maritime ?

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Il s'agit d'une partie seulement du transport maritime, mais importante pour l'emploi. Ce que nous proposons ne remet pas en cause le fonctionnement des ferries, mais s'inscrit dans ce qui doit demeurer du domaine de l'État d'accueil.

M. Francis Grignon. – On a interdit le cabotage dans le ferroviaire : le TGV que les Allemands ont amené de Munich à Paris s'arrête à Strasbourg, grâce à une société commune qu'ils ont créée avec la SNCF.

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Tout à fait, il faut être cohérent !

Madame Herviaux, nous sommes d'accord. En tant que parlementaire, je suis légaliste. La loi doit s'appliquer à tous de la même manière, c'est ce que j'entends par « règle loyale ». Je n'ai pas parlé de concurrence « libre et non faussée », expression avec laquelle je suis en désaccord. Il nous appartient d'inciter le gouvernement à pousser le sujet au niveau européen.

Article 1er

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Mon amendement n° 1 se substitue au texte de la proposition de loi. Il s'agit d'un risque politique, mais mon rôle n'est-il pas de faire avancer les choses en proposant un texte compatible avec le droit européen ? La nouvelle rédaction n'est pas parfaite : nos travaux et la navette avec l'Assemblée l'affineront.

Insérant treize articles dans le code des transports, cet amendement renforce la législation sociale de l'État d'accueil actuellement définie par le décret du 16 mars 1999, ainsi élevé au niveau de la loi. En outre, principale innovation, il applique des règles protectrices à toutes les prestations de services effectuées dans les eaux territoriales et intérieures françaises.

Il réalise ainsi une avancée pour les droits sociaux des gens de mer qui travaillent sur le territoire national, quel que soit le pavillon du navire : grâce à l'application des règles valant pour les salariés détachés, les employeurs ne pourront plus s'abriter derrière le pavillon pour ne pas appliquer la législation sociale sur le travail effectué en France. La définition plus précise de la législation applicable renforcera l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'État du port, dès lors qu'il s'en donne les moyens.

M. Charles Revet. – La longueur de cet amendement, qui modifie complètement la proposition de loi, témoigne de l'étendue du travail réalisé, mais requiert une analyse plus approfondie, avant la discussion en séance. Aussi nous nous abstiendrons à ce stade.

M. Francis Grignon. – Une abstention positive pour le moment.

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Je le comprends.

M. Vincent Capo-Canellas. – Est-il raisonnable d'élever un décret au niveau de la loi ? En outre, est-on sûrs d'atteindre l'objectif ? La rédaction de l'amendement me semble vague. Ne faudrait-il pas une étude d'impact pour éviter les dommages collatéraux sur d'autres secteurs comme la pêche, par exemple ? Nous nous abstiendrons.

Mme Odette Herviaux. – Nous saluons le travail d'Evelyne Didier et soutenons cet amendement sur ce dossier complexe, qui méritera certainement des analyses supplémentaires.

M. Ronan Dantec. – Appuyons-nous sur le travail réalisé en amont par notre rapporteure, qui permettra de clarifier les enjeux du débat. Nous pourrions préciser nos positions politiques en séance. Le groupe écologiste soutiendra cet amendement.

M. Raymond Vall, président. – Je félicite Evelyne Didier pour son travail. Si nous partageons la philosophie de ce texte, ne donnons pas l'impression, en séance publique, que ce texte est orphelin, sans soutien de la commission !

M. Alain Houpert. – Ma position sera l'abstention positive. Je salue la qualité du travail réalisé. Cependant, la vraie question est l'attractivité de nos ports. Il est temps de s'attaquer au bois dur, d'aller au-delà du vernis.

M. Charles Revet. – Notre abstention sur les amendements n'est pas due à une hostilité de fond : simplement, le nouveau texte requiert des analyses complémentaires.

Mme Évelyne Didier. – Le groupe CRC est favorable à cet amendement.

L'amendement n° 1 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Charles Revet. – Nous adopterons la même position sur l'ensemble des amendements.

Article 2

L'amendement de suppression n° 2 est adopté et l'article 2 est supprimé.

Article 3

L'amendement de suppression n° 3 est adopté et l'article 3 est supprimé.

Article 4

L'amendement de suppression n° 4 est adopté et l'article 4 est supprimé.

Article 5

L'amendement de suppression n° 5 est adopté et l'article 5 est supprimé.

Article 6

L'amendement de suppression n° 6 est adopté et l'article 6 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Je souhaiterais, dans un souci de logique, réserver l'amendement n° 7, qui modifie l'intitulé de ce texte, à la séance publique. Je le retire.

L'amendement n° 7 est retiré.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 2 octobre 2012 :

- *Université de Nantes* : **M. Patrick CHAUMETTE**, professeur;
- *Fédération nationale des syndicats maritimes CGT (FNSM)* : **M. Frédéric ALPOZZO**, secrétaire adjoint chargé du commerce SNCM, **M. Marcel FAURE**, marin CGT SNCM, et **Maître Christine BONNEFOI**, avocate au barreau de Marseille ;
- *Armateurs de France* : **M. Éric BANEL**, délégué général ;
- *Fédération des Officiers de la Marine Marchande (FOMM) – UGICT-CGT* : **MM. Jean-Philippe CHATEIL**, secrétaire général adjoint, **Daniel SUZZONI**, secrétaire, **Thibault FAUCHON**, secrétaire général ;
- *Association française des capitaines de navires (AFCAN)* : **M. Alain JEGU**, secrétaire général ;
- *Louis Dreyfus Armateurs* : **M. Antoine PERSON**, secrétaire général.

Mercredi 3 octobre 2012 :

- *Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM)* : **M. Thierry LE CARPENTIER**, directeur des ressources humaines ;
- *Fédération française des pilotes maritimes (FFPM)* : **MM. Frédéric MONCANY de SAINT-AIGNAN**, président, et **Jean-Philippe CASANOVA**, secrétaire général.

Jeudi 4 octobre 2012 :

- *Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)* : **M. Michel QUIMBERT**, président.

Mardi 9 octobre 2012 :

- *Direction des affaires maritimes* : **Mme Régine BREHIER**, directrice, **MM. Loïc ABALLEA**, chef de mission de la flotte de commerce, et **Mark PITARD**, adjoint au chef du bureau travail maritime ;
- *Ministère délégué aux transports, à la mer et à la pêche* : **M. François LAMBERT**, conseiller mer, outre-mer et affaires réservées au

cabinet de M. Frédéric CUVILLIER, ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche ;

– *Union fédérale maritime CFDT* : **MM. Joël JOUAULT**, secrétaire national, et **Sauveur FELE**, secrétaire général ;

– **M. Charles REVET**, sénateur de la Seine-Maritime ;

– *Cluster maritime français (CMF)* : **M. Francis VALLAT**, président ;

– *Brittany Ferries* : **M. Jean-Marc ROUE**, président du conseil de surveillance.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Proposition de loi relative aux conditions d'exploitation et d'admission des navires d'assistance portuaire et au cabotage maritime, et à l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes de cabotage, à l'intérieur de la République française

Proposition de loi relative aux conditions d'exploitation et d'admission des navires d'assistance portuaire et au cabotage maritime, et à l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes de cabotage, à l'intérieur de la République française

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Tout service de cabotage maritime tel que visé à l'article 2 du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres doit respecter l'article 1er dudit règlement ainsi que les modalités définies par la présente proposition de loi.

Le chapitre I^{er} du titre IV du livre V de la cinquième partie du code des transports est ainsi modifié :

1° L'intitulé est ainsi rédigé :
« Dispositions générales » ;

2° Il est inséré une section 1 intitulée « Champ d'application », comprenant les articles L. 5541-1 à L. 5541-2 ;

3° Il est ajouté une section 2 ainsi rédigée :

« Section 2

« Législation sociale de l'État d'accueil

« Art. L. 5541-3. – La présente section est applicable aux navires :

« 1° Ayant accès au cabotage maritime national et assurant un service de cabotage continental et de croisière d'une jauge brute de moins de 650 tonnes ;

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« 2° Ayant accès au cabotage maritime national et assurant un service de cabotage avec les îles, à l'exception des navires de transport de marchandises d'une jauge brute supérieure à 650 tonnes lorsque le voyage concerné suit ou précède un voyage à destination d'un autre État membre, ou à partir d'un autre État et des navires de croisière d'une jauge brute supérieure à 650 tonnes ;

« 3° Utilisés pour fournir dans les eaux territoriales ou intérieures françaises des prestations de service.

« Art. L. 5541-4. – Les articles L. 5522-1 et L. 5522-2 sont applicables aux navires mentionnés à l'article L. 5541-3.

« Art. L. 5541-5. – Les dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles pour les matières mentionnées à l'article L. 1262-4 du code du travail sont applicables aux navires mentionnés à l'article L. 5541-3 du présent code.

« Art. L. 5541-6. – Les membres de l'équipage d'un navire mentionné à l'article L. 5541-3 disposent d'un contrat de travail. Il est établi par écrit et mentionne pour chacun des gens de mer :

« 1° Ses nom et prénom, sa date et son lieu de naissance, son numéro d'identification ;

« 2° Le lieu et la date de conclusion du contrat ;

« 3° Les nom et prénom ou raison sociale et l'adresse de l'armateur ;

« 4° Le service pour lequel il est engagé ;

« 5° Les fonctions qu'il exerce ;

« 6° Le montant des salaires et accessoires, ainsi que le nombre d'heures de travail auquel se rapporte la rémunération prévue ;

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« 7° Les droits à congés payés ou la formule utilisée pour les calculer ;

« 8° Les prestations en matière de protection de la santé et de sécurité sociale qui doivent lui être assurées par l'armateur ;

« 9° Le droit à un rapatriement ;

« 10° L'intitulé de la convention collective nationale française étendue dont relèvent les navires battant pavillon français effectuant les mêmes navigations et la référence aux accords collectifs applicables au sein de l'entreprise ;

« 11° Le terme du contrat si celui-ci est conclu pour une durée déterminée. »

« Art. L. 5541-7. – Par dérogation aux articles L. 1321-6 et L. 2231-4 du code du travail, à bord des navires mentionnés à l'article L. 5541-3 du présent code, sont traduits en français et dans la langue de travail du navire :

« 1° Les conventions et accords collectifs qui concernent les gens de mer employés à bord d'un navire mentionné à l'article L. 5541-3 ;

« 2° Le tableau précisant l'organisation du travail à bord et le registre des heures de travail ou de repos, établis conformément à la directive n° 1999/63/CE du Conseil, du 21 juin 1999, concernant l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer conclu par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST) ;

« 3° Le document unique d'évaluation des risques professionnels.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« Art. L. 5541-8. – La prise des congés déterminés par le contrat de travail ne peut être remplacée par une indemnité compensatrice, sauf si la relation de travail est arrivée à son terme. L'armateur établit un document individuel mentionnant l'indemnité compensatrice perçue par chacun des gens de mer pour la fraction de congés dont il n'a pas bénéficié.

« Art. L. 5541-9. – Les membres de l'équipage d'un navire mentionné à l'article L. 5541-3 bénéficient du régime de protection sociale de l'un des États membres de l'Union européenne ou d'un État partie à l'Espace économique européen.

« Le régime de protection sociale comprend nécessairement :

« 1° Le risque santé, qui prend en charge la maladie, l'invalidité, l'accident du travail et la maladie professionnelle ;

« 2° Le risque maternité-famille ;

« 3° Le risque emploi, qui prend en charge le chômage ;

« 4° Le risque vieillesse.

« Art. L. 5541-10. – L'armateur ou l'un de ses préposés déclare tout accident survenu à bord des navires mentionnés à l'article L. 5541-3 dont il a eu connaissance au directeur départemental des territoires et de la mer du premier port français touché par le navire après la survenue de l'accident.

« La déclaration peut être faite par la victime ou ses représentants jusqu'à l'expiration de la deuxième année qui suit l'accident.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« Art. L. 5541-11. – À bord des navires mentionnés à l'article L. 5541-3 pratiquant un service de cabotage à passagers avec les îles ou de croisière, et d'une jauge brute de moins de 650 tonnes, le personnel désigné sur le rôle d'équipage pour aider les passagers en cas de situation d'urgence satisfait aux dispositions de l'article 18 de la directive n° 2008/106/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

« Art. L. 5541-12. – La liste des documents qui sont tenus à la disposition des membres de l'équipage et affichés dans les locaux réservés à l'équipage est fixée par voie réglementaire.

« Art. L. 5541-13. – La liste des documents qui sont tenus à la disposition des agents mentionnés aux articles L. 5548-1 et L. 5548-3 et dont ils peuvent prendre copie quel que soit le support, est fixée par voie réglementaire.

« Art. L. 5541-14. – Est puni comme le délit prévu par l'article L. 1254-2 du code du travail le fait pour l'armateur :

« 1° De recruter des gens de mer sans avoir établi un contrat de travail écrit ;

« 2° De recruter des gens de mer en ayant conclu un contrat de travail ne comportant pas les mentions prévues à l'article L. 5541-4 ou comportant ces mentions de manière volontairement inexacte.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« Art. L. 5541-15. – Est puni d'une amende de 3 750 € le fait pour l'armateur de méconnaître les dispositions de l'article L. 5541-6 relatives à l'obligation de faire bénéficier les gens de mer d'un régime de protection sociale de l'un des États membres de l'Union européenne ou d'un État partie à l'Espace économique européen, couvrant obligatoirement les risques santé, maternité-famille, emploi et vieillesse.

« Les infractions donnent lieu à autant d'amendes qu'il y a de gens de mer indûment employés. »

Article 2

Tout armateur communautaire peut constituer et gérer une entreprise maritime sur le territoire national afin d'y exploiter un ou plusieurs navires sur des services de cabotage maritime ou d'assistance portuaire, dans les conditions prévues par la législation française pour ses propres ressortissants, sous réserve d'être en conformité avec la législation relative aux capitaux et aux paiements définie par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, au titre de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux dans le marché intérieur.

Article 3

Les navires effectuant les services suivants doivent être immatriculés sous le pavillon du premier registre français, conformément aux conditions définies par la législation française pour ses propres ressortissants :

- les navires transporteurs de passagers basés dans les ports français qui assurent des lignes régulières intra-communautaires, des lignes dont la liste est fixée par décret et des lignes régulières internationales telles les lignes régulières avec le Maghreb (Décret n° 2006-462 du 21 avril 2006),

Article 2

Supprimé

Article 3

Supprimé

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

- les navires exploités exclusivement au cabotage national,

- les navires d'assistance portuaire basés dans les ports français, notamment ceux affectés au remorquage portuaire, au dragage d'entretien, au balisage, au pilotage, aux avitaillements et au lamanage,

- les navires de pêche professionnelle basés dans des ports français.

Peuvent être exclus du présent article les navires de croisière et les navires de charge armés au long cours et au cabotage international ainsi que les navires armés à la plaisance professionnelle de plus de 24 mètres hors tout.

Article 4

L'admission d'un navire effectuant des services d'assistance portuaire, exploité exclusivement au cabotage national, assurant le transport de passager en lignes régulières ou dédié à la pêche professionnelle est subordonnée à la délivrance, au renouvellement et à la validation des titres de sécurité et des certificats de prévention de la pollution après visite du navire dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'État et par le code des transports.

L'armateur ou son représentant doit informer l'autorité maritime compétente du ou des ports français où sera basé le navire dans un délai préalable défini par décret en Conseil d'État. Ce délai correspond au temps nécessaire aux formalités administratives et aux inspections, conformément à la réglementation nationale et communautaire en vigueur mais ne peut être plus long que les délais nécessaires aux armateurs français.

Article 4

Supprimé

Article 5

Est considérée comme cabotage national, la navigation pratiquée entre les ports de la France métropolitaine et ses îles, ainsi qu'entre les ports de ses territoires ultra-marins et entre les ports de la France métropolitaine et de ses territoires ultra-marins.

Article 6

Les dispositions relatives à l'équipage des navires sont celles régissant l'emploi des marins de la République Française.

Article 5

Supprimé

Article 6

Supprimé