



Le Sénat

CONCOURS DE RÉDACTEUR DES DÉBATS

SUJETS DONNÉS AU CONCOURS 2010-2011

IMPORTANT :

**Le programme étant toujours susceptible d'être modifié,
cette brochure est fournie à titre purement indicatif.**

***Pour tous renseignements complémentaires concernant ce concours,
les candidats peuvent s'adresser à la :***

*Direction des Ressources humaines et de la Formation du Sénat
8, rue Garancière – 75291 Paris cedex 06*

Internet : <http://www.senat.fr/emploi> - Courriel : concoursrhf@senat.fr



ÉPREUVES ÉCRITES DE PRÉSÉLECTION**1. Première épreuve de présélection : questionnaire de culture générale et de connaissance des institutions**

Cette épreuve est destinée à tester la culture générale des candidats et à apprécier leur intérêt pour la « chose publique ».

Elle consiste en un questionnaire à choix multiple.

(durée : 30 minutes)

1. Qui fut président du Sénat de 1958 à 1968 ?

- A. Alain Poher
- B. Robert Schuman
- C. Gaston Monnerville

2. En quelle année Napoléon I^{er} s'est-il fait sacrer Empereur des Français ?

- A. 1802
- B. 1804
- C. 1805

3. Qui a peint *Olympia* ?

- A. Auguste Renoir
- B. Édouard Manet
- C. Claude Monet

4. Qui dirige les débats à la Chambre des Communes ?

- A. Le Speaker
- B. Le Whip
- C. Le Lord Chancellor

5. Quelle disposition, adoptée le 30 janvier 1875, prévoyait que : « Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des Députés réunis en Assemblée nationale. » ?

- A. L'amendement Thiers
- B. L'amendement de Broglie
- C. L'amendement Wallon

6. Quelle est la monnaie hongroise ?

- A. Le forint
- B. L'euro
- C. Le lek

7. Quel homme politique est l'auteur de cette citation : « Ce n'est pas la girouette qui tourne, c'est le vent. » ?

- A. François Mitterrand
- B. Edgar Faure
- C. Jacques Duclos

8. Qu'est-ce qu'un impétrant ?

- A. Un favori à la cour
- B. Un candidat à un concours
- C. Une personne ayant obtenu un diplôme

9. Quel est l'âge minimal pour être candidat à l'élection présidentielle en France ?

- A. 18 ans
- B. 23 ans
- C. 30 ans

10. Quelle est la forme correcte ?

- A. Cette affaire ressortit au tribunal de grande instance
- B. Cette affaire ressort du tribunal de grande instance
- C. Cette affaire ressort au tribunal de grande instance

11. Qui était surnommé le « Diable boiteux » ?

- A. Fouché
- B. Murat
- C. Talleyrand

12. Selon l'article 29 de la Constitution, qui peut demander la réunion du Parlement en session extraordinaire ?

- A. Seulement le Président de la République
- B. Le Président de la République ou le Premier ministre
- C. Le Premier ministre ou la majorité des membres composant l'Assemblée nationale

13. Quelle est la bonne orthographe ?

- A. Occurrence
- B. Ocurrence
- C. Occurence

14. Le Président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale...

- A. ... sur proposition du Premier ministre et après consultation des présidents des assemblées
- B. ... après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées
- C. ... après avis conforme du Premier ministre et consultation des présidents des assemblées

15. Qui était surnommé « l'Aigle de Meaux » ?

- A. Bossuet
- B. Corneille
- C. Fénelon

16. Quelle est la durée du mandat des députés européens ?

- A. Quatre ans
- B. Cinq ans
- C. Six ans

17. Marie de Médicis était l'épouse de :

- A. Henri II
- B. Henri III
- C. Henri IV

18. Lequel de ces vins n'est pas un Bourgogne blanc ?

- A. Pouilly fumé
- B. Pouilly fuissé
- C. Chassagne-Montrachet

19. Combien de fois l'Assemblée nationale a-t-elle été dissoute sous la V^e République ?

- A. Deux fois
- B. Trois fois
- C. Cinq fois

20. Qui a écrit *Le Crève-cœur* ?

- A. Boris Vian
- B. J.D. Salinger
- C. Louis Aragon

21. De quel délai global dispose le Sénat pour examiner le projet de loi de finances de l'année ?

- A. Vingt jours
- B. Trente jours
- C. Quarante jours

22. Qui est Jose Eduardo dos Santos ?

- A. Le footballeur brésilien connu sous le nom de Pelé
- B. Le président d'un pays africain
- C. Un cinéaste sud-américain

23. Quel film a obtenu la Palme d'or au Festival de Cannes de 2009 ?

- A. *Entre les murs*
- B. *Le Ruban blanc*
- C. *4 mois 3 semaines 2 jours*

24. Qui a été Premier ministre de juillet 1972 à mai 1974 ?

- A. Jacques Chaban-Delmas
- B. Pierre Messmer
- C. Jacques Chirac

25. Comment s'orthographe le département suivant ?

- A. Eure et Loire
- B. Eure-et-Loire
- C. Eure-et-Loir

26. En 2011, Mayotte deviendra :

- A. Un département d'outre-mer
- B. Une collectivité d'outre-mer
- C. Un territoire d'outre-mer

27. À qui attribue-t-on la formule : « Paris vaut bien une messe » ?

- A. Henri IV
- B. Louis XIV
- C. Napoléon I^{er}

28. Quelle est l'antépénultième lettre de l'alphabet français ?

- A. W
- B. X
- C. Y

29. Quelle République avait un système politique monocaméral ?

- A. La Deuxième République
- B. La Troisième République
- C. La Quatrième République

30. Qui a composé *Les Indes galantes* ?

- A. Gluck
- B. Rameau
- C. Lully

31. Qui succède à Louis XVIII ?

- A. Louis XIX
- B. Charles X
- C. Louis-Philippe I^{er}

32. Comment s'appelle le personnage central de *Voyage au bout de la nuit* ?

- A. Gardabu
- B. Bardamu
- C. Barnabu

33. Quel est le nom du barde dans *Les aventures d'Astérix le gaulois* ?

- A. Panoramix
- B. Abraracourcix
- C. Assurancetourix

34. Quel est l'ancien nom du Zimbabwe ?

- A. La Haute-Volta
- B. La Rhodésie du Sud
- C. Le Dahomey

35. En quoi Zeus s'est-il transformé pour enlever Danae ?

- A. Une pluie d'or
- B. Un cygne
- C. Un taureau

36. Quel économiste a proposé une taxation des transactions monétaires internationales ?

- A. James Tobin
- B. Milton Friedman
- C. John Kenneth Galbraith

37. Comment s'appelle l'actuel Premier président de la Cour des comptes ?

- A. Didier Migaud
- B. Jean-Marc Sauvé
- C. Renaud Denoix de Saint-Marc

38. Lequel de ces joueurs de tennis n'a jamais gagné le tournoi de Roland-Garros ?

- A. Roger Federer
- B. Björn Borg
- C. John McEnroe

39. Quels continents sépare le détroit de Behring ?

- A. L'Europe et l'Asie
- B. L'Asie et l'Amérique
- C. L'Asie et l'Océanie

40. Quel philosophe américain a publié en 1971 *Une théorie de la justice* ?

- A. John Rawls
- B. Robert Nozick
- C. Leo Strauss

41. Pour être adopté par le Parlement réuni en Congrès, un projet de révision constitutionnelle doit recueillir :

- A. La majorité des 2/3 des membres du Congrès
- B. La majorité des 3/5 des suffrages exprimés des membres du Congrès
- C. La majorité des 3/5 des membres du Congrès

42. Laquelle de ces personnalités politiques n'était pas candidate à l'élection présidentielle de 2007 ?

- A. Dominique Voynet
- B. Jean-Luc Mélenchon
- C. Philippe de Villiers

43. Portalis a associé son nom à un code. Lequel ?

- A. Le code typographique
- B. Le code d'instruction criminelle
- C. Le code civil

44. Quel acteur incarne le roi de Bavière dans le film de Visconti *Ludwig ou le crépuscule des dieux* ?

- A. Alain Delon
- B. Helmut Berger
- C. Eric von Stroheim

45. Qu'est-ce qu'une trappe à liquidité ?

- A. Un taux d'intérêt critique pour lequel la demande de monnaie est parfaitement élastique
- B. Un mécanisme bancaire pour diminuer le taux de rémunération de l'épargne
- C. Un piège utilisé par les bandits du XVIe siècle pour dissimuler leur butin

46. L'un de ces trois hommes politiques ne fut pas Premier ministre sous François Mitterrand. Lequel ?

- A. Lionel Jospin
- B. Michel Rocard
- C. Edouard Balladur

47. Quelle est l'activité clandestine au cœur des *Cigares du pharaon* :

- A. Trafic d'opium
- B. Vol d'antiquités égyptiennes
- C. Traite d'êtres humains

48. Lequel de ces historiens grecs est considéré par Cicéron comme le père de l'Histoire ?

- A. Hérodote
- B. Thucydide
- C. Xénophon

49. Qui a écrit *Le choc des civilisations* ?

- A. Samuel Huntington
- B. Francis Fukuyama
- C. Arnold Toynbee

50. Laquelle de ces personnalités n'a jamais été ministre sous la présidence de Nicolas Sarkozy ?

- A. Alain Juppé
- B. Alain Madelin
- C. Xavier Bertrand

51. Lequel de ces fromages n'est pas au lait de vache ?

- A. Le Beaufort
- B. Le Brillat-Savarin
- C. Le Banon

52. Que résume l'adage « *Nullum crimen, nulla poena sine lege* » ?

- A. Le principe de proportionnalité
- B. Le principe de légalité
- C. Le principe d'égalité

53. Lequel de ces hommes célèbres est connu pour avoir déclaré : « *Eppur' si muove !* » :

- A. Copernic
- B. Galilée
- C. Gassendi

54. L'étude des causes d'une maladie est :

- A. L'histologie
- B. L'éthologie
- C. L'étiologie

55. Qui fut le dernier président du Conseil de la IV^e République ?

- A. Charles de Gaulle
- B. Pierre Pflimlin
- C. Pierre Mendès France

56. Qu'est ce que la tératologie ?

- A. L'étude scientifique des malformations congénitales
- B. La branche des mathématiques consacrée à l'étude des nombres complexes
- C. Une œuvre de Richard Wagner

57. Catherine Ashton est :

- A. Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
- B. Commissaire européen chargé des relations extracommunautaires et de la politique de sécurité
- C. Ministre des affaires étrangères et de la politique de sécurité du Conseil de l'Union européenne

58. Qui était Werner von Braun ?

- A. Le premier aviateur à traverser le Pacifique sans escale
- B. L'inventeur de la machine à laver, fondateur de l'entreprise Miele
- C. L'ingénieur ayant joué un rôle majeur dans la mise au point des fusées

59. Qu'a inventé Marc Zuckerberg ?

- A. Facebook
- B. Twitter
- C. Skype

60. Où est située la base spatiale de Baïkonour ?

- A. En Russie
- B. En Azerbaïdjan
- C. Au Kazakhstan

61. Laquelle de ces propositions est vraie ?

- A. Seuls les projets de loi de finances initiale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale
- B. Les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu au Sénat
- C. Les projets de loi relatifs au mode de scrutin pour les élections sénatoriales peuvent être soumis indifféremment en premier lieu à l'Assemblée nationale ou au Sénat

62. Lequel de ces romans de science-fiction n'est pas de Ray Bradbury ?

- A. *Les Robots*
- B. *Fahrenheit 451*
- C. *Les Chroniques martiennes*

63. Combien sont les cavaliers de l'Apocalypse ?

- A. 4
- B. 7
- C. 12

64. Quelle est la bonne orthographe de l'expression suivante ?

- A. Bailler aux corneilles
- B. Bâiller aux corneilles
- C. Bayer aux corneilles

65. Dans les institutions de l'Allemagne, quelle chambre représente les Länder ?

- A. Le Bundestag
- B. Le Bundesrat
- C. Le Landtag

66. Quel est le stade de l'équipe de football de Strasbourg ?

- A. Auguste-Bonal
- B. La Meinau
- C. La Beaujoire

67. À quoi correspond le terme « BRIC » ?

- A. un terme informatique
- B. les initiales de 4 pays
- C. une organisation internationale

68. Qui peut saisir la Haute Cour en vue de destituer le Président de la République ?

- A. Tout citoyen
- B. Le Gouvernement
- C. Le Parlement

69. Laquelle de ces universités américaines ne fait pas partie de l'Ivy League ?

- A. Cornell
- B. Berkeley
- C. Dartmouth

70. Quel est le sculpteur de la statue de la Liberté ?

- A. Bartholdi
- B. Barye
- C. Clésinger

71. La teneur en soufre des carburants a dans un premier temps diminué d'un tiers. Elle a ensuite été divisée par quatre. Au total, elle a été divisée par :

- A. 12
- B. 7/12
- C. 6

72. Quand a été signé le traité de Rome ?

- A. Le 25 mars 1957
- B. Le 2 octobre 1958
- C. Le 28 octobre 1962

73. Lequel de ces pays ne fait pas partie de l'OPEP ?

- A. Bahrein
- B. Le Venezuela
- C. L'Irak

74. Quel est le nom du signe typographique « & » ?

- A. Etegeneris
- B. Estrapolette
- C. Esperluette

75. A partir de quel âge peut-on se présenter à une élection sénatoriale ?

- A. 23 ans
- B. 25 ans
- C. 30 ans

76. Un placement en Bourse augmente de 50 % puis diminue de 50 % :

- A. Il se retrouve à sa valeur initiale
- B. Il a diminué de 25 %
- C. Il a été divisé par 2

77. Qu'est-ce que le prix Pulitzer ?

- A. Un prix d'architecture
- B. Un prix de mathématiques
- C. Un prix de journalisme

78. Bassora (ou Basra ou Bassorah) est un port :

- A. d'Iran
- B. d'Irak
- C. d'Afghanistan

79. Qui était Palmiro Togliatti ?

- A. Un peintre florentin
- B. Un savant napolitain
- C. Un dirigeant du parti communiste italien

80. Auquel de ces ouvrages Pierre Bourdieu a-t-il participé ?

- A. *Les Règles de la méthode sociologique*
- B. *Le Métier de sociologue*
- C. *Sociologie et Anthropologie*

81. Quel régime politique français a été fondé par la Constitution de l'An III ?

- A. La Convention
- B. Le Directoire
- C. Le Consulat

82. Quel est l'architecte de la Saline royale d'Arc-et-Senans ?

- A. Claude-Nicolas Ledoux
- B. Etienne-Louis Boullée
- C. Jean-François Chalgrin

83. D'où vient le nom de la marque automobile Ferrari ?

- A. Du nom du créateur de l'entreprise
- B. Du nom « Ferrare », ville où fut implantée la première usine de la marque
- C. Du nom d'un cheval de race italienne

84. Qu'est-ce qu'une apostasie ?

- A. Un renoncement public à une religion
- B. Une extase mystique
- C. Une maladie du sang

85. Selon la Constitution, l'initiative des projets de loi appartient :

- A. Au Gouvernement
- B. Concurrément au Gouvernement et au Parlement
- C. Au Premier ministre

86. À quoi correspond le terme « rubicond » ?

- A. À une teinte
- B. À une pierre précieuse
- C. À un fleuve

87. Dans quelle ville Charlemagne a-t-il été enterré ?

- A. Aix-en-Provence
- B. Aix-la-Chapelle
- C. Aix-les-Bains

88. Quel est le nombre de joueurs d'une équipe de basket ?

- A. 5
- B. 7
- C. 9

89. Dans quelle région ont été implantées les premières usines Peugeot ?

- A. En Franche-Comté
- B. En Normandie
- C. En Auvergne

90. 10 vélos, bicyclettes et tricycles ont 24 roues au total. Combien y a-t-il de tricycles ?

- A. 4
- B. 5
- C. 6

91. Lequel de ces trois présidents de la République fut sénateur ?

- A. François Mitterrand
- B. Valéry Giscard d'Estaing
- C. Jacques Chirac

92. Quelle est la discipline dans laquelle n'est pas décerné de prix Nobel ?

- A. Chimie
- B. Mathématiques
- C. Physique

93. Quel est le domaine de compétences du GIEC ?

- A. Les changements climatiques
- B. La biodiversité
- C. La régulation du marché de l'électricité

94. Quel pays n'a pas de frontière avec la Pologne ?

- A. L'Allemagne
- B. La Russie
- C. L'Autriche

95. Au Scrabble, laquelle de ces lettres rapporte le plus de points ?

- A. Le i
- B. Le m
- C. Le v

96. Laquelle de ces formulations est correcte ?

- A. C'est ainsi que nous parerons aux risques de contentieux
- B. C'est ainsi que nous pallierons aux risques de contentieux
- C. C'est ainsi que nous obvierons les risques de contentieux

97. Jean-Louis Debré est :

- A. Le président du Conseil d'État
- B. Le président du Conseil constitutionnel
- C. Le président du Conseil supérieur de la magistrature

98. Laquelle de ces pièces de théâtre n'est pas de Pierre Corneille ?

- A. Andromaque
- B. Cinna
- C. Horace

99. Laquelle de ces langues n'est pas une langue officielle du Kenya ?

- A. Le zulu
- B. L'anglais
- C. Le swahili

100. Qu'est ce que la lachanophobie ?

- A. La peur des chiens
- B. La peur des psychanalystes
- C. La peur des légumes

2. Seconde épreuve de présélection : rédaction d'un résumé d'un discours parlementaire
(durée de la lecture : environ 15 minutes, durée de la rédaction : 1h30 minutes)

TEXTE N° 1 : discours prononcé au Sénat, le 9 février 2010, par M. Alain Pichon, Doyen des présidents de chambre faisant fonction de Premier président de la Cour des comptes

Les notes obtenues ne sont pas prises en compte pour la suite du concours.

ÉPREUVES ECRITES D'ADMISSIBILITÉ

1. Mise en forme, à l'aide d'un dossier, de la transcription littérale d'un débat législatif
(durée : 3 h – coefficient 2)

TEXTE N° 2 : examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires (2007)

2. Mise en forme d'un ou de plusieurs extraits de discours parlementaire
(durée : 3 h – coefficient 2)

TEXTE N° 3 : extraits d'intervention dans le cadre de l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique (2004)

3.) Dissertation de culture générale

Cette épreuve est destinée à tester les qualités rédactionnelles des candidats et à mesurer leur intérêt pour la vie politique et les institutions.

Elle consiste en une dissertation sur un sujet de culture générale.
(durée : 3 h – coefficient 2)

Sujet : Parlement et démocratie dans la France d'aujourd'hui

ÉPREUVE D'ADMISSION**1. Transcription et mise en forme sur traitement de texte d'un ou de plusieurs extraits de débats**

(Coefficient 4)

Cette épreuve est réalisée au plus près des conditions réelles d'exercice du métier de rédacteur des débats : les candidats sont testés « en situation » sur leur aptitude à restituer le discours de l'orateur. Ils y apportent, le cas échéant, les modifications nécessaires permettant de passer du discours oral au discours écrit tout en respectant la pensée et le style de l'orateur.

Elle consiste en :

a) une transcription et une mise en forme sur traitement de texte d'un ou de plusieurs extraits de débats d'une durée d'environ quinze minutes, à partir d'un enregistrement audio ;

TEXTE N° 4 : discours parlementaire, prononcé lors de la discussion au Sénat, en première lecture, du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et relatif à ses archives et du projet de loi relatif aux archives (2008)

(Durée de la transcription et de la remise en forme : 4 heures 30 – coefficient 2)

b) une mise en forme sur traitement de texte d'un ou de plusieurs extraits de débats dactylographiés d'une durée d'environ quinze minutes, à l'aide d'un enregistrement audio.

TEXTE N° 5 : discours parlementaire, prononcé lors de la discussion au Sénat, en première lecture, des crédits de la mission « outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008 (2007)

(Durée de la remise en forme : 3 heures – coefficient 2)

2. Entretien avec le jury

(préparation : 25 minutes, - durée : 25 minutes, dont 10 minutes d'exposé et 15 minutes de questions pouvant porter sur l'exposé, le programme et les connaissances générales du candidat - coefficient 3)

Les **sujets tirés au sort** pour l'épreuve orale ont été les suivants :

- Parlement et réforme territoriale,
- la laïcité,
- la cohabitation sous la Vème République,
- la fonction de contrôle du Parlement sous la Vème République,
- la révision constitutionnelle sous la Vème République.

3. Entretien libre avec le jury

(durée : 20 minutes - coefficient 4)

Cette épreuve consiste en une conversation libre avec le jury destinée à apprécier le comportement, les aptitudes relationnelles, les motivations et l'adéquation des candidats à l'emploi de rédacteur des débats.

4. Épreuve d'exercices physiques

L'épreuve d'exercices physiques porte, au choix du candidat exprimé au moment de son inscription, sur trois épreuves parmi les cinq suivantes : course de vitesse, saut en hauteur, lancer du poids, course de demi-fond, natation.

Les modalités et le barème de notation de cette épreuve sont mentionnés en annexe.

(Seuls les points au-dessus de la moyenne sont pris en compte - coefficient 1)

Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, la remise du rapport public annuel est un moment toujours particulier dans les relations sans cesse plus étroites qu'ont nouées le Sénat et la Cour des comptes.

Vous le savez, ce rapport est l'occasion pour les juridictions financières de sélectionner des sujets illustrant non seulement les errements et les insuffisances, mais aussi les progrès qu'elles constatent dans la gestion publique.

Toutefois, nos échanges ne se limitent pas au seul rapport public annuel, loin s'en faut ! Cette année encore, la Cour a porté à votre connaissance de nombreux rapports représentant plusieurs milliers de pages afin de vous assister dans l'exercice de vos missions constitutionnelles de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

En 2009, nous vous avons notamment adressé les cinq rapports prévus par la loi organique relative aux lois de finances et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, rapports destinés à nourrir vos grands débats budgétaires et financiers.

Conformément à ces deux lois organiques, nous avons effectué plusieurs enquêtes à la demande de vos commissions habilitées à nous saisir.

Ainsi, cinq communications ont été adressées à la commission des finances du Sénat, portant sur la gestion des centres de rétention administrative, sur le programme Copernic, sur l'Office national des forêts, sur l'articulation entre la politique de la ville et l'éducation nationale dans les quartiers sensibles et enfin sur la présidence française de l'Union européenne.

Votre commission des affaires sociales, quant à elle, a été destinataire de deux communications, l'une relative à la lutte contre le VIH/SIDA, l'autre à l'action sociale dans la branche famille.

En 2009, nos six rapports publics thématiques vous ont également été adressés. Ils ont porté sur la protection de l'enfance, France Télévisions, la décentralisation, les transports express régionaux et l'évolution des effectifs de l'État. Vous avez également été destinataires du rapport sur les concours publics accordés aux établissements de crédit affectés par la crise financière.

Enfin, nous vous avons communiqué six rapports relatifs au contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, portant notamment sur les Restos du Cœur ou sur le Sidaction.

J'en viens maintenant à la présentation du rapport public annuel, dont le premier tome rassemble les résultats de vingt-cinq contrôles menés en 2008 et surtout en 2009.

J'évoquerai tout d'abord la situation générale de nos finances publiques, puis nos observations complémentaires concernant les enjeux financiers les plus significatifs, en recettes comme en dépenses.

Chacun connaît les maux dont nos finances publiques sont affectées, mais ce n'est pas une raison pour ne pas les rappeler.

Le déficit public, selon les dernières prévisions du Gouvernement, devrait s'élever à 7,9 % du PIB en 2009, soit plus qu'un doublement en un an, et atteindrait 8,2 % en 2010.

L'essentiel de cette forte dégradation résulte indéniablement de la crise économique, qui a fait fondre les recettes fiscales et sociales et entraîné un surcroît de dépenses imputable au plan de relance et de soutien de l'économie.

La Cour considère toutefois – elle a sur ce point une divergence avec le Gouvernement – que le déficit structurel a augmenté de 0,6 point par rapport à 2008 et qu'il représente désormais la moitié du déficit pour 2009.

La dérive structurelle des comptes publics s'est donc poursuivie en 2009 sous l'effet de la persistance du dynamisme de la dépense publique et des allègements pérennes d'impôts consentis pour 2009 et 2010.

Nous assistons en conséquence à un emballement de la dette publique. Entre 2003 et 2009, la dette est passée de 1 000 milliards d'euros à près de 1 500 milliards d'euros, et cette tendance menace de s'accélérer encore.

Le Chef de l'État vient d'annoncer une série de mesures qui marquent une volonté de rupture avec les pratiques antérieures. C'est lors de notre rendez-vous de juin prochain et dans les rapports ultérieurs consacrés à la situation des finances publiques que nous pourrions analyser les décisions qui seront prises en ce début d'année et leurs premiers effets.

Elles devront conduire à un effort massif pour réduire les dépenses publiques et optimiser le rendement des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire des impôts existants, en commençant par la réduction rigoureuse et volontaire des dépenses et des niches fiscales et sociales.

Ainsi, le coût de certains dispositifs d'allègement d'impôts prévus par la loi dite Girardin de 2003 apparaît particulièrement disproportionné. Nos contrôles en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna ont montré que ces dispositifs d'incitation à l'investissement privé conduisent l'État non seulement à rembourser aux investisseurs privés leur mise de fonds, mais aussi à les rémunérer très généreusement.

Nous consacrons plusieurs observations au contrôle et à la lutte contre la fraude dans plusieurs secteurs.

Les contrôles fiscaux des entreprises et des particuliers ont été réorientés sur les erreurs et fraudes les plus faciles à détecter et à sanctionner afin d'offrir le meilleur rendement budgétaire possible. La conséquence en est que les contribuables ne sont pas égaux face à ces contrôles ; les différents impôts ne font pas l'objet de la même attention ni de la même vigilance.

La lutte contre la fraude à l'indemnisation du chômage a mobilisé l'UNEDIC et les ASSEDIC au cours de la période récente, avec la création d'un corps d'auditeurs spécialisés et la modernisation des outils de contrôle.

Cependant, Pôle emploi reste largement démuni faute d'une coopération suffisante avec les autres services publics, à commencer par les services préfectoraux.

Nous examinons également la gestion du produit des amendes de circulation routière, qui ont rapporté plus de 1,5 milliard d'euros au budget de l'État en 2008, notamment avec la mise en œuvre croissante et très productive des amendes-radars.

Leur gestion reste marquée par une grande opacité, ce qui favorise la perpétuation de pratiques d'annulation d'amendes, pourtant interdites par les textes, les fameuses « indulgences ». Cette pratique peu régulière a concerné près de 8 % des amendes forfaitaires à la préfecture de police de Paris en 2007, soit plus de 500 000 amendes.

Les programmes d'armement, qui, avec 12 milliards d'euros en 2009, constituent la première dépense d'investissement de l'État, ont également retenu notre attention. Malgré quelques progrès permis par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, qui a été récemment adoptée, la conduite de ces programmes révèle la persistance d'insuffisances : non-maîtrise des coûts, retards, difficultés à organiser une programmation internationale. Le programme de l'A400M nous en donne une nouvelle illustration.

La Cour consacre ensuite de nombreuses observations à la gestion des services de l'État et des organismes publics. Celles-ci visent non seulement à corriger les dérives constatées, mais également à identifier des gisements d'économie ou des réformes susceptibles d'accroître l'efficacité de l'action publique.

Avec le contrôle des systèmes de cartes d'assurance maladie, nous avons identifié des marges d'économies substantielles pour la branche, dont vous connaissez la situation structurellement déficitaire.

Près d'un milliard de feuilles de soins électroniques sont désormais transmises par cartes Vitale chaque année, ce qui permet à la sécurité sociale de réaliser une économie annuelle de 1,5 milliard d'euros. Voilà un dispositif qui marche et dont la France peut s'enorgueillir. Toutefois, l'assurance maladie reçoit encore 150 millions de feuilles de soins papier, soit une dépense de 200 millions d'euros qui pourrait être aisément économisée. Pour cela, il faudra mettre en œuvre une approche plus contraignante à l'égard des médecins, qu'ils soient généralistes ou spécialistes, encore récalcitrants à l'utilisation de la carte Vitale.

S'agissant de l'efficacité de l'action publique, plusieurs observations de la Cour portent sur la gestion des ressources humaines.

Nous traitons à nouveau de la gestion des personnels de la navigation aérienne, qui est principalement dictée par le souci d'éviter des conflits sociaux tant il est vrai qu'une grève du contrôle aérien a un effet immédiat sur le secteur et sur ses usagers.

Or l'organisation du travail ne permet toujours pas de faire prévaloir la productivité et l'impératif de sécurité, en l'absence d'une gestion transparente des personnels. C'est pourquoi la Cour est conduite aujourd'hui à remettre en cause le système des protocoles renégociés périodiquement avec les représentants syndicaux, ce qui appelle de la part de la direction générale de l'aviation civile un réexamen assez profond de la situation.

Malgré les efforts de la direction de la SNCF, la gestion de ses personnels demeure entravée par des rigidités qui pèsent sur les performances de l'entreprise publique.

La réforme du régime de retraite des cheminots a rapproché celui-ci de la situation générale de l'ensemble du secteur public et a permis d'apurer le bilan de l'entreprise, mais elle devrait se traduire par un surcoût de 380 millions

d'euros sur la période 2010-2030, sans garantir un rééquilibrage durable de ce régime, qui est déjà subventionné à plus de 60 % par l'État.

Les relations sociales ont également évolué à la SNCF avec la mise en œuvre des dispositions de la loi du 21 août 2007 sur le service et l'information des usagers. Les résultats sont meilleurs pour les grèves nationales d'une journée que pour les grèves localisées et tournantes, comme il s'en est produit à la gare Saint-Lazare ou à Nice.

En outre, la productivité n'a pas suffisamment progressé pour tirer parti de la réduction des effectifs et pour permettre à la SNCF de se confronter avec succès aux entreprises concurrentes dès lors que la concurrence est ouverte, notamment dans le domaine du fret.

Par ailleurs, nous avons contrôlé la Régie autonome des transports parisiens, dont le modèle économique est aussi remis en cause par les perspectives d'ouverture à la concurrence. La loi du 8 décembre 2009 a apparemment mis fin à un imbroglio juridique, comptable et financier sur la propriété et la gestion des infrastructures, désormais attribuées à la RATP, tandis que le matériel roulant doit revenir au syndicat des transports d'Île-de-France, le STIF.

En tout état de cause, les nouvelles conditions d'exploitation auront des conséquences comptables et financières auxquelles la Cour sera attentive. Se pose également la question du portage par la RATP d'une dette de 4,3 milliards d'euros, que la Régie ne paraît pas en mesure de rembourser sur ses seules ressources.

Comme chaque année, la Cour examine l'efficacité de certaines politiques publiques. Je n'évoquerai pas toutes les politiques examinées dans ce rapport, limitant mon propos aux exemples les plus significatifs.

La lutte contre le surendettement des particuliers, qui a été mise en place par la loi Neiertz de 1989, n'a pu empêcher le doublement du nombre de dossiers déposés depuis cette date devant les commissions départementales de surendettement.

Le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation que vous avez adopté en première lecture en juin 2009 devrait apporter de meilleures garanties de protection aux consommateurs.

L'impulsion donnée à la politique en faveur des services à la personne n'a pas permis d'atteindre l'objectif ambitieux de 500 000 nouveaux emplois, puisque seuls 108 000 emplois équivalents temps plein ont été créés sur la période 2006-2008.

De plus, cette politique très coûteuse (6,6 milliards d'euros en 2009) a davantage profité aux ménages aisés, par le biais d'exonérations fiscales et sociales, qu'aux personnes les plus vulnérables ou les plus démunies. En outre, elle n'a pas permis de professionnaliser de façon durable les salariés qui œuvrent dans ce secteur.

Nous dressons également un bilan de la formation professionnelle en alternance financée par les entreprises, qui a été réformée par la loi du 4 mai 2004. Si les contrats de professionnalisation semblent répondre aux besoins des entreprises, ils restent encore insuffisamment développés.

Les périodes de professionnalisation sont à l'évidence un échec. Ces contrats sont trop concentrés sur certains secteurs et sur les plus grandes entreprises ; de plus, ils ne touchent pas les publics prioritaires. À défaut d'un meilleur ciblage sur certains publics, ce dispositif devrait être fortement rénové, voire supprimé.

Ces enquêtes relatives aux politiques publiques préfigurent la mission d'assistance que nous a confiée la Constitution en matière d'évaluation des politiques publiques.

Toutefois, la pleine et entière mise en œuvre de la Constitution rend nécessaire l'adoption par le Parlement du projet de loi portant réforme des juridictions financières. Nous pourrions ainsi mieux répondre à vos demandes d'assistance, en particulier pour l'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales.

Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, telles étaient les principales observations sur lesquelles je souhaitais appeler plus particulièrement votre attention.

**Discussion, en première lecture, du projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires
2007**

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, monsieur le ministre, je voudrais d'abord vous rendre hommage parce que si la loi relative à la création du registre international français, RIF, a pu voir le jour en 2005, c'est grâce à votre soutien à la suite du rapport que j'avais déposé et d'avoir soutenu cette proposition de loi qui était venu, ici, en première lecture.

Monsieur le ministre, cette loi est approuvée le 3 mai 2005 et l'article 5 de cette loi, que j'avais tenue à rédiger de la façon suivante : Le capitaine chargé de la sécurité et de la

sûreté ainsi que son substitut doit être français car je considérais que l'emploi de Français à bord permettait d'assurer la pérennité de la filière maritime française qui passe par l'expérience de navigants et c'est la raison pour laquelle tout le débat sur les quotas de marins français me paraissaient complètement hors de propos car à partir où le commandant était français, il y avait des lieutenants et on avait donc une assurance de pérenniser la filière maritime.

Or, aujourd'hui, on vient nous dire que cet article serait incompatible avec l'article 39, paragraphe 4 du Traité de Rome, tel qu'interprété par les arrêts de la Cour de justice des communautés européennes du 30 septembre 2003 et d'un arrêt de la Cour de cassation.

Mes chers collègues, je vous rappellerai que le texte sur le RIF est postérieur à ces arrêts et que votre projet de loi ne peut donc être une volonté de mettre en conformité avec des évolutions de la jurisprudence puisque bien entendu, lorsque j'ai rédigé l'article 5 de la loi sur le RIF, je connaissais ces arrêts et ma volonté était de les mettre en conformité avec le texte de l'arrêt de la Cour de justice.

Alors en 2007, la Commission européenne, monsieur le ministre, a fait un recours en manquement contre l'Etat français à cause du privilège de nationalité. Le précédent gouvernement a crû, à la suite de ce recours en manquement de la Commission, devoir déposer ce projet de loi actuel. Mais moi je viens vous dire tout simplement que juridiquement la

commission a tort. Dans les années 1990, dans l'affaire contre l'État belge, la commission a indiqué que la loi belge, qui réservait l'emploi de marins à bord de navires belges, était incompatible avec les traités à l'exception, a dit la commission, du commandant et de son second.

Dans l'affaire qui nous préoccupe, du 30 septembre 2003, que la Commission invoque, que votre rapport invoque, le gouvernement français disait à la Cour, je cite : « A titre subsidiaire, le gouvernement français estime qu'un État-membre est en droit de réserver les emplois de capitaine à ses propres ressortissants sur le fondement de l'article 39, paragraphe 3. En effet, il participe à l'autorité publique.

La commission, elle-même, disait à la Cour, s'agissant d'un navire éloigné des côtes, je cite : Le dit État n'est pas normalement en mesure d'intervenir avec ses propres organes de puissance publique lorsque le navire est en mer. Aussi, l'état du pavillon confère au capitaine le pouvoir d'exercer comme représentant de la puissance publique diverses fonctions à sauvegarder lesdits intérêts généraux prévus par la législation ou les instruments internationaux. Dans ces conditions, dit la commission, l'article 39, paragraphe 4 pourrait valablement être invoqué.

Pourquoi la commission, aujourd'hui, dit le contraire de ce qu'elle disait en 2003 devant la Cour de justice ?

Alors on invoque ce fameux arrêt de 2003. Mais qu'est-ce qu'il dit ? Il dit qu'on peut exiger la nationalité du commandant à partir du moment où, à titre permanent, il exerce une délégation de puissance publique.

Alors c'est vrai, monsieur le ministre, il n'est pas à titre permanent officier de police judiciaire, il n'est pas à titre permanent officier d'état civil mais par contre, l'État a une obligation permanente d'assurer la sécurité à bord du navire. Elle a une obligation d'assurer la sûreté, de lutter contre le terrorisme, au titre du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, le code ISPS. Et qui représente l'État d'une manière permanente à bord du navire ? Ce n'est que le commandant, et dans ces conditions, à partir du moment où à

titre permanent le commandant exerce cette fonction de délégation de la puissance publique, eh bien en vertu des dispositions de l'arrêt de 2003, le commandant peut être de la nationalité du pavillon.

Et c'est la raison pour laquelle la commission a juridiquement tort, et je ne vois pas comment la Cour de justice pourrait juger qu'un commandant ne représente pas l'État à titre permanent pour les fonctions de sûreté et de sécurité.

Et, monsieur le ministre, lorsque la commission fait dépendre les exonérations sociales et fiscales de ce texte, eh bien elle agit d'une manière inadmissible car les exonérations sociales et fiscales ce sont des aides communautaires qui n'ont rien à voir, strictement rien à

voir avec le texte qui nous préoccupe et c'est la raison pour laquelle sur le plan juridique, je le

dis très fortement le recours en manquement de la commission n'est pas fondé.

Or, toutefois votre texte il a un mérite. Il a un mérite et une faiblesse. Le mérite

c'est qu'il prend en considération l'insuffisance de marins français. Et il est bien évident qu'à

partir du moment où nous avons cette obligation si, parce qu'un armateur ne trouve pas de

marins français, est obligé de dépavillonner ou d'aller trouver un autre pavillon, cela joue

contre le pavillon français, et cela joue contre la sécurité maritime. Parce que je le répète d'une

manière très claire, la sécurité, elle ne repose pas sur le contrôle de l'état du port, elle repose sur

le contrôle de l'état du pavillon et si, monsieur le ministre, vous avez souhaité qu'il y ait le RIF,

c'est pour qu'il y ait plus de navires sous pavillon français ou sous pavillon européen.

Et ce pavillon *bis*, eh bien il est profondément dommage et regrettable qu'on ait

essayé à le détruire en le déclarant comme pavillon de complaisance. Et je ne cite que

M. Le Driant, dans son rapport passionnant de la commission d'enquête à la suite du naufrage de

l'Erika, parlant des pavillons *bis* et du pavillon norvégien, commission proposée et présidée par

Daniel Paul, M. Le Driant écrivait, en parlant du pavillon *bis*, c'est-à-dire le pavillon semblable

au RIF : « ce dernier offre un attrait comparable aux pavillons de libre immatriculation,

notamment en matière d'emploi des marins, tout en évitant la création d'un pavillon au rabais,

en maintenant à la fois des contrôles stricts en matière de sécurité, et en associant les partenaires sociaux à la fixation des rémunérations. »

A partir du moment où M. Le Driant nous dit que les pavillons *bis* jouent en faveur de la sécurité maritime parce qu'ils permettent aux États d'exercer leur fonction de contrôle, comment Mme Lebranchu a pu nous dire qu'il fallait supprimer le RIF et le supprimer parce qu'il était un pavillon de complaisance alors qu'encore une fois, c'est parce qu'il n'y a pas suffisamment de navires sous notre pavillon ou sous pavillon européen, et c'est parce que l'administration, monsieur le directeur, n'exerce pas suffisamment les contrôles sur les navires qu'il y a un problème d'insécurité maritime.

Alors plus de souplesse nous permet effectivement d'éviter le dépavillonnement.

Mais l'inconvénient c'est qu'on ne peut pas se satisfaire de l'insuffisance de marins français.

L'inconvénient c'est que, monsieur le ministre, aujourd'hui le transport maritime se porte bien.

Mais si demain les frets diminuent, les premières économies, ce sera toujours sur les salaires,

parce que le salaire est le premier poste et le premier coût d'exploitation et alors on recherchera

les salaires les moins chers et cela sera au détriment des marins français.

C'est la raison pour laquelle et, monsieur le rapporteur, je vous remercie de l'avoir

dit, il n'est pas possible de dire qu'on va s'aligner sur les autres pays européens pour les règles

de nationalité et ne pas faire comme eux, c'est-à-dire utiliser les aides permises par la

Commission européenne, qui sont toutes mises en œuvre, toutes mises en œuvre par les autres

pays européens : je veux bien sûr parler du salaire net. Et grâce au salaire net, on a 70 % de

marins danois à bord des navires danois, 70 % de marins italiens à bord des navires italiens, on

n'a donc pas besoin du privilège de nationalité si on utilise les aides de la commission.

Alors, monsieur le ministre, pourquoi abolir le privilège de nationalité sans mettre

en vigueur, en France dans notre pays, les aides permises par Bruxelles ? Alors je sais que cela

coûte cher, je sais que cela coûte cher mais la sécurité, elle coûte cher. Et je le dis très

franchement, si on ne le fait pas, demain c'est la filière maritime française qui est compromise

et encore une fois, elle passe par le maintien de commandants français. Car, monsieur le

ministre, vous-même vous avez voulu que ça soit des anciens navigants qui soient inspecteurs de la navigation. Mais demain, si y a plus de navigants français, il y aura plus d'inspecteurs, plus de pilotes, plus de capitaines d'armement et plus de navigants pour contrôler et pour aider le préfet maritime.

C'est la raison pour laquelle je vous dis très franchement, peut-être il faut aller dans le sens de cette évolution mais utilisons les moyens que nous offre Bruxelles pour rendre compétitif l'emploi de marins français.

Alors, monsieur le ministre, je sais bien que compte tenu du coût budgétaire, on ne va pas faire le salaire net tout de suite. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement de

compromis où je maintiens le principe de du marin français car encore une fois, il est déléataire de la puissance publique pour les questions de sûreté et de sécurité et je vous dis la chose suivante, si un armateur justifie qu'il ne peut pas trouver de marins ou d'officiers français, eh bien au lieu de dépavillonner, il vaut mieux lui donner une exonération, et c'est le but de mon amendement et j'espère qu'il sera approuvé. Parce que c'est ce qui se passe à Bruxelles, en Belgique, et y a pas à ma connaissance de recours en manquement contre l'État belge parce qu'il y a cette dérogation, en disant : marins belges et s'il n'y a pas de possibilité de trouver un marin belge, possibilité de dérogation au profit d'un marin européen. Je demande

qu'on fasse en France ce qui se fait en Belgique et que la commission n'a pas aujourd'hui

réprimé.

Alors j'en aurais terminé mais, monsieur le ministre, quand on parle de toutes ces questions, parce que la seule question importante c'est la question de sécurité maritime. Et je me souviens lorsque nous entendions le commandant Charles Claden devant la mission d'information du Sénat chargée d'examiner l'ensemble des questions liées à la marée noire à la suite de l'Erika. Il nous a dit mais, messieurs, si à bord de mon remorqueur je n'avais pas eu des marins bretons, est-ce que vous croyez qu'ils se seraient battus et qu'ils auraient pris les risques qu'ils ont pris pour défendre nos côtes. Eh bien si on veut vraiment penser à la sécurité

maritime, il faut savoir que cette sécurité elle passe pardessus tout par la possibilité pour nos nationaux d'utiliser les rôles et les fonctions qui sont les leur. C'est la raison pour laquelle je pense que ce projet de loi d'aujourd'hui est un texte, important certes, mais il faut absolument faire tout pour faire en sorte que demain notre sécurité elle passe par un nombre important de navigant français à bord de nos navires.

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

Document 1	Projet de loi n° 415 (2006-2007) relatif à la nationalité des équipages de navires	Pages 1 à 10
Document 2	Rapport n° 439 (2006-2007) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires	Pages 11 à 64
Document 3	Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 septembre 2003 <i>Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española contre Administracion del Estado</i>	Pages 65 à 75
Document 4	Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 septembre 2003 <i>Albert Anker, Klaas Ras et Albertus Snoek contre Bundesrepublik Deutschland</i>	Pages 76 à 87
Document 5	Amendements n 10, 11 et 12, au projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires	Pages 88 à 90

N° 415

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet 2007

PROJET DE LOI

relatif à la nationalité des équipages de navires,

PRÉSENTÉ

au nom de M. FRANÇOIS FILLON,

Premier ministre,

par M. JEAN-LOUIS BORLOO,

ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables

(Renvoyé à la commission des Affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

POUR INFORMATION

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de loi comporte deux chapitres. Le premier chapitre porte sur le critère de nationalité des équipages de navires battant pavillon français. En raison des modifications du critère de nationalité pour l'accès aux fonctions de capitaine et de son suppléant, qui peuvent désormais ne plus être de nationalité française, le second chapitre adapte les procédures et prérogatives conférées aux capitaines en matière pénale et de sécurité du navire.

CHAPITRE I^{ER}. - DISPOSITIONS RELATIVES AU CRITÈRE DE NATIONALITÉ DES ÉQUIPAGES DE NAVIRES

Les dispositions du chapitre I^{er} sont consacrées, pour l'essentiel, à la nationalité du capitaine et à celle de l'officier chargé d'assurer sa suppléance.

Les fonctions de capitaine et de second ont été réservées jusqu'à présent aux ressortissants français. Or, l'article 39 du traité instituant la Communauté européenne relatif à la liberté de circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté n'autorise pas le maintien de telles dispositions à l'exception de certains emplois dans l'administration publique (article 39 paragraphe 4).

Aussi, un certain nombre de pays européens ont déjà ouvert les fonctions de capitaine aux ressortissants communautaires. À titre d'exemple, peuvent être cités, sans que cette liste soit exhaustive, les pays suivants : Belgique, Luxembourg, Royaume-Uni, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Estonie, Roumanie.

De plus, la Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée sur la question de la nationalité du capitaine et de l'officier assurant sa suppléance dans le cadre des arrêts ANAVE et ANKER du 30 septembre 2003. L'arrêt ANAVE concernait des emplois de capitaine et de second de la marine marchande espagnole et l'arrêt ANKER portait sur les fonctions de capitaine de navires allemands pratiquant la petite pêche hauturière.

Selon la Cour de justice des Communautés européennes, le recours à la dérogation à la libre circulation des travailleurs ne saurait être justifié du seul fait que des prérogatives de puissance publique sont attribuées par le droit national aux titulaires des emplois en cause. Encore faut-il que ces prérogatives soient effectivement exercées de façon habituelle par lesdits titulaires et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

Or, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que les prérogatives de puissance publique dont sont investis les capitaines et leur second, telles que certains pouvoirs de coercition et d'enquête, ne sont pas exercées de façon habituelle et ne représentent qu'une part très réduite de leur activité.

Dans un arrêt du 23 juin 2004, la chambre criminelle de la Cour de cassation, en reprenant l'argumentation de la Cour de justice des Communautés européennes, a jugé contraire au droit communautaire l'exigence d'un capitaine de nationalité française à bord d'un navire de pêche battant pavillon français.

Le 15 février dernier, la Commission européenne a saisi la Cour de justice des Communautés européennes d'un recours en manquement contre la France, estimant que le maintien dans sa législation d'une réserve de nationalité pour l'exercice des fonctions de capitaine de navires et de second contraire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 39 du Traité CE.

Il est donc nécessaire de prendre en compte ces évolutions et de modifier en ce sens les dispositions législatives concernées, tout en maintenant des exigences en matière de compétences professionnelles et de maîtrise de la langue française.

L'article 1^{er} du chapitre I^{er} modifie le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime pour élargir l'exercice des fonctions de capitaine et de l'officier chargé de sa suppléance aux ressortissants communautaires ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse sur le fondement de l'accord conclu avec la Communauté européenne et ses États membres sur la libre circulation des personnes le 21 juin 1999.

La vérification du niveau de connaissance de la langue française nécessaire à la tenue des documents de bord et à l'exercice des prérogatives

de puissance publique du capitaine sera effectuée dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.

En conséquence de l'ouverture des fonctions de capitaine et de l'officier chargé de sa suppléance, la disposition « Les autres membres de l'équipage » figurant dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 décembre 1926 doit être modifiée. Elle s'expliquait par la distinction des conditions de nationalité entre d'une part, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance, et d'autre part, les autres membres de l'équipage ressortissants communautaires. Désormais, cette distinction n'a plus lieu d'être et le mot « autres » doit être supprimé. C'est pourquoi, le deuxième alinéa de l'article 1^{er} remplace l'expression : « Les autres membres de l'équipage » par : « Les membres de l'équipage ».

L'article 2 modifie le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français en autorisant, dans les mêmes conditions, l'accès aux fonctions de capitaine et de l'officier chargé de sa suppléance aux ressortissants communautaires ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

Enfin, l'article 3 abroge l'article 221 du code des douanes qui n'était qu'une simple reprise des dispositions de l'article 3 du code du travail maritime.

CHAPITRE II. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRÉROGATIVES DU CAPITAINE EN MATIÈRE PÉNALE ET DE SÉCURITÉ DU NAVIRE

L'ouverture des fonctions de capitaine et de son suppléant aux ressortissants communautaires nécessite l'adaptation de certaines dispositions de la loi du 17 décembre 1926 modifiée « portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande » qui concernent les pouvoirs conférés aux capitaines en matière pénale et de sécurité du navire.

En effet, l'éventualité que le capitaine d'un navire battant pavillon français puisse ne pas être de nationalité française est de nature à poser la question de la constitutionnalité de l'exercice de prérogatives de puissance publique par une personne de nationalité étrangère. Aux termes de l'avis n° 370.452 du Conseil d'État en date du 25 novembre 2004, il a ainsi été précisé qu'en application du principe de valeur constitutionnelle selon lequel la défense de l'ordre public et la protection des libertés relèvent des seules autorités nationales, un acte de police dès lors qu'il

implique l'usage de la contrainte et qu'il est susceptible de conduire à une privation de liberté, ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale : de tels actes ne peuvent donc en principe être exécutés que par une autorité publique française, ou du moins sous son contrôle.

Or, les articles 28 et 30 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande, dans leur rédaction actuelle, permettent au capitaine d'un navire battant pavillon français de faire arrêter et de consigner une personne à bord du navire. Aussi, dans l'attente de la nécessaire réforme de ce code, appelée à faire l'objet d'un autre projet de loi, est-il nécessaire de prévoir dès à présent, dès lors que le capitaine d'un navire battant pavillon français ne serait plus nécessairement de nationalité française, les dispositions législatives adéquates afin de lever cet obstacle.

Ainsi, il est désormais prévu que les prérogatives du capitaine en matière pénale et de sécurité du navire, par ailleurs réduites et redéfinies au regard des nécessités actuelles, s'exercent sous le contrôle du procureur de la République.

L'article 4 redéfinit et encadre les pouvoirs du capitaine en matière de mesures de sécurité et d'enquête, désormais limités à certains actes énumérés et exercés sous le contrôle des autorités judiciaires françaises, et non plus investis comme actuellement, de la totalité des pouvoirs prévus par le code de procédure pénale en matière d'enquête préliminaire.

De plus, cet article précise les suites à donner aux mesures prises par le capitaine lorsque le navire fait escale soit dans un port français soit dans un port étranger.

L'article 5 rend applicables sur l'ensemble du territoire de la République les dispositions de l'article 4. Cet article a pour objet de rendre applicables dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité les dispositions qui instaurent un contrôle de l'autorité judiciaire sur le capitaine de navires lorsqu'il agit en matière pénale et de sécurité et ce alors même que, dans ces collectivités, la règle selon laquelle le capitaine est de nationalité française n'est pas modifiée par le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

CHAPITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AU CRITÈRE DE NATIONALITÉ DES ÉQUIPAGES DE NAVIRES

Article 1^{er}

Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime est remplacé par les deux alinéas suivants :

« À bord des navires battant pavillon français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance sont ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. L'accès à ces fonctions est subordonné à la possession de qualifications professionnelles et d'un niveau de connaissance de la langue française permettant notamment la tenue des documents de bord et l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi. Un décret en Conseil d'État, pris après avis des organisations représentatives d'armateurs, de gens de mer et de pêcheurs intéressés, précise les modalités de vérification de cette dernière condition.

« Les membres de l'équipage sont ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse dans une proportion minimale fixée par arrêté du ministre chargé de la mer pris, après avis des organisations représentatives d'armateurs, de gens de mer et de pêcheurs intéressées, en fonction des caractéristiques techniques des navires, de leur mode d'exploitation et de la situation de l'emploi. »

Article 2

Le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français est remplacé par l'alinéa suivant :

« À bord des navires immatriculés au registre international français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance, qui peut être l'officier en chef mécanicien, garants de la sécurité du navire, de son équipage et de la protection de l'environnement ainsi que de la sûreté, sont ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. L'accès à ces fonctions est subordonné à la possession de qualifications professionnelles et d'un niveau de connaissance de la langue française permettant notamment la tenue des documents de bord et l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi. Un décret en Conseil d'État, pris après avis des organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer intéressées, précise les modalités de vérification de cette dernière condition. »

Article 3

L'article 221 du code des douanes est abrogé.

CHAPITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRÉROGATIVES
DU CAPITAINE EN MATIÈRE PÉNALE
ET DE SÉCURITÉ DU NAVIRE

Article 4

Les articles 28 à 30 de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. 28.* - Lorsque le capitaine a connaissance d'un crime, délit ou tentative de crime ou de délit commis à bord du navire, il effectue, afin d'en conserver les preuves et d'en rechercher les auteurs, tous les actes utiles ou exerce les pouvoirs mentionnés aux articles 54, 60, 61, 62, et au premier alinéa de l'article 75 du code de procédure pénale. Les articles 55, 59, 66, 67 et les premier et deuxième alinéas de l'article 76 du code de procédure pénale sont applicables. Ses constatations et ses diligences sont inscrites au livre de discipline. Il en informe sans délai l'autorité administrative en indiquant la position du navire ainsi que le lieu, la date et l'heure prévus de la prochaine escale. L'autorité administrative en informe sans délai le procureur de la République compétent au titre de l'article 37 qui peut ordonner le déroutement du navire. Lorsqu'il est fait application de l'article 28-2, le capitaine conduit la personne consignée devant l'officier de police judiciaire le plus proche.

« Il constate les contraventions commises à bord sur le livre de discipline.

« *Art. 28-1.* - Le capitaine prend toutes mesures nécessaires et adaptées en vue d'assurer la préservation du navire et de sa cargaison et la sécurité des personnes se trouvant à bord.

« *Art. 28-2.* - A la demande du procureur de la République compétent au titre de l'article 37 ou avec son accord, le capitaine peut ordonner la consignation dans un lieu fermé, pendant la durée strictement nécessaire, d'une personne mettant en péril la préservation du navire, de sa cargaison ou de la sécurité des personnes se trouvant à bord lorsque les aménagements du navire le permettent. Le mineur doit être séparé de toute autre personne consignée.

« En cas d'urgence, la consignation est immédiatement ordonnée par le capitaine. Il informe dès le début de celle-ci le procureur compétent afin de recueillir son accord.

« *Art. 29.* - Le capitaine transmet sans délai les pièces de l'enquête effectuée en application de l'article 28 à l'autorité administrative dans le ressort de laquelle se situe le premier port français où le navire fait escale ou le port d'immatriculation du navire. Dans les conditions prévues aux troisième alinéa et suivants de l'article 33, celle-ci saisit le président du tribunal maritime commercial, ou transmet dans les cinq jours l'original au procureur de la République compétent au titre de l'article 37.

« *Art. 30.* - Lorsqu'un crime, délit ou tentative de crime ou de délit a été commis à bord et que le navire fait escale dans un port étranger, les pièces de l'enquête sont remises sans délai à l'autorité consulaire qui se rend à bord afin de constater les mesures prises par le capitaine et le cas échéant vérifier les conditions de consignation des personnes mises en cause. L'autorité consulaire peut procéder à une enquête complémentaire dans les conditions prévues à l'article 28.

« Si le caractère de l'infraction nécessite une mesure de contrainte, l'autorité consulaire informe sans délai le procureur de la République saisi en application de l'article 29 qui peut ordonner le maintien à bord de la personne mise en cause en vue de son rapatriement. Le dossier de la procédure est transmis par tout moyen permettant d'en garantir l'authenticité au procureur qui informe l'autorité administrative qui l'a saisi. »

Article 5

Les dispositions de l'article 4 s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République.

Fait à Paris, le 25 juillet 2007

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables,

Signé : JEAN-LOUIS BORLOO

N° 439

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 août 2007
Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 septembre 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires,

Par M. Charles REVET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier.

Voir le numéro :

Sénat : 415 (2006-2007)

POUR INFORMATION

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE DE NATIONALITÉ POUR LE CAPITAINE ET SON SUPPLÉANT	7
A. LE PRIVILÈGE DE NATIONALITÉ DU CAPITAINE, « SEUL MAÎTRE À BORD APRÈS DIEU ».....	7
1. <i>L'étendue des attributions du capitaine</i>	7
2. <i>La nationalité française du capitaine</i>	9
3. <i>Une réserve longtemps validée par la jurisprudence</i>	10
B. L'ÉVOLUTION DU DROIT	11
1. <i>La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes</i>	11
2. <i>La procédure engagée par la Commission européenne</i>	11
3. <i>L'arrêt de la Cour de Cassation</i>	13
C. UNE OUVERTURE QUI SE GÉNÉRALISE EN EUROPE.....	13
II. UN CONTEXTE PRÉOCCUPANT POUR L'AVENIR DE LA FILIÈRE MARITIME FRANÇAISE	16
A. UN LARGE CHAMP D'APPLICATION	16
1. <i>Les navires concernés</i>	16
2. <i>Les officiers concernés</i>	17
B. UNE PÉNURIE D'OFFICIERS QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES	19
1. <i>Une pénurie nationale, européenne et internationale</i>	19
2. <i>Des conséquences néfastes pour le pavillon français</i>	20
3. <i>Une situation préoccupante pour l'avenir de la filière maritime française dans son ensemble</i>	20
III. LE PROJET DE LOI.....	21
A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI.....	21
1. <i>La suppression de la réserve de nationalité</i>	21
2. <i>Une redéfinition des prérogatives du capitaine en matière pénale visant à respecter les principes constitutionnels</i>	22
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	22
1. <i>Une réforme inachevée du code disciplinaire et pénal de la marine marchande</i>	22
2. <i>Un texte qui appelle la mise en œuvre très rapide de mesures destinées à relancer la filiale maritime française</i>	23
3. <i>Les propositions de votre commission</i>	25

EXAMEN DES ARTICLES	27
• CHAPITRE I^{ER} Dispositions relatives au critère de nationalité des équipages de navires	27
• <i>Article 1^{er}</i> (Article 3 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime) Ouverture des fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance aux ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse à bord des navires battant pavillon français	27
• <i>Article 2</i> (Article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français) Ouverture des fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance aux ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse à bord des navires immatriculés au registre international français	31
• <i>Article 3</i> (Article 221 du code des douanes) Abrogation de l'article 221 du code des douanes réservant aux Français les fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance	34
• CHAPITRE II Dispositions relatives aux prérogatives du capitaine en matière pénale et de sécurité du navire	35
• <i>Article 4</i> (Articles 28 à 30 de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande) Encadrement des prérogatives du capitaine en matière pénale et de sécurité des navires	35
• <i>Article 5</i> Application de l'article 4 à l'ensemble du territoire de la République	43
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	45
TABLEAU COMPARATIF	47

Mesdames, Messieurs

Le Sénat est saisi d'un projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navire, présenté en Conseil des ministres le 25 juillet dernier, qui constitue le **point d'aboutissement d'un long processus engagé par la Commission européenne contre la France**. Présenté aux partenaires sociaux le 26 janvier 2007, ce texte a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil supérieur de la marine marchande le 7 février dernier.

Sur le fondement de deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes de 2003¹, la Commission européenne estime que la législation française, qui réserve aux Français les postes de capitaine et son suppléant à bord des navires battant pavillon français, n'est pas en conformité avec l'article 39 du traité instituant la Communauté européenne (TCE) qui fixe le principe de libre circulation des personnes au sein de la Communauté européenne. Pour cette raison, elle a engagé un **recours en manquement** contre la France le **15 février 2007**, afin que celle-ci mette sa législation en conformité avec les règles européennes, ce recours faisant suite à une **lettre de mise en demeure** et un **avis motivé**. Par ailleurs, la **Cour de Cassation, en France, a jugé que plus rien ne justifiait la réserve de nationalité du capitaine**².

Le présent projet de loi tire les conséquences de ces évolutions juridiques, en ouvrant aux ressortissants communautaires l'accès aux fonctions de capitaine et son suppléant. Votre commission estime à cet égard impératif d'encadrer strictement cet accès, en posant des **conditions précises relatives à la maîtrise de la langue et du droit français**.

Elle relève en outre que des moyens énergiques doivent être mis en œuvre rapidement pour **revaloriser la filière maritime française, qui souffre d'une importante pénurie d'officiers**. Le texte présenté au Sénat ne saurait en effet, à lui tout seul, constituer une réponse pertinente à la question cruciale du maintien de cette filière. Or, celui-ci est indissociable de l'existence à terre -notamment dans le pilotage et au sein de l'administration et de l'inspection des affaires maritimes-, d'un « savoir-faire » français gage de sécurité maritime. Dotée du troisième domaine maritime mondial³ et de

¹ *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola, C-405/01, Rec. p. I-10391 et Anker e.a. C-47/02. Pour leur analyse, voir ci-après.*

² *Cour de cassation, 23 juin 2004, n° 03-85661.*

³ *11 millions de km²*

5.000 kilomètres de côtes dont la Manche, qui constitue le passage le plus fréquenté du monde, la France a **une responsabilité particulière en cette matière.**

C'est pourquoi votre commission rappellera, avant d'aborder l'examen des dispositions du projet de loi et des modifications et compléments qu'elle vous propose, le contexte communautaire et national, tant juridique qu'économique, dans lequel il s'inscrit.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE DE NATIONALITÉ POUR LE CAPITAINE ET SON SUPPLÉANT

La législation française prévoit historiquement une réserve de nationalité pour le capitaine et son substitué fondée sur les prérogatives spécifiques qui leur sont conférées. Longtemps considéré comme compatible avec le droit communautaire, ce **privilège de nationalité fait aujourd'hui l'objet d'un recours en manquement de la Commission européenne** contre l'Etat français, qui est à l'origine du présent projet de loi.

L'article 39 du traité CE pose le principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (§1), qui implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail (§2). Il prévoit toutefois que ces dispositions ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique (§4). C'est cet alinéa qui a longtemps été interprété comme autorisant le privilège de nationalité du capitaine.

A. LE PRIVILÈGE DE NATIONALITÉ DU CAPITAINE, « SEUL MAÎTRE À BORD APRÈS DIEU »

S'il n'existe pas, en droit international, de définition légale du capitaine, celle-ci est fixée, en droit français, à l'article 2 du Code disciplinaire et pénal de la marine marchande (CDPM), qui le définit comme « *la personne qui exerce régulièrement, en fait, le commandement du navire* ». Aux termes de la jurisprudence¹, il en est ainsi « *quels que soient le tonnage, l'affectation de celui-ci et l'effectif de son équipage* ». On relèvera que le capitaine prend souvent le nom de « *patron* » sur les navires de pêche et celui de « *skipper* » sur les navires de plaisance.

1. L'étendue des attributions du capitaine

Comme le souligne le professeur Bonassies², le capitaine (du latin « *caput* », qui signifie « tête »), avait autrefois un rôle très important, puisqu'il était, après le départ du navire, le **seul maître de l'expédition maritime**. Bien

¹ Cass. 15 mars 1972, vedette Nicolas I.

² *Traité de droit maritime*, Pierre Bonassies et Christian Scalpel, 2006, p. 189.

que réduites aujourd'hui, du fait de l'augmentation de la taille des entreprises maritimes, de la rationalisation de leur gestion et de l'établissement de liaisons instantanées entre l'armateur et son capitaine, ses attributions restent néanmoins importantes.

Il s'agit, tout d'abord, d'attributions « publiques » :

– des **pouvoirs d'enquête** en cas d'infraction pénale commise à bord ainsi que de **mise en détention préventive** : prévus aux articles 26, 28, 29 et 31 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ;

– des **pouvoirs disciplinaires**¹ : afin d'assurer le maintien de la sécurité à bord, le capitaine a autorité sur toutes les personnes embarquées, peut utiliser tout moyen de coercition utile et requérir les personnes embarquées de lui prêter main-forte. Il a le pouvoir de rassembler les preuves en cas de faute disciplinaire et de sanctionner les fautes légères à la discipline² ;

– des **pouvoirs d'officier d'état civil** : le capitaine dresse les actes de naissance et de décès (articles 59 et 86 du code civil) et reçoit les testaments authentiques (article 988 du code civil) ;

– des **pouvoirs en matière de sûreté maritime** : la prise de conscience des Etats de la nécessité de lutter contre la piraterie, les trafics illicites et le terrorisme ont donné lieu au sein de l'Organisation maritime internationale à l'adoption d'un code dit ISPS qui crée des obligations à bord des navires. Aux termes du décret n° 2007-937 du 15 mai 2007 relatif à la sûreté des navires, le capitaine est responsable de l'application du plan de sûreté du navire en mer et au port, qui contient toutes les mesures préventives pour assurer la sûreté du navire et des installations portuaires et peut, à ce titre, refuser d'embarquer des passagers ou leurs effets, ainsi que des marchandises.

Le capitaine dispose également d'attributions techniques. Responsable du navire et de la sécurité à bord, il est protégé par des dispositions d'ordre pénal contre toute immixtion dans ses attributions, fût-ce de la part de l'armateur (article 45 du code disciplinaire et pénal). Le code ISPS a renforcé sa responsabilité et ses pouvoirs s'agissant de la sécurité de la navigation. Enfin, sa responsabilité a été élargie à la **protection de l'environnement** par la loi du 5 juillet 1983 qui punit de lourdes peines le capitaine qui, par imprudence ou négligence, a causé un accident ayant entraîné une pollution des eaux intérieures ou territoriales françaises.

Le capitaine a également des **attributions commerciales** qui ont toutefois été réduites avec le temps. En effet, le capitaine ne choisit plus son

¹ Définis par le décret n° 60-1193 du 7 novembre 1960.

² Celles qui ont peu de conséquences sur la sécurité du navire comme la désobéissance à tout ordre sans sommation formelle faite par un supérieur, les querelles et les disputes sans conséquences dommageables, l'absence irrégulière du service à bord, n'excédant pas quatre heures.

équipage et l'exercice de ses attributions est limité dans l'espace puisqu'elles ne lui sont conférées que si le navire se trouve hors de lieux où l'armateur a son établissement principal ou une succursale. Dans ce cas, il doit pourvoir aux besoins normaux du navire et de l'expédition.

Il a, enfin, des attributions de **représentation judiciaire** : l'article 10 du décret du 19 juin 1969 prévoit en effet que « *le capitaine peut recevoir tous actes judiciaires ou extrajudiciaires adressés à l'armateur* ».

2. La nationalité française du capitaine

Le système des « *classes* », mis en place par Colbert en 1668, puis l'inscription maritime, qui lui a succédé en 1795, ont conféré aux gens de mer **un statut quasi-militaire, impliquant la nationalité française des marins, ou du moins celle du capitaine, affirmée dès 1681 par le Règlement de Strasbourg**. Un décret de 1911 prévoyait encore, pour cette raison, que tout l'équipage devait être Français. Ce statut explique d'ailleurs la rigueur du régime disciplinaire à bord des navires, qui se traduit notamment par le pouvoir du capitaine de prononcer des peines allant jusqu'à la consigne pendant quatre jours et par l'importance de la sanction qui frappe le marin coupable d'un refus d'obéissance après sommation du capitaine (peine d'emprisonnement de six jours à six mois).

C'est l'ordonnance n° 58-1358 du 27 décembre 1958 qui a modifié l'article 3 du code du travail maritime et prévu que le personnel d'un navire sous pavillon français devait être Français **dans une proportion définie par arrêté du ministre de la marine marchande**. Par ailleurs, un décret de 1965 a mis fin à l'inscription maritime et fait évoluer le métier de marin d'un statut militaire à une profession réglementée.

En 1974, la CJCE a jugé que la France ne respectait pas l'article 48 du traité de Rome (devenu l'article 39 du traité d'Amsterdam) en maintenant le privilège de nationalité pour **les marins français**¹. En 1975, une circulaire a ainsi indiqué que l'article 3 du code du travail maritime n'était plus opposable aux ressortissants communautaires. Il a toutefois fallu attendre 1996 pour que celui-ci soit modifié².

Le législateur a **en revanche, en 1996, réservé le cas du capitaine et de l'officier chargé de le suppléer, considérant que l'exercice des prérogatives de puissance publique détaillées ci-dessus justifiait, sur le fondement de l'article 39§4 du traité CE, la restriction aux nationaux de l'accès à ces fonctions**. L'article 3 du code du travail maritime modifié a donc

¹ *Commission c. France*, 4 avril 1974.

² L'article 23 de la loi n° 96-151 du 26 février 1996 a ainsi mis fin partiellement au privilège de nationalité des ressortissants français en imposant le respect de l'égalité de traitement des ressortissants communautaires et des ressortissants nationaux.

autorisé les ressortissants communautaires à faire partie de l'équipage et réservé les seules fonctions de capitaine et de son suppléant aux Français. L'absence à bord d'un capitaine ou d'un second de nationalité française constitue ainsi une infraction pénale, réprimée par l'article 69 du CDPM.

Le choix de réserver aux nationaux les fonctions de capitaine et son suppléant a par la suite également été retenu par le législateur dans la loi relative au registre international français, adoptée en 2005.

3. Une réserve longtemps validée par la jurisprudence

La CJCE a semblé valider dans un premier temps cette réserve de nationalité, en jugeant, dans un arrêt du 1^{er} décembre 1993 (Commission c/ Belgique), qu'« *en laissant subsister dans sa législation des dispositions en vertu desquelles certains emplois de marins autres que celui de capitaine et de second capitaine, sont réservés aux ressortissants belges, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité.* ». De nombreux Etats au sein de l'Union européenne réservaient jusque récemment les fonctions de capitaine à leurs ressortissants.

La **jurisprudence française antérieure à 2004** validait également cette réserve de nationalité. Ainsi le 3 mai 2002, la chambre correctionnelle de la cour d'appel de Poitiers avait condamné l'armateur du navire Père Yvon, pour navigation sans présence à bord d'un capitaine français. Pour la Cour, il importait peu qu'à bord d'un navire de pêche, l'enregistrement d'un acte de naissance soit quelque peu théorique, dès lors que des femmes marins peuvent être embarquées.

Le **pourvoi en cassation** contestait cette argumentation trop générale et invoquait une appréciation très concrète des prérogatives du capitaine, au risque d'engendrer une très forte diversité de situations, selon les modes d'exploitation des navires, selon la présence ou non à bord de passagers, selon la dimension de l'équipage. La chambre criminelle de la Cour de cassation avait rejeté le pourvoi le 4 juin 2003 et refusé d'entrer dans l'appréciation concrète des situations, mais aussi dans l'analyse du droit communautaire, se fondant exclusivement sur l'article 3 du Code du travail maritime, modifié en 1996.

B. L'ÉVOLUTION DU DROIT

1. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes

Le 30 septembre 2003, la CJCE a fourni une **interprétation** **principielle** de l'article 39§4 à l'occasion de deux décisions¹ rendues dans le cadre d'un recours en interprétation fondé sur les dispositions de l'article 177 du traité de Rome².

L'arrêt dans l'affaire *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanolav. Administration del Esta* dit **arrêt « ANAVE »** concernait les emplois de capitaine et son second à bord de navires marchands battant pavillon espagnol et destinés à naviguer **en haute mer** : le syndicat des officiers de la marine marchande espagnol avait introduit devant le tribunal suprême espagnol un recours en annulation d'une loi du 24 novembre 1992 autorisant l'accès aux fonctions de capitaine à des ressortissants communautaires. Le tribunal a en conséquence saisi la CJCE.

L'arrêt dans l'affaire *Albert Anker, Klaas Ras, Albertus Snoek v. Bundesrepublik Deutschland* dit **arrêt « ANKER »** concernait les emplois de capitaine de navires affectés à la « petite navigation maritime », en l'occurrence ceux pratiquant la petite pêche hauturière : deux ressortissants néerlandais ayant vu rejetée leur demande de servir comme capitaine ont intenté un recours en annulation des décisions de rejet devant les juridictions administratives allemandes et la Cour d'appel administrative a saisi la CJCE.

Aux termes des arrêts précités, l'article 39§4 doit être interprété comme n'autorisant un Etat membre à réserver à ses ressortissants les fonctions de capitaine ou son suppléant qu'à condition que les prérogatives de puissance publique soient **effectivement exercées de manière habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.**

2. La procédure engagée par la Commission européenne

A la suite des arrêts précités, la Commission³ a adressé, le 19 décembre 2003, à l'Etat français une **lettre de mise en demeure**, dans laquelle elle considérait, sur leur fondement, que la réserve de nationalité était incompatible avec l'article 39 CE. Elle demandait, en conséquence, que la

¹ *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola, C-405/01, Rec. p. I-10391 et Anker e.a. C-47/02.*

² *Aujourd'hui 234.*

³ *Elle était saisie d'une plainte d'un cabinet d'avocats mettant en cause la législation française du fait du refus opposé par les autorités françaises à des propriétaires de bateaux de pêche français souhaitant embaucher comme capitaines et officiers des travailleurs migrants d'autres Etats membres.*

nationalité française ne soit plus requise que pour les emplois de capitaines et de seconds de navires supposant l'exercice effectif, de façon habituelle, pour une part de leurs activités qui ne soit pas très réduite, des prérogatives de puissance publique qui leur sont attribuées.

Le **27 février 2004**, la France répondait que l'article 39§4 permet aux Etats membres de réserver à leurs nationaux les emplois dans l'administration publique, tels que ceux de capitaines et de seconds sur les navires battant pavillon français, **dans la mesure où ces emplois supposent l'exercice de prérogatives de puissance publique**. Elle insistait à cet égard sur les prérogatives du capitaine en matière de sûreté liées à la mise en œuvre du code ISPS et de la convention de l'OIT sur la pièce d'identité des gens de mer. Elle ajoutait qu'au regard des arrêts précités de la Cour et eu égard à la nature spécifique des affaires évoquées, une réflexion était engagée sur la conformité de la législation française avec les règles communautaires dont la Commission serait tenue informée.

Le **24 février 2005**, celle-ci adressait aux autorités françaises une lettre dans laquelle elle leur demandait de lui transmettre le calendrier prévu pour la mise en conformité de la législation française avec l'article 39 CE.

Puis, par lettre du **13 juillet 2005**, elle envoyait à la France un **avis motivé** dans lequel elle concluait qu'en « *maintenant dans sa législation l'exigence de la nationalité française pour l'exercice des fonctions de capitaine et d'officiers sur tous les bateaux battant pavillon français* », la République française avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 39 CE.

Les autorités françaises ont répondu à cet avis motivé par une lettre du **7 juin 2006** indiquant que ces fonctions seraient ouvertes aux ressortissants communautaires et précisant que les mesures législatives nécessaires seraient présentées dans les meilleurs délais au Parlement français.

Par **lettre du 8 août 2006**, la Commission a demandé aux autorités françaises de lui communiquer le projet de modifications législatives ainsi que le calendrier détaillé de son adoption.

Les autorités françaises ont répondu par une lettre du **4 décembre 2006** qu'un projet de loi relatif à la nationalité de membres d'équipage des navires avait été élaboré en vue de modifier l'article 3 du code du travail maritime, l'article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 portant création du registre international français et l'article 221 du code des douanes. Elles indiquaient cependant que ce projet de loi **soulevait, en droit interne, la question de la constitutionnalité** de l'exercice par des ressortissants étrangers de certaines des prérogatives de puissance publique conférées aux capitaines. Elles précisèrent que, compte tenu de la nécessité de consulter les partenaires sociaux, le projet de loi ne pourrait être examiné **qu'au cours du second semestre 2007**.

Ne disposant d'aucune information nouvelle sur l'avancement de ce projet de loi, la Commission a décidé, par une **requête du 15 février 2007**, introduite sur le fondement de l'article 226 CE, de **saisir la Cour de justice d'un recours en manquement contre la France**. Elle a ainsi demandé à la Cour de « *constater que, en maintenant dans sa législation l'exigence de la nationalité française pour l'exercice des emplois de capitaines et officiers (seconds de navires) sur tous les bateaux battant pavillon français, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 39 CE* » et de condamner la République française aux dépens.

Le présent projet de loi constitue donc le point d'aboutissement d'une longue procédure engagée depuis quatre ans par la Commission européenne.

3. L'arrêt de la Cour de Cassation

Tirant les conséquences de l'évolution de la jurisprudence communautaire, la **Cour de Cassation a jugé, dans un arrêt du 23 juin 2004**, l'exigence d'un capitaine de nationalité française non conforme au droit communautaire et a cassé un arrêt de condamnation pris au motif qu'il n'y avait pas de capitaine français à bord.

Il s'agissait, dans le cas d'espèce, d'un navire de pêche mais ce revirement de jurisprudence concerne bien tous les navires soumis au droit communautaire. On relèvera que la chambre criminelle de la Cour de cassation n'a pas laissé de marge d'appréciation quant à l'intensité de l'exercice de prérogatives de puissance publique ou quant à la nature de la navigation maritime, par une cassation sans renvoi. Elle n'a pas non plus déposé de recours préjudiciel en interprétation auprès de la Cour de justice.

On relèvera que les tribunaux sont donc tenus de respecter la jurisprudence de la Cour de justice, sous peine, désormais, de censure par la Cour de cassation. Pour l'instant, sur le fondement de la loi, l'administration refuse, en pratique, de délivrer le visa sur une décision d'effectifs ne comportant pas de capitaine français, mais tout armateur concerné pourrait décider d'attaquer ce refus devant la juridiction administrative française.

C. UNE OUVERTURE QUI SE GÉNÉRALISE EN EUROPE

Les États membres ont globalement fait le choix d'ouvrir aux ressortissants européens les fonctions de capitaine et son second, comme le montre le tableau qui suit.

Etat	Condition de nationalité du capitaine
Allemagne	Communautaire depuis 2006, avec vérification des connaissances de la législation et de la langue allemandes par le suivi d'une formation.
Autriche	Pas d'information, mais peu significatif.
Belgique (registre international)	Belge, mais des dérogations sont possibles en cas de pénurie de main d'œuvre. Le débat est encore ouvert et il est envisagé de modifier la législation.
Bulgarie	Bulgare.
Chypre (1 ^{er} et unique registre)	Aucune restriction de nationalité.
Danemark (registres DAS et DIS)	Communautaire, norvégien et islandais, avec obligation de suivre des cours sur la législation danoise et les questions de soins médicaux. Des exigences linguistiques sont requises sur les ferries et navires à passagers.
Espagne (1 ^{er} registre et registre international des Canaries)	Communautaire pour les navires jaugeant moins de 100 et, pour les navires jaugeant plus de 100, un examen de langue espagnole doit être passé.
Estonie	Communautaire, sous réserve.
Finlande (1 ^{er} et seul registre)	La législation est en passe d'être modifiée pour ouvrir aux communautaires sous réserve d'un test de connaissance de la législation finlandaise (en finnois ou suédois, les deux langues officielles).
Grèce (1 ^{er} et unique registre)	En l'absence d'indications, la situation semble être encore la réserve de nationalité.
Hongrie	Ouverture aux communautaires et à l'Espace économique européen depuis le 22 décembre 2006.
Irlande	Ouvert au-delà des communautaires, dans le cadre des mécanismes de reconnaissance des titres.
Italie (2 ^{ème} registre)	Italien, mais la cour de cassation italienne a déjà jugé que cette réservation n'était pas opposable aux communautaires.
Lettonie (1 ^{er} et unique registre)	Aucune restriction de nationalité.
Lituanie	Lituanien, mais évolution probable.
Luxembourg (1 ^{er} et unique registre)	Aucune restriction de nationalité.
Malte	Aucune restriction de nationalité.
Norvège (registres NOR et NIS)	Aucune restriction de nationalité pour le NIS (registre international). Au NOR (1 ^{er} registre), les capitaines hors EEE ne sont acceptés que sur les navires de moins de 250 GT avec examen de droit norvégien.

Pays Bas (1 ^{er} et unique registre)	Ouverture aux communautaires ayant une connaissance de la loi nationale. Certains accords bilatéraux l'autorisent pour les non-communautaires, sous réserve d'accords des partenaires sociaux.
Pologne (1 ^{er} et unique registre)	Aucune restriction de nationalité.
Portugal (1 ^{er} registre et registre de Madère)	Communautaire depuis le 31 mai 2007, sans restriction.
République Tchèque	Pas d'information, mais peu significatif.
Roumanie	Aucune restriction de nationalité.
Royaume Uni (1 ^{er} et unique registre en dehors des registres des territoires)	Ouverture mais pour les navires « stratégiques », pétroliers, ferries, le commandant doit être communautaire, ressortissant du Commonwealth ou d'un membre de l'OTAN.
Slovaquie	Pas d'information, mais peu significatif.
Slovénie (1 ^{er} et unique registre)	Aucune restriction de nationalité.
Suède (1 ^{er} et unique registre)	Communautaire, islandais et norvégien depuis peu, car la Suède vient de modifier sa législation. Le capitaine doit suivre une formation en droit maritime suédois.

Source : Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'Aménagement durables

Ce tableau montre que le mouvement général en Europe est à l'ouverture puisque, parmi les pays concernés par le maritime, seuls la Bulgarie et la Grèce (bien que les informations ne soient pas totalement confirmées) ont maintenu la réserve de nationalité et ne manifestent apparemment pas d'intention dans ce domaine.

A l'inverse, l'Allemagne, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède **ont d'ores et déjà aboli la réserve de nationalité**. Parmi ceux-ci, certains vont très loin, **puisque ils ne posent aucune condition de nationalité** : c'est le cas de Chypre, de l'Irlande, de la Lettonie, du Luxembourg, de Malte, de la Norvège, de la Pologne, de la Roumanie, du Royaume-Uni (à l'exception de navires « stratégiques ») et de la Slovénie.

Les autres sont, comme la France, **dans une situation transitoire** : en Belgique, des dérogations sont possibles, dans l'attente d'une modification de la législation, en Finlande et en Lituanie, une évolution est probable et en Italie, la Cour de cassation a jugé que la réserve n'était plus opposable aux communautaires.

En outre, parmi les pays qui ont ouvert ces fonctions, on relèvera que **l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède imposent un test de langue et/ou un test de connaissance de la législation du pays**.

II. UN CONTEXTE PRÉOCCUPANT POUR L'AVENIR DE LA FILIÈRE MARITIME FRANÇAISE

Au-delà des arguments juridiques, qui ont fait l'objet d'échanges nourris entre l'Etat français et la Commission européenne depuis quatre ans, votre commission estime indispensable de replacer ce projet de loi dans le contexte actuel du monde maritime français. Force est de constater en effet que la France, grande puissance maritime historique, n'occupe pas aujourd'hui le rang qui devrait être le sien. Placé, dans les années 1960, au 4^{ème} rang mondial, le pavillon français n'occupe plus que la 29^{ème} place. Pour des raisons qui seront développées plus loin, la loi sur le RIF n'a pas encore permis d'attirer sous pavillon français un nombre suffisant de navires. En outre, la situation de l'emploi maritime est marquée par une crise de vocations qui doit faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Il convient donc d'examiner le présent projet de loi à la lumière de ces éléments, cruciaux pour l'avenir du monde maritime français.

A. UN LARGE CHAMP D'APPLICATION

1. Les navires concernés

Le projet de loi, qui modifie l'article 3 du code du travail maritime, s'applique à tous les types de navire, qu'il s'agisse de navires de pêche, de commerce ou de plaisance.

Il s'applique également à tous les registres d'immatriculation¹, à l'exception toutefois des registres des territoires d'outre-mer.

On rappellera qu'il existe en France plusieurs registres d'immatriculation :

- le **registre métropolitain**, régi par les dispositions de la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 portant statut des navires et autres bâtiments de mer ;
- le **registre international français**, créé par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 portant création du registre international français (RIF) ;
- le **registre des terres australes et antarctiques françaises (TAAF)** auquel l'article 26 de la loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports avait donné une base légale après l'annulation du décret du 20 mars

¹ La notion de registre n'a pas été définie par la loi. En application de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les navires sont rattachés à un Etat, dans lequel ils sont immatriculés, et à un système juridique. Ce terme est utilisé pour différencier l'application de certaines règles juridiques ou fiscales pour certains navires relevant d'un même pavillon. On distingue généralement le registre principal des registres secondaires qui s'appuient soit sur une entité géographique (registre TAAF, registre des Iles Madères ou des Iles Canaries) soit sur des dispositions juridiques particulières (registres internationaux français, danois, norvégien etc).

1987 : la loi sur le RIF a prévu son seul maintien pour les navires de pêche, les navires de commerce passant automatiquement au RIF au 3 mai 2007 ;

– les registres d'immatriculation des territoires d'outre-mer : l'immatriculation des navires aux registres de Wallis et Futuna, de la Polynésie française, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon est notamment régie par le décret n° 60-600 du 22 juin 1960 portant règlement d'administration publique et relatif aux navires immatriculés dans les territoires d'outre-mer de la République.

Si l'on ne comptabilise que les seuls navires de commerce de plus de 100 unités de jauge brute affectés au transport de passagers ou de marchandises et armés au long cours ou au cabotage, la flotte de commerce sous pavillon français se répartit ainsi : au 1^{er} juillet 2007, 96 navires inscrits au RIF, 70 navires inscrits au registre métropolitain et 47 navires immatriculés dans les Territoires d'outre-mer, dont 31 en Polynésie Française. En ajoutant la flotte auxiliaire et de service, le nombre de navires immatriculés au RIF s'élève actuellement à 248.

Votre commission ne peut que déplorer très fortement le classement, par l'International Transport Workers Federation (ITF)¹, du RIF en « pavillon de complaisance ». Celui-ci a en effet dissuadé un certain nombre d'armateurs d'immatriculer leurs navires à ce registre, alors même qu'ils en avaient manifesté l'intention. Ajouté au retard pris pour obtenir de la Commission européenne l'agrément pour le GIE fiscal², ce classement a réduit l'impact de la création de ce nouveau registre, alors même que son succès est l'une des clés du maintien de la filière maritime française et de la lutte pour la sécurité maritime, puisque c'est l'Etat français qui est compétent pour contrôler le respect des règles de sécurité et des normes sociales à bord des navires immatriculés au RIF.

2. Les officiers concernés

Outre le capitaine, le deuxième poste actuellement réservé à un Français est celui d'« officier chargé de sa suppléance ». Désigné par l'armateur pour remplacer le capitaine, celui-ci possède les qualifications nécessaires pour être capitaine mais occupe un autre poste sur cet embarquement **qui peut être un poste de second mais aussi un autre poste d'officier**. En conséquence, **l'officier chargé de la suppléance est appelé à exercer les mêmes compétences et prérogatives que le capitaine**. On relèvera que tous les armements ne comprennent pas obligatoirement des seconds (notamment les petits bateaux de pêche). On notera enfin que l'accès

¹ Association syndicale internationale à laquelle appartiennent des syndicats français.

² Le GIE fiscal mis en place en 1998 (article 39 CA du CGI), était un dispositif d'allègement fiscal très largement utilisé par les armateurs en complément des autres dispositifs d'aide (allègement des charges sociales, dégrèvement de la part maritime de la taxe professionnelle).

à la fonction de capitaine s'effectue en moyenne vers 35 ans et nécessite le passage par tous les autres postes d'officiers auparavant.

Le tableau ci-dessous présente le nombre d'officiers dans les différents secteurs.

Genre de navigation	Capitaines Patrons	Autres Officiers	Maistrance	Subalternes	Fonction indéterminée	Total
Cabotage international	518	1796	3042	2215	58	7629
Cabotage national	116	249	292	243	10	910
Long cours	232	1524	717	213	81	2767
Navigaton côtière	2039	847	324	2364	22	5596
Pilotage	197	400	48	40	0	685
Remorquage	209	294	420	74	11	1008
Total commerce	3311	5110	4843	5149	182	18595
Conchyliculture petite pêche	2430	79	13	2246	51	4819
Grande pêche	98	432	249	310	11	1100
Pêche côtière	811	568	23	2456	16	3874
Pêche au large	559	854	295	1442	33	3183
Petite pêche	6098	422	35	4837	43	11435
Total pêche	9996	2355	615	11291	154	24411
Culture marine	278	18	0	316	10	622
GN indéterminé	3	112	1137	16	97	1365
Total général	13588	7595	6595	16772	443	44993

Source : Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'Aménagement durables

S'agissant, plus spécifiquement, de la marine de commerce, d'après l'enquête annuelle réalisée par la direction des affaires maritimes¹, on comptait, en 2005, **9.751 navigants au commerce dont 3.117 officiers**. Le registre métropolitain emploie près de **60 %** des officiers français (85 % des personnels d'exécution), l'ex-registre Kerguelen devenu RIF employant environ **35 %** des officiers (12 % des personnels d'exécution).

Pour ce qui concerne la pêche, on relèvera que la grande majorité des capitaines ne sont pas des salariés -et ne sont donc pas concernés par le projet de loi-, comme le montre le tableau qui suit.

Année	Capitaines patrons	Capitaines salariés	Autres officiers
2004	8824	1806	2355
2005	8685	1839	2419
2006	8503	1773	2457

¹ Celle-ci a tendance à sous-évaluer les effectifs, à l'inverse du tableau ci-dessus, établi à partir du « système Astérie » qui a tendance à le surévaluer puisqu'il comptabilise tous les marins actifs c'est à dire ceux ayant au moins un service pendant les 18 derniers mois.

B. UNE PÉNURIE D'OFFICIERS QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES

Le présent projet de loi s'inscrit dans un contexte de manque d'officiers navigants préoccupant. Celui-ci se manifeste certes aussi bien au niveau européen voire international qu'au niveau national, mais il suscite des inquiétudes en France dans la mesure où il pourrait avoir des répercussions importantes sur la filière maritime dans son ensemble, qui est largement « irriguée » par les officiers navigants.

1. Une pénurie nationale, européenne et internationale

Selon un récent rapport international¹, la demande en officiers et marins qualifiés excède aujourd'hui largement l'offre au niveau mondial. Les dernières estimations de l'ISF² font ainsi état d'un manque de 10.000 officiers en 2005 (soit 2 % de l'effectif mondial évalué à 466.000) et d'une prévision de 27.000 officiers manquants en 2015. La France manquerait quant à elle d'au moins 600 officiers et l'Europe de 4.000³. Le secteur de la pêche se caractérise également par un manque de marins qualifiés qui pose le problème du renouvellement des équipages, ce manque étant particulièrement aigu pour la pêche hauturière.

Les causes de cette pénurie tiennent tout d'abord à l'insuffisance des entrées dans la profession. A titre d'exemple, l'année 2005 avait été marquée par une chute de 25 % du nombre de candidats à l'entrée de la filière formant les officiers de 1^{ère} classe. L'an dernier, seuls 120 candidats se sont présentés au concours, pour 180 places ouvertes. Par ailleurs, la profession se caractérise également par un phénomène d'évaporation très important, puisque environ 55 % des officiers au long cours démissionnent rapidement.

S'agissant de la pêche, les explications sont semblables : manque d'attractivité du métier, raccourcissement des carrières, départs prématurés des jeunes dans les premières années d'exercice. On peut également citer des facteurs plus spécifiques, comme l'image du secteur, perçu comme étant en difficulté, la réduction de la flotte, la dangerosité du métier et le problème des quotas de pêche.

¹ Rapport du BIMCO/International Shipowner Federation (ISF) de 2005.

² International Shipowner Federation : fédération internationale des armateurs du commerce maritime mondial.

³ D'après le rapport établi par le Cluster maritime français, « Vers une académie universitaire maritime ? », juillet 2007.

2. Des conséquences néfastes pour le pavillon français

Les conséquences immédiates de cette pénurie sont, tout d'abord, le **vieillessement** de la population des officiers, puisqu'il faut environ 15 ans pour faire d'un jeune officier sortant de l'école un capitaine : d'après le rapport précité¹, dans les pays de l'OCDE, 25 % des officiers ont plus de 50 ans.

En outre, cette pénurie se manifeste par la très grande difficulté des armateurs à recruter des officiers qualifiés, difficulté **fortement soulignée à votre rapporteur tant par les représentants des Armateurs à la pêche que par ceux des Armateurs de France**. Celle-ci se fait particulièrement sentir dans certains secteurs comme l'offshore, dans la mesure où les chargeurs exigent souvent la présence de capitaines ayant déjà commandé un navire pendant cinq ou dix ans.

Cette difficulté serait telle, d'après les armateurs rencontrés par votre rapporteur, que **certains d'entre eux ne pourraient plus immatriculer leurs navires sous pavillon français, faute de trouver les officiers français pour les commander**. C'est également ce que note le rapport établi par le Cluster Maritime Français², selon lequel l'une des manifestations, **inquiétante, de cette pénurie, est le « dépavillonnement » forcé de certains navires de compagnies françaises en raison du manque d'officiers français**. Le rapport souligne que celui-ci se traduit par la difficulté des compagnies maritimes à recruter des navigants dans des fonctions à terre où leurs compétences sont pourtant nécessaires du fait de l'augmentation de la taille, de la spécialisation ou de la sophistication des navires. Cette situation pèse donc sur le pavillon français, que la loi relative au RIF a pourtant vocation à redresser.

3. Une situation préoccupante pour l'avenir de la filière maritime française dans son ensemble

Au-delà des stricts besoins de la navigation, la pénurie d'officiers a des conséquences importantes sur l'ensemble de la filière maritime. Comme l'a relevé le rapport précité du Cluster Maritime Français, *« les métiers maritimes ont beaucoup de connexions entre eux et parmi ceux-là, celui d'officier de la marine marchande constitue le cœur de métier. »*. De nombreux officiers de marine marchande évoluent ainsi dans les compagnies maritimes et, au-delà, dans de nombreuses sociétés : métiers du shipping (transit, consignation, armement), chantiers de construction ou de réparation navale, compagnies d'assurance, compagnies pétrolières, cabinets de conseil, sociétés de classification.

¹ Rapport du BIMCO/International Shipowner Federation (ISF) de 2005.

² Rapport précité.

De surcroît, ces officiers apportent leur savoir-faire dans le **volet public de la sphère maritime**, c'est-à-dire la formation et l'administration maritime, les services portuaires, la sécurité et la sûreté maritime, etc. Après une carrière maritime, les personnels navigants deviennent fréquemment experts maritimes, pilotes maritimes et hauturiers et inspecteurs des affaires maritimes. **C'est pourquoi le maintien de cette filière est indissociable de l'existence d'un « savoir-faire » français, gage d'une exigence particulière en matière de sécurité maritime.**

Or on observe, d'ores et déjà, des difficultés de recrutement, tant au niveau des pilotes que de l'enseignement maritime : il a ainsi été dit à votre rapporteur que le dernier appel à candidature pour pourvoir un poste de professeur n'avait reçu aucune réponse, ce qui est tout à fait préoccupant.

Au niveau **communautaire**, le Conseil des Transports de l'Union européenne a quant à lui souligné, dans un communiqué du 5 décembre 2005¹, la « *menace à long terme sur la préservation du savoir-faire européen tant à bord des navires que – par voie de conséquence – pour les industries maritimes européennes à terre* », provoquée par la forte diminution du nombre de marins actifs au sein de l'Union.

Dans ce contexte, votre commission juge indispensable que le présent projet de loi s'accompagne de mesures fortes assurant le maintien de la filière maritime française.

III. LE PROJET DE LOI

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi se compose de deux chapitres relatifs respectivement à la suppression de la réserve de nationalité et à l'encadrement des prérogatives du capitaine.

1. La suppression de la réserve de nationalité

Le **chapitre I^{er}**, qui concerne l'ouverture aux ressortissants de la Communauté européenne, de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse des fonctions de capitaine et de son suppléant, comporte trois articles :

¹ Conseil Transports, Télécommunications et Energie de l'UE du 5 décembre 2005 : « Stimuler les perspectives d'emploi dans le secteur maritime de la Communauté et attirer les jeunes vers les professions maritimes ».

– **l'article 1^{er}** ouvre l'accès à ces fonctions sur l'ensemble des navires immatriculés sous pavillon français et prévoit qu'il sera subordonné à la maîtrise de connaissances linguistiques qui seront vérifiées selon des modalités précisées par décret en Conseil d'Etat ;

– **l'article 2** procède à la même modification dans la loi du 3 mai 2005 relative au registre international français ;

– **l'article 3** abroge l'article 221 du code des douanes qui prévoit que le capitaine et son suppléant doivent être Français.

2. Une redéfinition des prérogatives du capitaine en matière pénale visant à respecter les principes constitutionnels

Le **chapitre II** comporte deux articles. **L'article 4** réécrit les articles 28 à 30 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande afin d'encadrer les prérogatives du capitaine en matière pénale et ainsi respecter les principes constitutionnels français.

Le projet de loi prévoit que désormais le capitaine devra recueillir l'accord du procureur s'il souhaite mettre en détention une personne à bord du navire. Par ailleurs, auparavant, le capitaine pouvait enfermer préventivement une personne qui avait commis une simple contravention¹, ce qui n'est plus le cas.

Enfin, **l'article 5** rend applicable dans les collectivités d'outre-mer les dispositions de l'article 4.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Comme elle l'a déjà relevé, votre commission estime que ce texte doit s'accompagner de mesures en faveur de la filière maritime française. En outre, elle regrette qu'il ne reprenne que partiellement l'importante réforme du code disciplinaire et pénal de la marine marchande qui a été entreprise.

1. Une réforme inachevée du code disciplinaire et pénal de la marine marchande

Le projet de loi initial comportait, outre les présentes dispositions sur la nationalité, une **réforme plus ambitieuse** de la partie procédurale du code

¹ Une contravention, contrairement à un délit ou à un crime, est une infraction qui n'est punie que par une peine d'amende.

disciplinaire et pénal de la marine marchande. Ce texte comportait quatre objectifs :

– mettre en conformité le droit avec les principes du droit pénal international et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

– mieux organiser les rapports entre parquets et affaires maritimes ;

– créer un pôle de compétence judiciaire maritime en plaçant les tribunaux judiciaires maritimes auprès des trois tribunaux déjà compétents en matière de pollution maritime (Le Havre, Brest, Marseille) ;

– mieux associer les usagers de la mer en incluant dans la composition des tribunaux maritimes deux marins professionnels comme assesseurs.

Ce projet de loi initial n'a pas été retenu afin d'être en mesure, compte tenu du calendrier parlementaire chargé, de respecter les délais fixés par le droit communautaire pour adapter la législation française. Votre rapporteur souhaite que ce travail, sur lequel le Conseil supérieur de la marine marchande a donné un avis favorable, puisse trouver une concrétisation législative rapide.

Par ailleurs, il rappelle qu'un important travail de codification est en cours, sur le fondement de l'article 84 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui a habilité le Gouvernement à adopter, par ordonnance, la partie législative du code des transports. Dans sa partie maritime, **celui-ci devrait regrouper les dispositions du Code du travail maritime, du Code disciplinaire et pénal de la marine marchande et du Code des ports maritimes** et procéder à un toilettage de ces textes, dont certains articles n'ont pas été réactualisés depuis 80 ans. La commission de la codification a validé la rédaction de la partie législative de ce code, qui devrait être prochainement transmise au Conseil d'Etat. Toutefois le délai pour prendre l'ordonnance étant de 18 mois à compter de la publication de la loi, soit le 9 juin 2007, le Gouvernement devra demander une nouvelle habilitation au Parlement.

2. Un texte qui appelle la mise en œuvre très rapide de mesures destinées à relancer la filière maritime française

Le présent projet de loi ne saurait constituer une réponse suffisante au problème du recrutement des officiers. Une politique plus globale doit être mise en œuvre, portant sur la formation maritime, la revalorisation des métiers et l'amélioration de la compétitivité du pavillon.

Depuis plusieurs années, la France a **su mettre en place des mesures efficaces de soutien à l'investissement et au renouvellement de sa flotte.**

Outre la taxe au tonnage, mise en place depuis 2002, le dispositif du GIE fiscal¹ a porté, entre 1998 et 2004, sur 168 navires, pour des investissements de l'ordre de 6 milliards d'euros. En cinq ans, ce dispositif a **contribué à faire** de la flotte française une des plus récentes du monde, gage d'une sécurité maritime renforcée. Un nouveau dispositif d'aide à l'investissement a été mis en place en 2006².

La priorité doit être aujourd'hui de définir les mesures adéquates permettant d'attirer et de conserver des jeunes dans les filières maritimes. Sans elles, il est illusoire de penser que les vocations maritimes vont se multiplier ou se maintenir. A l'issue de ses auditions, votre rapporteur constate qu'une prise de conscience générale est intervenue sur cette nécessité ainsi que sur le constat, extrêmement paradoxal, de l'existence d'un manque dans une filière de plein emploi, comportant des postes à haute responsabilité et offrant des débouchés intéressants dans des emplois à terre. C'est pourquoi **votre commission estime qu'une réforme des formations doit être entreprise afin de les rendre plus attractives et se félicite de l'annonce de la tenue, à l'automne prochain, d'une table ronde sur les écoles de formation, leur organisation et leur visibilité.** Votre rapporteur estime notamment que davantage de passerelles entre enseignement général et enseignement maritime devraient être prévues et qu'une réflexion sur la polyvalence pourrait être engagée, dans la mesure où celle-ci se traduit par des durées de formation plus longues que les exigences internationales.

S'agissant du secteur de la pêche, des travaux ont été menés dans le cadre du contrat d'études prospectives conclu entre l'État et les organisations professionnelles avec la participation des partenaires sociaux, qui préconise un certain nombre de réformes qui devraient être mises en œuvre. Les armateurs ont en outre engagé une démarche auprès du ministère chargé de l'emploi pour reconnaître au secteur de la pêche maritime le statut de « métier sous tension ».

Enfin, votre commission souligne qu'un certain nombre de pays européens, attachés à maintenir une compétence maritime sur leur territoire, dans leurs administrations et pour la défense de leurs intérêts dans les instances communautaires et internationale, ont mis en œuvre des mesures fiscales et sociales attractives garantissant l'emploi de leurs navigants nationaux. C'est le cas de l'Italie, du Danemark, de la Norvège, de la Suède ou encore des Pays Bas, qui ont institué le « salaire net ». Une telle mesure favorise le développement du pavillon national et de l'emploi maritime : d'après les informations fournies à votre rapporteur, à titre d'exemple, en Norvège, pays qui a su conserver sa place maritime, un capitaine de navire

¹ Le GIE fiscal mis en place en 1998 (article 39 CA du CGI), était un dispositif d'allègement fiscal très largement utilisé par les armateurs en complément des autres dispositifs d'aide (allègement des charges sociales, dégrèvement de la part maritime de la taxe professionnelle).

² L'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006 modifiant la loi du 2 juillet 1998, abrogeant l'article 39 CA et complétant l'article 39 C du Code général des impôts par des mesures générales.

norvégien se voit attribuer un salaire de 10.000 à 16.000 dollars par mois, un commandant de gazier norvégien recevant quant à lui environ 28.000 dollars par mois. Une réflexion doit donc impérativement s'engager, en France, sur la mise en œuvre de mesures améliorant l'attractivité du métier de navigant et la compétitivité des équipages nationaux.

3. Les propositions de votre commission

Votre commission vous propose des modifications tendant à renforcer les exigences requises auprès des candidats aux fonctions de capitaine, à pérenniser les obligations des armateurs en matière de formation embarquée à bord des navires immatriculés au registre international français et à clarifier les dispositions relatives aux pouvoirs du capitaine en matière pénale. Elle suggère ainsi d'adopter :

– à l'article 1^{er}, outre un **amendement** rédactionnel, un **amendement** incluant des exigences de connaissance du droit français et un **amendement** précisant les obligations de formation des candidats ;

– à l'article 2, relatif au RIF, outre un **amendement** rédactionnel et un **amendement** de coordination, les deux mêmes **amendements** qu'à l'article 1^{er}, relatifs aux conditions requises pour être capitaine et un **amendement** tendant à pérenniser les obligations des armateurs en matière d'embarquement d'élèves-officiers des écoles françaises.

Elle vous propose enfin, par un **amendement**, de réécrire l'article 4 afin d'en clarifier les dispositions et d'en faciliter la compréhension. A cet effet celui-ci vise notamment à :

– mieux distinguer le pouvoir général de police du capitaine de prendre toute mesure pour assurer la sécurité du navire, de sa cargaison ou de ses passagers (article 28-1) du pouvoir qui lui est reconnu en cas de commission d'une infraction (articles 28, 29, 30) ;

– préciser que seule la personne soupçonnée d'avoir commis ou tenté de commettre un crime ou un délit doit être conduite devant l'officier de police judiciaire le plus proche et ajouter que cette conduite doit se faire « dès que possible » ;

– clarifier les dispositions applicables en cas d'escale en France ou en cas d'escale à l'étranger.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE 1^{ER}

Dispositions relatives au critère de nationalité des équipages de navires

Ce chapitre regroupe les dispositions ouvrant les fonctions de capitaine et son substitué aux ressortissants européens et fixant les exigences de maîtrise de la langue française qui en découleront.

Article 1^{er}

(Article 3 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime)

Ouverture des fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance aux ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse à bord des navires battant pavillon français

Cet article modifie le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime afin d'ouvrir aux ressortissants européens l'accès aux fonctions de capitaine et son substitué.

1° Le droit en vigueur

Le premier alinéa de l'article 3 du code du travail maritime fixe la définition du « marin », qui s'entend comme « *quiconque s'engage, envers l'armateur ou son représentant, pour servir à bord d'un navire* ». Il n'est pas modifié par le projet de loi.

Le deuxième alinéa du même article prévoit qu'à bord des navires battant pavillon français :

– le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance doivent être Français ;

– les autres membres doivent être ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans une proportion minimale fixée par arrêté du ministre chargé de la marine marchande en fonction des caractéristiques techniques des navires ou de leur mode d'exploitation.

L'origine de ces dispositions ayant été rappelée dans l'exposé général, votre rapporteur se bornera à constater que l'arrêté devant fixer la

proportion minimale de marins -français puis communautaires- n'a jamais été pris et qu'en conséquence, le régime actuel, juridiquement peu satisfaisant, repose sur un système de dérogations accordées au cas par cas, en application de l'article 4 du décret de 1967 relatif à la condition de marin¹ qui prévoit que peuvent être portés au rôle d'équipage d'un navire français :

– soit des Français ;

– soit des personnes justifiant d'une dérogation accordée en application de l'article 3 de la loi du 13 décembre 1926 modifiée portant Code du travail maritime.

Ces dérogations, qui permettent l'embauche de marins non communautaires, s'appliquent, par exemple, dans le secteur des **navires de croisière**, qui requièrent une grande diversité de corps de métiers et des nationalités diverses, dans le **secteur de l'offshore** dans lequel certains Etats côtiers conditionnent l'autorisation d'exploiter à l'embarquement de leurs ressortissants ou encore sur **certains navires hautement spécialisés** (navires câbliers ou de recherche sismique) qui peuvent également avoir recours à des personnels particuliers.

D'après les éléments transmis à votre rapporteur, l'une des raisons pour laquelle cet arrêté n'a jamais été pris était la rédaction de cet alinéa, qui ne faisait référence qu'aux « caractéristiques techniques des navires » ou à « leur mode d'exploitation », critères jugés insuffisants pour fixer une proportion pertinente.

2° Le texte du projet de loi

L'article 1^{er} remplace le deuxième alinéa de l'article 3 par deux alinéas.

Le **premier alinéa** ouvre les fonctions de capitaine et son suppléant aux ressortissants de la Communauté européenne, de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse.

L'accord créant l'**Espace économique européen**, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, vise à créer un espace de liberté de circulation totale analogue à celui du marché intérieur. A l'heure actuelle, il comprend l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. En outre, l'article 1^{er} inclut désormais la **Confédération suisse**, qui a conclu avec la Communauté européenne, le 21 juin 1999, un accord sur la libre circulation des personnes.

Ce même alinéa précise que l'accès aux fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance sera subordonné à la **possession de qualifications professionnelles et d'un niveau de connaissance de la langue française permettant notamment la tenue des documents de bord et**

¹ Décret n° 67-690 du 7 août 1967 relatif aux conditions d'exercice de la profession de marin qui, aux termes de la circulaire de 1975 précitée, n'est plus opposable aux ressortissants communautaires.

l'exercice des prérogatives de puissance publique, un décret en Conseil d'Etat devant préciser les modalités de vérification de cette dernière condition.

Les « documents de bord », sont actuellement issus de sources juridiques diverses mais devront, aux termes du projet de code des transports, être listés par décret. En tout état de cause, les postulants devraient pouvoir se référer à un précis de connaissances qui récapitulera les documents de bord. Ceux-ci s'entendent des documents suivants : le **journal de bord**, le **journal passerelle** ou le **journal de mer**¹, le **rapport de mer**, le **journal de pêche** pour les pêcheurs, le **rôle d'équipage**, le **registre spécial** recueillant les réclamations des délégués de bord ou des membres de l'équipage, le **tableau de service** et le **registre des heures quotidiennes de travail ou de repos des marins**, le **livre de discipline**, l'**acte de francisation du navire**, les **titres de sécurité et de prévention de la pollution**, les **titres de sûreté maritime**.

Le **deuxième alinéa** de l'article 1^{er} procède à une modification de coordination s'agissant de la proportion de marins européens devant être fixée par arrêté, en incluant la Confédération suisse. En outre, il précise que l'arrêté qui doit fixer cette proportion devra être pris **après avis des organisations représentatives d'armateurs, de gens de mer et de pêcheurs intéressés**. Enfin, il ajoute un nouveau critère à prendre en compte pour la fixer : la **situation de l'emploi**, qui sera déterminée en fonction des données recueillies auprès de l'ANPE c'est à dire des tensions sur le marché de l'emploi dans le secteur maritime.

3° La position de votre commission

Votre commission, soucieuse du maintien des exigences de sécurité maritime à bord des navires battant pavillon français, estime que les conditions dans lesquelles des ressortissants communautaires pourront devenir capitaines doivent être très encadrées.

S'agissant, tout d'abord, des qualifications professionnelles, mentionnées par le projet de loi, elles font l'objet, actuellement, d'un **système de reconnaissance mutuelle des diplômes**.

La Convention STCW de 1978 révisée en 1995 a en effet mis en place un système de reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles des **marins** entre les pays signataires (ceux d'entre eux qui satisfont à la Convention sont inscrits sur une « liste blanche »). En pratique, la France signe, après autorisation de la Commission européenne, un accord avec les Etats dont elle entend reconnaître les brevets. Lorsqu'un tel accord existe, le marin étranger effectue une demande de reconnaissance de son titre

¹ Aux termes de l'article 6 du décret du 19 juin 1969, le capitaine doit soigneusement garder trace de son action, en rédigeant son journal de mer, qui doit comporter les indications météorologiques et nautiques d'usage, la relation de tous les événements importants concernant le navire et la navigation.

maritime auprès des affaires maritimes françaises. Ces dernières, après avoir vérifié l'authenticité du brevet, lui délivrent un visa de reconnaissance.

De surcroît, la directive 2001/25/CE et la directive 2005/45/CE prévoient la reconnaissance mutuelle **obligatoire** des brevets maritimes conformes à la convention STCW entre les Etats membres de l'Union européenne¹. En conséquence, la France **reconnait actuellement les brevets des 27 Etats de l'Union européenne et ceux de seize Etats non-membres.**

S'agissant des brevets propres à la **pêche**, l'administration des affaires maritimes a élaboré des grilles de reconnaissance de certains brevets étrangers qu'elle utilise pour apprécier au cas par cas les demandes d'équivalence présentées par les pêcheurs étrangers.

Toutefois, votre commission souligne que **ces seules qualifications professionnelles ne sont pas suffisantes**, du fait même de la position du capitaine, qui peut être amené à exercer des actes d'officiers d'état civil, à mener des enquêtes sur des infractions voire à consigner des personnes. Celui-ci doit donc impérativement connaître le droit français, maritime, civil et pénal. A l'heure actuelle, cette formation est incluse dans l'enseignement maritime français mais ne l'est évidemment pas dans l'enseignement maritime à l'étranger. Elle occupe d'ailleurs une place relativement importante, puisqu'elle s'effectue, en 2^{ème} année, à raison de 40 heures et, en 5^{ème} année, de 80 heures, dont 30 heures de travaux pratiques.

En outre, les **autres pays européens exigent des candidats une connaissance précise des lois nationales** à l'application desquelles ils devront veiller. C'est le cas par exemple de la Suède et du Danemark, dans lesquels les candidats doivent suivre une formation en droit maritime national. Autre exemple, rapporté par l'une des organisations entendues par votre rapporteur : lorsqu'un capitaine français veut embarquer sous pavillon anglais, le Royaume-Uni lui accorde un certificat d'équivalence au vu de son brevet français de capitaine uniquement après que celui-ci a passé un examen appelé UKLAP². Cet examen permet de vérifier, par le biais d'un questionnaire écrit, que le candidat connaît les spécificités du droit maritime anglais applicable et, par un examen oral, qu'il maîtrise bien la langue.

¹ Cette reconnaissance s'effectue également au moyen d'un visa de reconnaissance.

² United Kingdom Law and Administrative Procedures.

C'est pourquoi votre commission vous propose deux **amendements** tendant à inclure la possession de **connaissances juridiques** dans les critères d'accès aux fonctions de capitaine et à préciser les obligations des candidats en matière de **formation théorique et pratique**. Elle juge également nécessaire de préciser que le niveau juridique et linguistique des candidats devra être garanti par la présentation **d'un diplôme**. Elle vous propose, en outre, un amendement rédactionnel.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2

(Article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français)

Ouverture des fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance aux ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse à bord des navires immatriculés au registre international français

Cet article vise à ouvrir aux ressortissants européens les fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance à bord des navires immatriculés au registre international français.

1° Le droit en vigueur

Partant du constat que de nombreux pays européens avaient lutté avec succès contre le « dépavillonnement » de leurs navires en créant des « registres *bis* » compétitifs¹, notre collègue Henri de Richemont était à l'origine, voilà quatre ans, d'une proposition de loi visant à redonner à la France son statut de grande puissance maritime².

¹ *Un pavillon attractif, un cabotage crédible : Deux atouts pour la France, rapport à Monsieur le Premier ministre, par Henri de Richemont, sénateur de la Charente, octobre 2002 – mars 2003.*

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

Comme le relevait notre collègue dans son rapport sur ce texte¹, « En 2003, la flotte sous pavillon français représente 0,4 % du tonnage mondial, ce qui la place au 29^{ème} rang mondial en termes de navires de plus de 300 tonneaux de jauge brute (Tjb) (...). Notre pays se trouve placé entre Taiwan (28^{ème} mondial) et Antigua et Barbade (30^{ème}). Il est bien loin derrière la première flotte du monde, celle de Panama qui compte 5.276 navires correspondant à une capacité totale de 123 MTjb et de 185,6 MTpl. ». La France est ainsi passée du 4^{ème} rang mondial dans les années 1960 au 29^{ème} rang, le nombre de navires de commerce immatriculés sous pavillon français chutant de 762 navires en 1963 à 221 en 2003.

Inscrite dans une stratégie de reconquête du pavillon français et de développement de l'emploi maritime, la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 portant création du registre international français (RIF) vise à améliorer la compétitivité du pavillon français et à favoriser le développement de la flotte de commerce et de l'emploi maritime.

Ses dispositions essentielles sont les suivantes :

– contrairement au registre TAAF, il s'agit d'un registre **communautaire**, ce qui lui garantit l'accès aux cabotages nationaux dans les Etats membres de l'Union Européenne ;

– il fixe pour tous les navigants, y compris non résidents, un **cadre juridique sécurisé**, ce que ne faisait pas le registre TAAF ;

– l'**immatriculation est simplifiée**, par la création d'un guichet unique ;

– l'attractivité du pavillon est améliorée par l'**exonération des cotisations sociales patronales** dues à l'Etablissement national des invalides de la marine (assurance maladie, invalidité, retraite) pour les équipages embarqués à bord de navires affectés à des activités de transport maritime soumises à la concurrence internationale ainsi que par l'**autorisation des casinos à bord des navires de croisière**.

Cette loi vise également à développer l'emploi maritime :

– des exigences de **nationalité** pour la composition de l'équipage sont définies : celui-ci doit être composé de marins communautaires à hauteur d'au moins 25 % de la fiche d'effectifs ou de 35 % pour les navires ayant bénéficié d'une aide fiscale à leur acquisition ;

– la loi prévoit une **défiscalisation du salaire** des marins ayant navigué plus de 183 jours dans l'année, afin de favoriser l'allongement des carrières maritimes et la stabilité des personnels ;

¹ Rapport n° 92 (2003-2004) du 3 décembre 2003 fait par Henri de Richemont au nom de la Commission des affaires économiques.

– elle fixe également une obligation de formation embarquée à la charge des armateurs afin de garantir la pérennité de la filière nationale de formation maritime.

Les mesures réglementaires d'application ont été prises en 2005 et 2006. Le port d'immatriculation a été localisé à Marseille et la création du guichet unique affaires maritimes/douanes¹, s'est accompagnée d'une simplification et d'une modernisation des procédures de francisation et d'immatriculation des navires. Les modalités de transfert des navires immatriculés au TAAF vers le RIF ont également été simplifiées au maximum.

En outre, un cadre salarial minimum conforme aux conventions de l'OIT et compatible avec les standards de l'ITF a été défini² et un arrêté a fixé précisément les obligations incombant aux armateurs, en application de l'article 6, en matière de formation embarquée³.

2° Le texte du projet de loi

L'article 2 prévoit le même dispositif pour le RIF que celui prévu par l'article 1^{er} pour l'article 3 du code du travail maritime : suppression de la réserve de nationalité et vérification du niveau linguistique selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

3° La position de votre commission

Votre commission souligne que la réussite du RIF est impérative car elle doit permettre, en luttant contre le dépavillonnement des navires français, de rendre à la France son statut de grande puissance maritime afin qu'elle puisse faire entendre sa voix dans les négociations internationales. Elle doit également garantir que la France joue pleinement son rôle en matière de contrôle du respect des normes internationales relatives à la sécurité maritime et aux droits sociaux fondamentaux des marins. Enfin, elle doit assurer le développement de l'emploi maritime français. S'agissant de ce dernier point, votre commission vous propose d'adopter un **amendement** à l'article 6 de la loi de 2005 visant à pérenniser les obligations des armateurs en matière d'embarquement d'élèves-officiers. Elle vous suggère également un **amendement** rédactionnel et un **amendement** de coordination précisant que les marins communautaires visés à l'article 5 de la loi relative au registre international français pourront être ressortissants de la Confédération suisse. Enfin, elle vous propose, comme à l'article 1^{er}, deux **amendements** précisant les conditions requises pour l'accès à la fonction de capitaine.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Décret n° 2006-142 du 10 février 2006.

² Arrêté du 21 décembre 2005 fixant les montants minimaux de rémunération des navigants.

³ Arrêté du 8 novembre 2006.

Article 3

(Article 221 du code des douanes)

Abrogation de l'article 221 du code des douanes réservant aux Français les fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance

Cet article abroge l'article 221 du code des douanes qui réserve aux Français les fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance.

Initialement, cet article précisait les conditions de francisation des navires appartenant à des sociétés en leur imposant des conditions de localisation. C'est un décret de 1969¹ qui a introduit la condition de nationalité française des équipages de navires, dans une proportion définie par arrêté du ministre chargé de la marine marchande. Cette nouvelle condition étendait donc à la composition de l'équipage le critère de nationalité, déjà utilisé pour le lieu de construction du navire et sa propriété.

Par la suite, les modifications de cet article ont suivi celles de l'article 3 du code du travail maritime. Ainsi l'article 24 de la loi du 26 février 1996 précitée a prévu, à l'article 221 du code des douanes, que l'équipage pourrait comprendre une proportion de ressortissants communautaires et a réservé les fonctions de capitaine et de son suppléant aux Français.

Au delà de la suppression de la réserve de nationalité, l'abrogation de cet article est rendue nécessaire par son caractère obsolète. En effet, l'article 221 du code des douanes **maintient la compétence des services de la douane** pour contrôler la condition de nationalité des équipages alors que cette prérogative est confiée de manière exclusive à d'autres services. Or le contrôle de la composition de l'équipage, lors du visa du rôle d'équipage, relève de **l'administration des affaires maritimes**. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 742-1-1 du code du travail, c'est **l'inspection du travail maritime** qui est chargée de contrôler le respect des dispositions du code du travail maritime.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Décret n° 69-268 du 14 mars 1969.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux prérogatives du capitaine en matière pénale et de sécurité du navire

Ce chapitre encadre les pouvoirs du capitaine en matière pénale et les place sous le contrôle de l'autorité judiciaire afin d'éviter le risque d'inconstitutionnalité qui naîtrait de l'exercice par des non nationaux de prérogatives de puissance publique.

En effet, le Conseil d'Etat a précisé, dans son avis du 25 novembre 2004, qu'en application du principe de valeur constitutionnelle selon lequel la défense de l'ordre public et la protection des libertés relèvent des seules autorités nationales, un acte de police ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale dès lors qu'il implique l'usage de la contrainte et qu'il est susceptible de conduire à une privation de liberté. En conséquence, il ne peut être exécuté que par une autorité publique française, ou du moins sous son contrôle.

Or dans l'actuel code disciplinaire et pénal de la marine marchande, le capitaine est investi de la totalité des pouvoirs d'enquête préliminaire prévus par le code de procédure pénale, dont celui de prendre des mesures privatives de liberté. C'est pourquoi l'article 4 limite les prérogatives du capitaine en matière pénale à certains actes limitativement énumérés et prévoit qu'elles seront exercées sous le contrôle du procureur de la République et, plus généralement, des autorités françaises.

Article 4

(Articles 28 à 30 de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande)

Encadrement des prérogatives du capitaine en matière pénale et de sécurité des navires

Cet article modifie les articles 28 à 30 de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande.

1° Le droit en vigueur

La version d'origine de l'article 28 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande renvoyait aux articles 32, 33, 35 à 39, 43 et 44 du code de l'instruction criminelle et conférait au capitaine l'intégralité des pouvoirs du procureur de la République en matière de crime ou délit flagrant.

Le **premier alinéa** de l'article 28 précise, dans sa rédaction actuelle, que le capitaine procède à une enquête préliminaire en cas de commission d'un crime, d'un délit **mais aussi d'une simple contravention commis à bord**. On relèvera que, dans l'esprit du législateur de 1926, il y avait lieu de confier au capitaine, seul représentant à bord des pouvoirs publics, de larges attributions, en l'absence des autorités normalement en charge de celles-ci. Les termes « enquête préliminaire » utilisés dans ce premier alinéa n'ont donc pas la même signification que ceux mentionnés dans le code de procédure pénale. L'alinéa précise en outre que le capitaine doit mentionner au livre de discipline les circonstances du crime et le procès-verbal de l'enquête.

Le **deuxième alinéa** de l'article 28 prévoit qu'il peut, en cas de nécessité, faire arrêter préventivement « *la personne mise en examen* ». Cette « mise en examen » ne correspond pas à la décision prise par un juge d'instruction : au regard des moyens de communication existants en 1926, il n'était pas concevable d'imaginer que le capitaine ait rendu compte au parquet des actes d'investigations réalisés afin qu'un juge d'instruction soit saisi et qu'une mise en examen soit ordonnée. La terminologie utilisée en 1926 était en fait celle de « *personne inculpée* », notion remplacée, aux termes de la loi n° 93-1013 du 24 août 1993 par celle de « *personne mise en examen* », sans autres modifications.

En conséquence, le capitaine dispose à ce jour du droit de consigner une personne ayant commis une infraction à bord du navire, y compris pour de simples faits contraventionnels et ce, sans en référer à l'autorité judiciaire.

Le deuxième alinéa pose quelques garanties succinctes relatives aux conditions de détention :

- un mineur arrêté doit être séparé des autres détenus ;
- il convient d'observer les « *règles prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 8* » : les dispositions de cet article ont été déclassées au niveau réglementaire et reprises dans le décret n° 60-1193 du 7 novembre 1960 sur la discipline à bord des navires, dont l'article 2 prévoit quelques garanties limitées : mention au livre de discipline, promenade quotidienne¹.

¹ Aux termes de l'article 2, « Le capitaine de tout navire français autre qu'un navire de guerre, immatriculé en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer, a, dans l'intérêt commun, sur toutes les personnes, de quelque nationalité qu'elles soient, présentes à bord pour quelque cause que ce soit, et autant que la nécessité l'exige, l'autorité que comportent le maintien de l'ordre, la sécurité du navire, des personnes embarquées ou de la cargaison et la bonne exécution de l'expédition entreprise.

Il peut employer à ces fins tout moyen de coercition utile et requérir les personnes embarquées de lui prêter main-forte. Les mesures prises par le capitaine et les circonstances qui les ont motivées doivent être mentionnées chaque jour au livre de discipline institué à l'article 4 ci-après.

Les personnes qui auraient été privées de leur liberté doivent, sauf impossibilité mentionnée au livre de discipline, être conduites, sur le pont au moins deux fois par jour, pendant une heure chaque fois. »

Ainsi, la **décision d'emprisonnement préventif n'est contrôlée par aucune autorité et relève d'un régime juridique différent de celui de la garde-à-vue** : sa durée n'est pas limitée dans le temps, du moins jusqu'à la prochaine escale du navire où la personne en cause est « prise en charge » par l'administrateur des affaires maritimes ou le consul.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article 28 précise que l'imputation de la détention préventive sur la durée de la peine est de droit, sauf décision contraire de la juridiction compétente.

L'article 29 prévoit que le capitaine adresse sa plainte et les pièces de l'enquête préliminaire à **l'administration des affaires maritimes** du premier port où le bâtiment fait escale.

L'expression « administration des affaires maritimes » désigne, selon l'article 2 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande :

- en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer : le **fonctionnaire chargé du service des affaires maritimes** ;
- dans les territoires d'outre-mer de la République : le **chef du service des administrateurs des affaires maritimes** ;
- dans les Etats de la Communauté : le **fonctionnaire chargé des services extérieurs et communs en matière de transports maritimes** ;
- dans les rades et ports étrangers : **l'autorité consulaire, à l'exclusion des agents consulaires.**

L'article 30 prévoit que si le navire se situe **hors de France ou des DOM**, l'autorité consulaire, saisie par le capitaine ou agissant d'office, **complète**, s'il y a lieu, l'enquête du capitaine ou procède, dès qu'il a connaissance de l'infraction, à une enquête préliminaire. Il établit ensuite les obligations du consul.

2° Le texte du projet de loi

L'article 4 réécrit les articles 28, 29 et 30 et crée deux nouveaux articles, 28-1 et 28-2.

Le premier alinéa du nouvel article 28 prévoit : « Lorsque le capitaine a connaissance d'un crime, délit ou tentative de crime ou de délit commis à bord du navire, il effectue, afin d'en conserver les preuves et d'en rechercher les auteurs, tous les actes utiles ou exerce les pouvoirs mentionnés aux articles 54, 60, 61, 62, et au premier alinéa de l'article 75 du code de procédure pénale. Les articles 55, 59, 66, 67 et les premier et deuxième alinéas de l'article 76 du code de procédure pénale sont applicables. »

Cet alinéa renvoie aux pouvoirs figurant au titre II du livre I du code de procédure pénale relatifs à l'enquête de flagrance et à l'enquête préliminaire : les pouvoirs d'enquête du capitaine correspondront à ceux d'une **enquête de flagrance** lorsque l'infraction commise à bord est en train de se commettre ou vient de se commettre et, dans l'hypothèse inverse, seule une **enquête préliminaire** pourra être diligentée. Ont été retirés de ces pouvoirs les **dispositions relatives au placement en garde-à-vue** puisque le projet de loi prévoit un régime particulier de consignation.

Le texte retient les prérogatives d'enquête susceptibles d'être exercées **rapidement et en considération de l'éventualité d'un éloignement géographique**. Le capitaine peut ainsi procéder à toutes constatations utiles, à la conservation des indices, à la saisie des armes et instruments qui ont servi à commettre l'infraction, ou ce qui en est le produit (article 54 du code de procédure pénale). Il interdit la modification des lieux (article 55). Il peut recourir à des personnes qualifiées pour des examens techniques ou scientifiques, par exemple un médecin à bord expertisant des blessures (article 60). Il peut défendre à toute personne de s'éloigner (article 61) et entendre toute personne susceptible de lui fournir des renseignements (article 62) Il doit rédiger sur le champ des procès-verbaux (article 66). En outre, ses pouvoirs de perquisitions, notamment dans la cabine de la personne suspecte sont maintenus. L'assentiment de la personne doit être recueilli lorsqu'il s'agit d'une infraction non flagrante (article 76§1 et 76§2 du code de procédure pénale).

En conséquence, **les pouvoirs d'enquête du capitaine prévus dans le projet de loi sont plus restreints qu'actuellement et davantage encadrés notamment en ce qui concerne l'atteinte à la liberté d'une personne suspectée.**

Par ailleurs, le premier alinéa de l'article maintient inchangée l'obligation pour le capitaine **d'inscrire au livre de discipline** ses constatations et ses diligences, ce qui justifie les exigences linguistiques requises auprès des capitaines d'origine communautaire.

Il ajoute l'obligation pour le capitaine d'informer « *sans délai l'autorité administrative en indiquant la position du navire et le lieu, la date et l'heure prévus de la prochaine escale.* » : le capitaine **devra donc informer dès qu'il en aura la possibilité et le plus tôt possible le directeur départemental des affaires maritimes** des faits survenus à bord.

L'alinéa prévoit que celui-ci doit immédiatement, dans le même délai, **informer le procureur compétent** au titre de l'article 37, c'est-à-dire relevant d'une des juridictions suivantes : celle de la résidence du prévenu, du port où il a été débarqué, du lieu où il a été appréhendé, du port d'immatriculation du navire, du port où le navire a été conduit, ou, s'il n'a pas été conduit au port, de la résidence administrative de l'agent qui a constaté l'infraction. Il est également précisé que le procureur peut ordonner le **déroutement du navire** : tel pourra être le cas, par exemple, pour un navire qui n'est pas très éloigné

des côtes françaises mais dont le trajet initial ne prévoyait pas d'escale dans les eaux sous juridiction française, et ce en fonction des circonstances : gravité de l'infraction, conservation des preuves, distance du port, impératifs de navigation, etc. Après déroutement, la procédure pourra être poursuivie par les autorités françaises.

Enfin, le premier alinéa du même article prévoit qu'en cas de consignation d'une personne dans les conditions prévues à l'article 28-2, le capitaine la conduit devant **l'officier de police judiciaire le plus proche**. Cette obligation signifie que la consignation est une mesure exceptionnelle et que le capitaine doit chercher à aborder dès que possible les côtes françaises afin de remettre la personne consignée à un officier de police judiciaire. Ces dispositions sont complétées par l'article 30 du projet qui vise l'hypothèse du navire qui ne peut pas rejoindre une côte française rapidement ou facilement, dans laquelle l'autorité consulaire doit intervenir. Bien que la rédaction du texte ne le laisse pas entendre clairement, seule la personne consignée **ayant commis ou tenté de commettre une infraction** doit être conduite devant un OPJ, ce que votre commission vous proposera de préciser explicitement par un **amendement**.

Le deuxième alinéa précise que le capitaine constate les contraventions commises à bord sur le livre de discipline. En conséquence, le capitaine **ne dispose plus de pouvoirs d'enquête** lorsqu'une simple contravention de police a été commise.

L'article 28-1 institue un pouvoir de police générale du capitaine, qui peut prendre « *toutes mesures nécessaires et adaptées en vue d'assurer la préservation du navire et de sa cargaison et la sécurité des personnes se trouvant à bord.* » Ces mesures pourront être variées : confiscation de boissons alcoolisées, de stupéfiants ou d'armes, prévention de tout acte susceptible de causer un désordre de nature à nuire à la sécurité du navire et des personnes embarquées (à titre d'exemple, explosifs qui devront être jetés à la mer afin de ne pas prendre le risque d'une explosion). Le pouvoir le plus important du capitaine est bien sur sa faculté de consigner une personne. Celle-ci doit être rapprochée de celle reconnue par la Convention de Tokyo du 14 septembre 1963 au commandant de bord d'un avion, qui peut prendre toute mesure de contrainte nécessaire pour garantir la sécurité de l'aéronef ou des personnes à bord, sans qu'une infraction ait nécessairement été commise.

L'article 28-2 prévoit que le capitaine peut, « *à la demande du procureur ou avec son accord, ordonner la consignation dans un lieu fermé pendant la durée strictement nécessaire d'une personne mettant en péril la préservation du navire, de sa cargaison ou de la sécurité des personnes* ».

Autrement dit, le capitaine pourra procéder à la consignation d'une personne mettant en péril la sécurité, **même si elle n'a pas commis**

d'infraction. Certes, dans l'extrême majorité des cas envisageables, toute atteinte à la sécurité des personnes à bord, du navire ou de la cargaison constituera nécessairement une infraction au moins de niveau délictuel. Toutefois, l'hypothèse d'une personne atteinte d'une crise de démence sévère qui cherche à s'automutiler par exemple ne peut être exclue. De tels agissements ne caractériseront pas une infraction mais nécessiteront la mise à l'écart de la personne.

Le **deuxième alinéa** prévoit qu'en cas « *d'urgence* », le capitaine peut ordonner la consignation immédiate et doit alors informer le procureur dès que possible afin de recueillir son accord.

La notion « *d'urgence* » recouvre la situation qui ne permet pas d'attendre le recueil préalable de l'accord du procureur car la sécurité des personnes à bord du navire est en péril. Dès que le capitaine aura la possibilité d'aviser le procureur de la mesure de consignation prise, il devra le faire dans les plus brefs délais. Le procureur avisé postérieurement à la consignation grâce aux moyens modernes de communication embarqués -radio, satellitaires- en principe d'autant plus sophistiqués que le navire a vocation à s'éloigner des côtes, devra indiquer s'il est d'accord avec la mesure prise. **En pratique, les CROSS¹, qui fonctionnent 24 heures sur 24, pourront jouer un rôle de relais**, étant rappelé également que des permanences de nuit sont organisées dans tous les parquets de France.

La durée de la consignation sera essentiellement fonction de la position en mer du navire et de son éloignement des côtes françaises ou étrangères. Elle devra être la plus courte possible mais pourra dans certaines situations perdurer plusieurs jours.

L'article 29 prévoit la transmission par le capitaine des pièces de l'enquête à l'autorité administrative du premier port français où le navire fait escale ou celui d'immatriculation du navire. Celle-ci saisit alors, dans les conditions prévues au troisième alinéa et suivants de l'article 33, le président du tribunal maritime commercial ou transmet l'original dans les cinq jours au procureur compétent au titre de l'article 37.

L'expression « sans délai » signifie que le capitaine remet immédiatement les pièces procédurales au directeur départemental des affaires maritimes, dès qu'il fait escale. Cette remise peut se faire en mains propres mais aussi par voie postale, télématique, par télécopie, ou par le biais de la numérisation.

L'article 30 précise que lorsqu'un crime ou un délit a été commis à bord et que le navire fait escale dans un port étranger, les pièces de l'enquête sont remises immédiatement à l'autorité consulaire qui se rend à bord pour

¹ Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage.

constater les mesures prises par le capitaine et vérifier les conditions de consignation des personnes mises à bord. En outre, si l'autorité consulaire estime nécessaire de compléter l'enquête réalisée par le capitaine, elle dispose des mêmes prérogatives que ce dernier pour procéder à un complément d'enquête.

Le **deuxième alinéa** prévoit que si une mesure de contrainte est rendue nécessaire par le caractère de l'infraction, l'autorité consulaire informe immédiatement le procureur, qui peut ordonner le maintien à bord de la personne en vue de son rapatriement. Enfin, il précise que le dossier est transmis par tout moyen permettant d'en garantir l'authenticité au procureur qui informe l'autorité administrative¹ qui l'a saisi.

3° Position de votre commission

Votre commission relève, tout d'abord, que les modifications apportées par l'article 4 au droit existant garantissent le respect des principes constitutionnels.

En effet, dans sa décision n° 98-399 du 5 mai 1998, le Conseil Constitutionnel a indiqué qu'en principe, des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère ou représentant un organisme international. Il a toutefois précisé qu'il **pouvait être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international.**

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a considéré, dans deux avis du 25 novembre 2004 et du 28 septembre 2006 :

– qu'en application du principe de valeur constitutionnelle selon lequel la défense de l'ordre public et la protection des libertés relèvent des seules autorités nationales, un acte de police, dès lors qu'il implique l'usage de la contrainte et qu'il est susceptible de conduire à une privation de liberté ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale : il ne peut donc, en principe, être exécuté que par une autorité publique française **ou sous son contrôle** ;

– que le pouvoir d'interpeller et de verbaliser une personne à la suite d'une infraction commise et constatée sur le territoire français ne peut être accordée à un agent relevant d'une autorité étrangère.

La constitutionnalité des prérogatives données aux capitaines étrangers s'appuie donc sur les exigences internationales et sur le rôle conféré aux autorités françaises, notamment **au procureur de la République.**

¹ Il s'agit du directeur départemental des affaires maritimes ou le chef du service des affaires maritimes.

En outre, l'utilisation de l'expression « en principe » dans l'avis du Conseil d'Etat du 25 novembre 2004 peut laisser considérer que le caractère extrêmement particulier de la situation en mer doit être pris en compte.

Ces garanties étant posées, votre commission vous propose, par un amendement, de réécrire l'article 4 afin d'en clarifier les dispositions, clarification d'autant plus souhaitable que ce texte devra être compris et assimilé y compris par des non nationaux.

En premier lieu, elle relève que la rédaction actuelle laisse planer une confusion entre les différents pouvoirs du capitaine, selon qu'une infraction a été commise ou non. C'est pourquoi elle suggère de mieux distinguer le **pouvoir général du capitaine de prendre toute mesure pour assurer la sécurité du navire, de sa cargaison ou de ses passagers (article 28-1) du pouvoir qui lui est reconnu en cas de commission d'une infraction (articles 28, 29, 30).** L'amendement proposé transforme donc l'article 28-1 en article 28 afin de placer ce pouvoir de police en exergue et le fait suivre d'un article 29 relatif au pouvoir de consignation. Les dispositions applicables en cas de commission d'une infraction sont quant à elles regroupées sous les articles 30, 30-1 et 30-2¹.

Votre commission s'interroge en outre sur l'opportunité d'inscrire les dispositions relatives au pouvoir de police général du capitaine, qui ne relève ni du pénal ni du disciplinaire, dans le code disciplinaire et pénal de la marine marchande. Il peut toutefois être répondu à cette objection que celui-ci a vocation à être fondu dans le code des transports et qu'au demeurant son appellation est aujourd'hui déjà impropre du fait de l'abrogation de sa partie disciplinaire.

Elle s'interroge également sur l'innovation que constitue, en droit français, le **fait de donner au procureur une compétence en matière de détention de personnes n'ayant commis aucune infraction.** Dans le droit actuel, de tels cas sont en effet à rapprocher des hospitalisations d'office, dont on relèvera qu'elles dépendent du préfet et non du procureur. Toutefois, au regard des exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus et de l'article 66 de la Constitution qui fait de l'autorité judiciaire la gardienne des libertés individuelles, une telle disposition lui paraît justifiée.

Par ailleurs, l'article 4 prévoit que *« lorsqu'il est fait application de l'article 28-2², le capitaine conduit la personne consignée devant l'officier de police judiciaire le plus proche »*. En réalité, seules les personnes consignées **soupçonnées d'avoir commis ou tenté de commettre un crime ou un délit doivent être conduite devant l'officier de police judiciaire le plus proche.** Votre commission estime donc souhaitable de préciser explicitement ce point à l'article 30 et d'ajouter que cette conduite doit se faire **« dès que possible »**.

¹ Reprenant les articles 28, 29 et 30.

² C'est-à-dire d'une mesure de consignation.

Elle propose ensuite de clarifier les obligations du capitaine selon qu'il navigue près des côtes françaises ou étrangères, en précisant, à l'article 30-1, « si la première escale du navire a lieu dans un port français » et, à l'article 30-2, « si la première escale du navire a lieu dans un port étranger ». S'agissant de ce dernier cas de figure, elle propose une modification rédactionnelle précisant que l'autorité consulaire n'informe le procureur de la République **que si elle veut prendre une mesure de consignation qui ne l'a pas été**, et non pour prolonger une mesure déjà prise par le capitaine. En outre, le procureur visé ici n'est pas celui « saisi en application de l'article 29 », comme le dit le texte, mais celui « compétent au titre de l'article 38 », comme le prévoit l'amendement proposé. Enfin, ce dernier précise explicitement que c'est l'autorité consulaire qui transmet le dossier au procureur.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 5

Application de l'article 4 à l'ensemble du territoire de la République

Afin d'uniformiser la procédure pénale en matière maritime sur l'ensemble du territoire de la République, l'article 5 rend l'article 4 applicable aux collectivités d'outre-mer. Les lois de procédure pénale étant des lois de souveraineté, il s'agit en effet d'une matière de la compétence de l'Etat dans ces collectivités.

En revanche, le titre I du projet de loi ne s'y applique pas, dans la mesure où il ne comporte aucune disposition expresse, alors que celle-ci est nécessaire en matière de droit du travail. La réserve de nationalité y est donc maintenue. En effet, le décret du 21 décembre 1911, applicable aux collectivités d'outre-mer, prévoit que le capitaine et son suppléant sont de nationalité française.

D'après les éléments transmis à votre rapporteur, les principes de ce décret seront repris et modernisés dans le projet de code des transports pour les collectivités d'outre mer autres que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Pour ces derniers, le décret de 1911 restera applicable une fois le code de transports adopté.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

*

*

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous présente, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR

- **M. Dominique Bussereau**, secrétaire d'Etat aux transports ;
- **M. Henri de Richemont**, sénateur de la Charente ;
- **Mme Marie-Christine Hervouet-Dion**, chargée de mission aux affaires sociales de l'Union des armateurs à la pêche de France ;
- **M. Eudes Riblier**, président et **Mme Anne-Sophie Avé**, déléguée générale, d'Armateurs de France ;
- **M. Philippe Gautier**, président de la Fédération générale des transports de la CFTC et **M. Marc Prebot**, officier de la marine marchande ;
- **M. Patrick Vigneron-Larosa**, président de la Confédération des Associations de la Marine Marchande (CAMM), secrétaire général de l'Association des Capitaines et Officiers de la Marine Marchande (ACOMM 2005), **M. Denys Cardon**, vice-président de Hydro Sup Marine, **M. Thierry Caudal**, membre de l'Association Française des Capitaines de Navires (AFCAN) et **Mr Bernard Datcharry**, membre de l'Association des Capitaines au Long Cours et Capitaines de Première Classe (ACLCC1) ;
- **M. Charles Narelli**, secrétaire général de la Fédération des officiers de la marine marchande (UGICT-CGT) et **M. Serge Larzabal**, secrétaire adjoint pêche de la Fédération nationale des syndicats maritimes de la CGT ;
- **M. Didier Cappelle**, secrétaire général et **M. Joël Jouault**, secrétaire national, de l'Union fédérale maritime de la CFDT ;
- **M. Pierre Scamaroni**, secrétaire général du Syndicat national et professionnel des officiers de la marine marchande de la CGC (SNPOMM-CGC) ;
- **M. Pierre Bonassies**, Président honoraire de l'Association française du droit maritime; professeur honoraire à la faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille ;
- **M. Jean Hedou**, secrétaire général, **Mme Sophie Boissonnade**, secrétaire fédérale et **M. Lilian Torres**, représentant fédéral responsable du secteur marine marchande à la Fédération Force ouvrière de l'équipement, de l'environnement, des transports et des services ;
- **M. Yves Richard**, secrétaire général et **M. Jacques Sauban**, président, de la Fédération française des pilotes maritimes (FFPM) ;

– **M. Marc Pratesi**, membre de l'Association des professionnels du remorquage (APERMA) ;

– **M. Pierre Figueras**, directeur-adjoint, **Mme Anne Lieure**, conseillère parlementaire au cabinet de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports et **M. Hervé Martel**, conseiller technique au cabinet de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

– **M. Michel Aymeric**, directeur des affaires maritimes et de la mer et **M. Alain Moussat**, chef de bureau de l'inspection du travail maritime ;

– **Mme Béatrice Baudiment**, magistrat, rattachée à la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code du travail maritime Loi du 13 décembre 1926</p>	<p>Projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires</p> <p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES AU CRITÈRE DE NATIONALITÉ DES ÉQUIPAGES DE NAVIRES</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime est remplacé par les deux alinéas suivants :</p>	<p>Projet de loi relatif à la nationalité des équipages de navires</p> <p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES AU CRITÈRE DE NATIONALITÉ DES ÉQUIPAGES DE NAVIRES</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. 3.....</p> <p>A bord des navires battant pavillon français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance doivent être français. Les autres membres de l'équipage doivent être ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans une proportion minimale fixée par arrêté du ministre chargé de la marine marchande, en fonction des caractéristiques techniques des navires ou de leur mode d'exploitation.</p>	<p>« À bord des navires battant pavillon français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance sont ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. L'accès à ces fonctions est subordonné à la possession de qualifications professionnelles et d'un niveau de connaissance de la langue française permettant notamment la tenue des documents de bord et l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis des organisations représentatives d'armateurs, de gens de mer et de pêcheurs intéressés, précise les modalités de vérification de cette dernière condition.</p>	<p>« À bord des navires battant pavillon français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance sont ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. L'accès à ces fonctions est subordonné à la possession de qualifications professionnelles et <u>à la présentation d'un diplôme attestant d'une maîtrise de la langue française et de la possession de connaissances juridiques</u> permettant la tenue des documents de bord et l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi. Un décret, pris après avis des organisations représentatives d'armateurs, de gens de mer et de pêcheurs intéressés, précise les <u>conditions d'application de cette disposition et la formation théorique et pratique exigée des candidats.</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français</p>	<p>« Les membres de l'équipage sont ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse dans une proportion minimale fixée par arrêté du ministre chargé de la mer pris, après avis des organisations représentatives d'armateurs, de gens de mer et de pêcheurs intéressés, en fonction des caractéristiques techniques des navires, de leur mode d'exploitation et de la situation de l'emploi. »</p>	<p>« Les membres de l'équipage sont ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse dans une proportion minimale fixée par arrêté du ministre chargé de la mer pris, après avis des organisations représentatives d'armateurs, de gens de mer et de pêcheurs intéressés, en fonction des caractéristiques techniques des navires, de leur mode d'exploitation et de la situation de l'emploi. »</p>
<p>Art. 5. - Les membres de l'équipage des navires immatriculés au registre international français doivent être ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans une proportion minimale de 35 % calculée sur la fiche d'effectif. Toutefois, pour les navires ne bénéficiant pas ou plus du dispositif d'aide fiscale attribué au titre de leur acquisition, ce pourcentage est fixé à 25 %.</p>	<p>Article 2</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français est remplacé par l'alinéa suivant :</p>	<p>Article 2</p> <p><u>L</u>. L'article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français est <u>ainsi modifié</u> :</p>
		<p>1° Dans le premier alinéa, les mots : « <u>doivent être ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen</u> » sont remplacés par les mots : « <u>sont ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse</u> ».</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>À bord des navires immatriculés au registre international français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance, qui peut être l'officier en chef mécanicien, garants de la sécurité du navire, de son équipage et de la protection de l'environnement ainsi que de la sûreté, sont français.</p>	<p>« À bord des navires immatriculés au registre international français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance, qui peut être l'officier en chef mécanicien, garants de la sécurité du navire, de son équipage et de la protection de l'environnement ainsi que de la sûreté, sont ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. L'accès à ces fonctions est subordonné à la possession de qualifications professionnelles et d'un niveau de connaissance de la langue française permettant notamment la tenue des documents de bord et l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi. Un décret en Conseil d'État, pris après avis des organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer intéressées, précise les modalités de vérification de cette dernière condition.»</p>	<p><u>2° Le deuxième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p>« À bord des navires immatriculés au registre international français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance, qui peut être l'officier en chef mécanicien, garants de la sécurité du navire, de son équipage et de la protection de l'environnement ainsi que de la sûreté, sont ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. L'accès à ces fonctions est subordonné à la possession de qualifications professionnelles et <u>à la présentation d'un diplôme attestant d'une maîtrise de la langue française et de la possession de connaissances juridiques</u> permettant la tenue des documents de bord et l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi. Un décret, pris après avis des organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer intéressées, précise les <u>conditions d'application de cette disposition et la formation théorique et pratique exigée des candidats.</u>»</p> <p><u>II. Le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Chaque armateur participe à l'embarquement des élèves des établissements français d'enseignement maritime.</u></p>
<p>Art. 6 - Afin de promouvoir une filière nationale de formation maritime, chaque armateur assure la formation embarquée nécessaire au renouvellement des effectifs visés à l'article 5.</p> <p>.....</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article 221 du code des douanes est abrogé.</p>	<p>Article 3</p> <p>Sans modification</p>
<p>Code des douanes</p> <p>Art. 221 - A bord des navires battant pavillon français, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance doivent être français. Les autres membres de l'équipage doivent être ressortissants d'un État membre de la</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article 221 du code des douanes est abrogé.</p>	<p>Article 3</p> <p>Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans une proportion minimale fixée par arrêté du ministre chargé de la marine marchande, en fonction des caractéristiques techniques des navires ou de leur mode d'exploitation.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRÉROGATIVES DU CAPITAINE EN MATIÈRE PÉNALE ET DE SÉCURITÉ DU NAVIRE</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRÉROGATIVES DU CAPITAINE EN MATIÈRE PÉNALE ET DE SÉCURITÉ DU NAVIRE</p>
<p style="text-align: center;">Code disciplinaire et pénal de la marine marchande</p> <p style="text-align: center;">Loi du 17 décembre 1926</p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p style="text-align: center;">Les articles 28 à 30 de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande sont remplacés par les dispositions suivantes :</p> <p style="text-align: center;">Conf. Art. 28-1.</p> <p style="text-align: center;">Con. Art. 28-2</p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">« Art. 28 - Le capitaine prend toutes mesures nécessaires et adaptées en vue d'assurer la préservation du navire et de sa cargaison et la sécurité des personnes se trouvant à bord.</p> <p style="text-align: center;">« Art. 29 - A la demande du procureur de la République compétent au titre de l'article 37 ou avec son accord, le capitaine peut ordonner la consignation dans un lieu fermé, pendant la durée strictement nécessaire, d'une personne mettant en péril la préservation du navire, de sa cargaison ou de la sécurité des personnes se trouvant à bord lorsque les aménagements du navire le permettent. Le mineur doit être séparé de toute autre personne consignée.</p> <p style="text-align: center;">« En cas d'urgence, la consignation est immédiatement ordonnée par le capitaine. Il informe dès le début de celle-ci le procureur compétent afin de recueillir son accord.</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. 28. - Dès que le capitaine a connaissance d'un crime, d'un délit ou d'une contravention commis à bord, il procède à une enquête préliminaire conformément aux dispositions du titre II du livre Ier du Code de procédure pénale. Les circonstances du crime, du délit ou de la contravention et les énonciations du procès-verbal de l'enquête préliminaire sont mentionnées au livre de discipline.</p>	<p>« Art. 28. - Lorsque le capitaine a connaissance d'un crime, délit ou tentative de crime ou de délit commis à bord du navire, il effectue, afin d'en conserver les preuves et d'en rechercher les auteurs, tous les actes utiles ou exerce les pouvoirs mentionnés aux articles 54, 60, 61, 62, et au premier alinéa de l'article 75 du code de procédure pénale. Les articles 55, 59, 66, 67 et les premier et deuxième alinéas de l'article 76 du code de procédure pénale sont applicables. Ses constatations et ses diligences sont inscrites au livre de discipline. Il en informe sans délai l'autorité administrative en indiquant la position du navire ainsi que le lieu, la date et l'heure prévus de la prochaine escale. L'autorité administrative en informe sans délai le procureur de la République compétent au titre de l'article 37 qui peut ordonner le déroutement du navire. Lorsqu'il est fait application de l'article 28-2, le capitaine conduit la personne consignée devant l'officier de police judiciaire le plus proche.</p>	<p>« Art. 30. - Lorsque le capitaine a connaissance d'un crime, délit ou tentative de crime ou de délit commis à bord du navire, il effectue, afin d'en conserver les preuves et d'en rechercher les auteurs, tous les actes utiles ou exerce les pouvoirs mentionnés aux articles 54, 60, 61, 62 et au premier alinéa de l'article 75 du code de procédure pénale. Les articles 55, 59, 66 et les premier et deuxième alinéas de l'article 76 du code de procédure pénale sont applicables. <u>Les pouvoirs d'enquête de flagrance visés au présent article s'appliquent aux crimes flagrants et aux délits flagrants lorsque la loi prévoit une peine d'emprisonnement.</u> Les constatations et les diligences <u>du capitaine</u> sont inscrites au livre de discipline. <u>Celui-ci</u> en informe sans délai l'autorité administrative en indiquant la position du navire ainsi que le lieu, la date et l'heure prévus de la prochaine escale. L'autorité administrative en informe sans délai le procureur de la République compétent au titre de l'article 37 qui peut ordonner le déroutement du navire.</p>
<p>En cas de nécessité, le capitaine peut faire arrêter préventivement la personne mise en examen. S'il s'agit d'un mineur de dix-huit ans, ce dernier devra, dans ce cas, être séparé de tous autres détenus. L'emprisonnement préventif est subordonné à l'observation des règles prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 8. L'imputation de la détention préventive sur la durée de la peine est de droit, sauf décision contraire de la juridiction compétente.</p>	<p>« Il constate les contraventions commises à bord sur le livre de discipline.</p>	<p>« <u>Lorsque la personne soupçonnée d'avoir commis ou tenté de commettre un crime ou un délit fait l'objet d'une mesure de consignation, le capitaine la conduit dès que possible</u> devant l'officier de police judiciaire le plus proche.</p>
<p>« Art. 28-1. - Le capitaine prend toutes mesures nécessaires et adaptées en vue d'assurer la préservation du navire et de sa cargaison et la sécurité des personnes se trouvant à bord.</p>	<p>« Art. 28-1. - Le capitaine prend toutes mesures nécessaires et adaptées en vue d'assurer la préservation du navire et de sa cargaison et la sécurité des personnes se trouvant à bord.</p>	<p>« <u>Lorsque le capitaine constate une contravention commise à bord, il l'inscrit</u> sur le livre de discipline.</p>
		<p>Conf. nouvel Art. 28</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. 29. - Le capitaine adresse sa plainte et les pièces de l'enquête préliminaire à l'administration des affaires maritimes du premier port où le bâtiment fait escale.</p>	<p>« Art. 28-2. - A la demande du procureur de la République compétent au titre de l'article 37 ou avec son accord, le capitaine peut ordonner la consignation dans un lieu fermé, pendant la durée strictement nécessaire, d'une personne mettant en péril la préservation du navire, de sa cargaison ou de la sécurité des personnes se trouvant à bord lorsque les aménagements du navire le permettent. Le mineur doit être séparé de toute autre personne consignée.</p>	<p>Conf. nouvel Art. 29</p>
<p>Art. 30. - Hors de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer, l'administrateur des affaires maritimes, saisi par le capitaine ou par l'un des officiers ou agents énumérés au paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 26 ci-dessus, ou agissant d'office, complète, s'il y a lieu, l'enquête effectuée par le capitaine, en exécution de l'article 28, ou procède, dès qu'il a connaissance de l'infraction, à une enquête préliminaire, conformément aux dispositions du titre II du livre Ier du Code de procédure pénale, puis il statue dans les conditions indiquées ci-après.</p>	<p>« Art. 29. - Le capitaine transmet sans délai les pièces de l'enquête effectuée en application de l'article 28 à l'autorité administrative dans le ressort de laquelle se situe le premier port français où le navire fait escale ou le port d'immatriculation du navire. Dans les conditions prévues aux troisième alinéa et suivants de l'article 33, celle-ci saisit le président du tribunal maritime commercial, ou transmet dans les cinq jours l'original au procureur de la République compétent au titre de l'article 37.</p>	<p>« Art. 30-1. - Si la première escale du navire a lieu dans un port français, le capitaine transmet sans délai, par tout moyen permettant d'en garantir l'authenticité, les pièces de l'enquête effectuée en application de l'article 30 à l'autorité administrative dans le ressort de laquelle se situe ledit port ou le port d'immatriculation du navire. Dans les conditions prévues aux troisième alinéa et suivants de l'article 33, celle-ci saisit le président du tribunal maritime commercial ou transmet dans les cinq jours l'original au procureur de la République compétent au titre de l'article 37.</p>
<p>Art. 30. - Hors de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer, l'administrateur des affaires maritimes, saisi par le capitaine ou par l'un des officiers ou agents énumérés au paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 26 ci-dessus, ou agissant d'office, complète, s'il y a lieu, l'enquête effectuée par le capitaine, en exécution de l'article 28, ou procède, dès qu'il a connaissance de l'infraction, à une enquête préliminaire, conformément aux dispositions du titre II du livre Ier du Code de procédure pénale, puis il statue dans les conditions indiquées ci-après.</p>	<p>« Art. 30. - Lorsqu'un crime, délit ou tentative de crime ou de délit a été commis à bord et que le navire fait escale dans un port étranger, les pièces de l'enquête sont remises sans délai à l'autorité consulaire qui se rend à bord afin de constater les mesures prises par le capitaine et le cas échéant vérifier les conditions de consignation des personnes mises en cause. L'autorité consulaire peut procéder à une enquête complémentaire dans les conditions prévues à l'article 28.</p>	<p>« Art. 30-2. - Si la première escale du navire a lieu dans un port étranger, les pièces de l'enquête sont remises sans délai à l'autorité consulaire. Celle-ci se rend à bord afin de constater les mesures prises par le capitaine et le cas échéant vérifier les conditions de consignation des personnes mises en cause. Elle peut procéder à une enquête complémentaire dans les conditions prévues à l'article 30.</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Si le navire doit prochainement aborder dans un port français, l'administrateur des affaires maritimes prononce, soit le maintien du prévenu en liberté provisoire, avec continuation du service, s'il fait partie de l'équipage, soit son incarcération sur le bâtiment. Dans tous les cas, le dossier de la procédure est confié, sous pli fermé et scellé, au capitaine du navire, pour être remis, ainsi que le prévenu, dès l'arrivée du bâtiment dans un port français, à la disposition de l'administrateur des affaires maritimes. L'administrateur des affaires maritimes saisit soit le procureur de la République, soit le président du tribunal maritime commercial, dans les conditions prévues à l'article 33.</p>	<p>« Si le caractère de l'infraction nécessite une mesure de contrainte, l'autorité consulaire informe sans délai le procureur de la République saisi en application de l'article 29 qui peut ordonner le maintien à bord de la personne mise en cause en vue de son rapatriement. Le dossier de la procédure est transmis par tout moyen permettant d'en garantir l'authenticité au procureur qui informe l'autorité administrative qui l'a saisi. »</p>	<p>« Si l'autorité consulaire <u>estime nécessaire de prendre une mesure de consignation</u>, elle en informe sans délai le procureur de la République <u>compétent au titre de l'article 37</u> qui peut ordonner le maintien à bord de la personne mise en cause en vue de son rapatriement.</p>
<p>Si le navire ne doit pas prochainement aborder dans un port français, l'administrateur des affaires maritimes débarque administrativement le prévenu, procède sur place, s'il y a lieu, à son incarcération provisoire, et prend, aussitôt que possible, les mesures nécessaires pour assurer son rapatriement dans un port français à bord d'un bâtiment de guerre ou d'un navire de commerce, soit en qualité de marin gagnant son passage, soit comme passager, soit en état d'incarcération, celle-ci étant subie, s'il s'agit d'un mineur de dix-huit ans, dans les conditions prévues à l'article 28, alinéa 2.</p>		<p>« <u>L'autorité consulaire transmet ensuite</u> le dossier de la procédure par tout moyen permettant d'en garantir l'authenticité au procureur qui informe l'autorité administrative qui l'a saisi. »</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Toutefois, si l'administrateur des affaires maritimes n'est pas en mesure de prendre à terre les mesures de coercition nécessaires, il peut prononcer l'incarcération provisoire du prévenu sur le navire où il était embarqué, en ordonnant qu'il sera statué à nouveau dans un prochain port. S'il s'agit d'un mineur de treize ans, il ne peut être incarcéré dans un établissement pénitentiaire, sauf le cas de crime ; le mineur de dix-huit ans doit être séparé de tous autres détenus.</p> <p>Si le prévenu est en fuite ou si, le navire ne devant pas aborder prochainement dans un port français, le caractère de l'infraction ne semble pas nécessiter une répression immédiate, l'administrateur des affaires maritimes se borne à adresser le dossier de l'affaire au ministre chargé de la marine marchande, qui saisit l'autorité judiciaire, visée au paragraphe 2 de l'article 37.</p> <p>Enfin, si l'administrateur des affaires maritimes reconnaît que les faits incriminés ne constituent qu'une faute de discipline, il inflige au prévenu une peine disciplinaire.</p>	<p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Les dispositions de l'article 4 s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République.</p>	<p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Sans modification</p>

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 septembre 2003
Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española contre Administración del Estado

Sommaire

1. L'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant son pavillon qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines et aux seconds de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

En effet, la portée de cette dérogation à la libre circulation des travailleurs concernant les emplois dans l'administration publique doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État membre concerné, laquelle ne saurait être mise en péril si des prérogatives de puissance publique n'étaient exercées que de façon sporadique, voire exceptionnelle, par des ressortissants d'autres États membres.

(voir points 44, 50, disp. 1)

2. Une exclusion générale, par un État membre, des ressortissants d'autres États membres de l'accès aux emplois de capitaine et de second de la marine marchande ne saurait être justifiée par les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique visées à l'article 39, paragraphe 3, CE, dès lors que la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes pour ces raisons n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques, tel celui de la marine marchande, ou des professions, telle celle de capitaine ou de second de navires marchands, à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États membres de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique.

(voir points 48-49)

3. L'exécution des obligations que le traité ou le droit dérivé imposent aux États membres ne saurait être soumise à une condition de réciprocité.

(voir point 61)

4. L'article 39 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre subordonne à une condition de réciprocité l'accès des ressortissants des autres États membres aux emplois de capitaine et de second de navires marchands battant son pavillon.

(voir point 62, disp. 2)

Parties

Dans l'affaire C-405/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunal Supremo (Espagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española

et

Administración del Estado,

en présence de:

Asociación de Navieros Españoles (ANAVE),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 39 CE ainsi que des articles 1er et 4 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissechet, M. Wathelet (rapporteur), R. Schintgen et C. W. A. Timmermans, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann et V. Skouris, Mmes F. Macken et N. Colneric, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues et A. Rosas, juges,

avocat général: Mme C. Stix-Hackl,

greffier: Mme M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

- pour le gouvernement espagnol, par Mme N. Díaz Abad, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement danois, par MM. J. Molde et J. Bering Lilsberg, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par MM. W.-D. Plessing et R. Stüwe, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hellénique, par Mmes E.-M. Mamouna et S. Chala, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et Mmes A. Colomb et C. Bergeot-Nunes, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement italien, par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. G. Flengo, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement norvégien, par M. H. Seland, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par Mme I. Martínez del Peral et M. D. Martin, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la défenderesse au principal et du gouvernement espagnol, représentés par Mme N. Díaz Abad, du gouvernement allemand, représenté par M. M. Lumma, en qualité d'agent, du gouvernement hellénique, représenté par Mme E.-M. Mamouna, du gouvernement français, représenté par M. G. de Bergues et Mme C. Bergeot-Nunes, et de la Commission, représentée par Mme I. Martínez del Peral et M. H. Kreppel, en qualité d'agent, à l'audience du 21 janvier 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juin 2003,

rend le présent

Arrêt

Motifs de l'arrêt

1 Par ordonnance du 4 octobre 2001, parvenue à la Cour le 15 octobre suivant, le Tribunal Supremo a posé, en vertu de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 39 CE ainsi que des articles 1er et 4 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours en annulation introduit par le Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (collège des officiers de la marine marchande espagnole, ci-après le «collège des officiers») à l'encontre du Real Decreto 2062/1999, por el que se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas (décret royal n° 2062/1999, réglementant le niveau minimal de formation des gens de mer), du 30 décembre 1999 (BOE du 21 janvier 2000, ci-après le «décret royal n° 2062/1999»).

Le cadre juridique

Les dispositions communautaires

3 Aux termes de l'article 39 CE:

- «1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.
2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.
3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:
- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
 - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
 - c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
 - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.
4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.»

4 Par ailleurs, l'article 1er du règlement n° 1612/68 dispose:

- «1. Tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État.
2. Il bénéficie notamment sur le territoire d'un autre État membre de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles.»

5 L'article 4 du même règlement prévoit:

- «1. Les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres limitant, en nombre ou en pourcentage, par entreprise, par branche d'activité, par région ou à l'échelon national, l'emploi des étrangers, ne sont pas applicables aux ressortissants des autres États membres.
2. Lorsque dans un État membre, l'octroi d'avantages quelconques à des entreprises est subordonné à l'emploi d'un pourcentage minimum de travailleurs nationaux, les ressortissants des autres États membres sont comptés comme travailleurs nationaux, sous réserve des dispositions de la directive du Conseil du 15 octobre 1963 [1/4].»

Les dispositions internationales

6 La convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, contient, dans sa partie VII, intitulée «Haute mer», section I, intitulée «Dispositions générales», qui regroupe les articles 86 à 115, des dispositions générales relatives à la navigation en haute mer.

7 Les articles 91, paragraphe 1, 92, paragraphe 1, 94, paragraphes 1 à 3, et 97, paragraphes 1 et 2, de cette convention disposent notamment:

«Article 91

Nationalité des navires

1. Chaque État 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. Les navires possèdent la nationalité

de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire.

[¼]

Article 92

Condition juridique des navires

1. Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à sa juridiction exclusive en haute mer. [¼]

[¼]

Article 94

Obligations de l'État du pavillon

1. Tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon.

2. En particulier tout État:

[¼]

b) Exerce sa juridiction, conformément à son droit interne, sur tout navire battant son pavillon ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire.

3. Tout État prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, [¼]

[¼]

Article 97

Juridiction pénale en matière d'abordage ou en ce qui concerne tout autre incident de navigation maritime

1. En cas d'abordage ou de tout autre incident de navigation maritime en haute mer qui engage la responsabilité pénale ou disciplinaire du capitaine ou de tout autre membre du personnel du navire, il ne peut être intenté de poursuites pénales ou disciplinaires que devant les autorités judiciaires ou administratives soit de l'État du pavillon, soit de l'État dont l'intéressé a la nationalité.

2. En matière disciplinaire, l'État qui a délivré un brevet de commandement ou un certificat de capacité ou permis est seul compétent pour prononcer [¼] le retrait de ces titres, même si le titulaire n'a pas la nationalité de cet État.»

Les dispositions nationales

8 La Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (loi n° 27/1992, relative aux ports de l'État et à la marine marchande), du 24 novembre 1992 (BOE du 25 novembre 1992, ci-après la «loi n° 27/1992»), prévoit, à son article 77, intitulé «Équipage des navires»:

«1. Le nombre de membres d'équipages des navires et les exigences tenant à leur qualification professionnelle doivent être de nature à garantir à tout moment la sécurité de la navigation et du navire, compte tenu de ses caractéristiques techniques et d'utilisation, dans les conditions qui seront arrêtées par voie réglementaire.

2. De même, les conditions de nationalité des équipages du navire seront déterminées réglementairement, même si les citoyens des États membres de la Communauté économique européenne pourront accéder, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, aux emplois à pourvoir dans les équipages des navires qui n'impliquent pas l'exercice, même occasionnel, de fonctions publiques, lequel reste réservé aux citoyens espagnols.»

9 Il ressort de la quinzième disposition additionnelle à la loi n° 27/1992, intitulée «Registre spécial des navires et des armateurs», que le capitaine et le second des navires inscrits sur le registre spécial institué par ladite disposition doivent avoir la nationalité espagnole. Ce registre ne concerne que les navires des armateurs dont le centre effectif de contrôle de l'exploitation des navires est situé aux Canaries ou, s'il est situé dans le reste de l'Espagne ou à l'étranger, qui possèdent aux Canaries un établissement ou une représentation permanents leur permettant d'exercer les droits et d'accomplir les obligations prévus par la législation en vigueur. Seuls peuvent être inscrits audit registre les navires civils utilisés pour la navigation à des fins commerciales, à l'exclusion de ceux destinés à la pêche, d'une taille minimale de 100 tonnes.

10 L'article 8 du décret royal n° 2062/1999, intitulé «Règles spécifiques en matière de reconnaissance des titres professionnels des citoyens de l'Union européenne titulaires de diplômes délivrés par l'un des États membres», dispose:

«1. La Direction générale de la marine marchande peut reconnaître directement, à l'égard des citoyens de l'Union européenne, les titres professionnels ou certificats de spécialité délivrés par l'un de ces États, conformément aux dispositions nationales applicables.

2. La reconnaissance d'un titre professionnel, formalisée par la délivrance d'une carte professionnelle de la marine marchande, est nécessaire pour accéder directement aux emplois à pourvoir dans les équipages des navires marchands espagnols, à l'exception des postes qui impliquent ou peuvent impliquer l'exercice de fonctions publiques que la loi attribue aux Espagnols, telles que celles de capitaine, de pilote ou de second, qui restent réservées aux citoyens espagnols.

3. Sans préjudice des dispositions du paragraphe précédent, les citoyens de l'Union européenne qui possèdent un titre délivré par un État membre peuvent exercer le commandement de navires marchands de jauge brute inférieure à 100 tonnes, qui transportent une cargaison ou moins de 100 passagers, qui opèrent exclusivement entre des ports ou des points situés dans des zones dans lesquelles l'Espagne exerce sa souveraineté, des droits souverains ou sa juridiction, dès lors que l'intéressé est en mesure d'établir l'existence de la réciprocité dans l'État dont il est ressortissant à l'égard des citoyens espagnols.»

11 Plusieurs dispositions de droit espagnol confèrent aux capitaines des navires de la marine marchande espagnole des fonctions publiques, telles que des fonctions de sécurité et de police, notariales ou relatives à l'état civil.

12 Ainsi, s'agissant des fonctions de sécurité et de justice, les articles 110, 116, paragraphe 3, sous f), et 127 de la loi n° 27/1992 habilite les capitaines à prendre à titre exceptionnel, dans des situations de danger à bord, toutes les mesures de police qu'ils estiment nécessaires à la bonne marche du navire. L'inobservation de ces mesures et instructions constitue une infraction grave. Le capitaine est tenu de consigner les infractions à cette loi dans le journal de bord.

13 En application de l'article 610 du Código de Comercio (code de commerce), le capitaine peut, en vertu des pouvoirs inhérents à sa fonction, infliger à bord des sanctions à l'encontre de ceux qui n'exécutent pas ses ordres ou qui manquent à la discipline. Les délits et les mesures prises doivent être consignés et le dossier transmis aux autorités compétentes dans le premier port où le navire fera escale.

14 Aux termes de l'article 700 du code de commerce, les passagers sont tenus de se soumettre sans exception aux instructions du capitaine pour ce qui a trait au maintien de l'ordre à bord.

15 Par ailleurs, s'agissant de la certification publique ou de l'établissement d'actes de l'état civil, il ressort de l'article 52 du Código Civil (code civil) que le capitaine peut, à certaines conditions, célébrer des mariages, et des articles 722 et 729 du même code qu'il peut recevoir des testaments et, en cas de décès du testateur à bord, qu'il est tenu d'assurer la garde des testaments et de les remettre aux autorités compétentes.

16 En application de l'article 19 de la Ley de Registro Civil (loi relative à l'état civil), les autorités ou les fonctionnaires désignés par voie réglementaire peuvent procéder à

l'enregistrement d'une naissance, d'un mariage ou d'un décès survenant notamment à l'occasion d'un trajet maritime. Les constatations faites dans de tels actes de naissance ont la même force probante que celles qui sont effectuées lors de l'inscription dans le registre de l'état civil.

17 En application de l'article 71 du Reglamento del Registro Civil (règlement relatif au registre de l'état civil), l'acte en vertu duquel sont enregistrés la naissance, le mariage ou le décès peut être effectué par le capitaine du navire lorsque ces faits surviennent au cours d'un trajet maritime. L'article 72 du même règlement prévoit que le capitaine a les mêmes droits et obligations qu'un officier de l'état civil pour constater les naissances, les décès ou les fausses couches, ou pour établir la filiation, ainsi que pour délivrer les permis d'inhumer.

18 Conformément à l'article 705 du code de commerce, le capitaine doit dresser l'acte de décès en cas de décès d'une personne à bord, et il est habilité, à l'expiration d'un délai de 24 heures, à prendre les mesures qui s'imposent en ce qui concerne le cadavre.

19 En application de l'article 627 du code de commerce, le second assure les droits, obligations et responsabilités du capitaine en cas d'empêchement de ce dernier.

Le litige au principal

20 Le collège des officiers a introduit un recours en annulation devant le Tribunal Supremo à l'encontre de certaines dispositions du décret royal n° 2062/1999.

21 Selon le collège des officiers, ce décret, en particulier son article 8, paragraphe 3, léserait les intérêts collectifs des officiers de la marine marchande espagnole et serait contraire à l'article 77 de la loi n° 27/1992 et à la quinzième disposition additionnelle à cette loi en tant qu'il reconnaît aux ressortissants des autres États membres la possibilité d'exercer le commandement de certains navires espagnols.

22 Le Tribunal Supremo, constatant que les capitaines et seconds des navires marchands exercent, généralement à titre occasionnel, des fonctions qui sont liées à des pouvoirs de police ou qui, en Espagne, sont habituellement confiées à des fonctionnaires, s'interroge sur le point de savoir si le fait pour un État membre de réserver de tels emplois à ses ressortissants est compatible avec l'article 39 CE et la jurisprudence de la Cour.

23 Selon cette juridiction, si une telle mesure devait être considérée comme conforme au droit communautaire, l'article 77, paragraphe 2, de la loi n° 27/1992, la quinzième disposition additionnelle à cette loi, ainsi que l'article 8, paragraphe 2, du décret royal n° 2062/1999, qui réservent aux ressortissants espagnols les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant pavillon espagnol, devraient être considérés comme licites. Il en serait alors de même, a fortiori, de l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999, qui ouvre aux ressortissants d'autres États membres l'accès aux emplois de capitaine et de second à certaines conditions et pour certains navires de la marine marchande espagnole.

24 Le Tribunal Supremo observe, à cet égard, qu'une exception à la mesure réservant les emplois de capitaine et de second aux ressortissants de l'État du pavillon telle que celle prévue à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999 peut être justifiée par la rareté des occasions pour les capitaines et les seconds d'exercer effectivement les fonctions publiques qui leur sont conférées lorsque ceux-ci sont affectés à des navires de petite taille s'éloignant peu des côtes.

25 Par ailleurs, dans l'hypothèse où les États membres ne pourraient pas maintenir une mesure réservant les emplois de capitaine et de second sur les navires battant leur pavillon à leurs ressortissants et seraient obligés d'offrir la possibilité aux ressortissants des autres États membres d'accéder, dans certaines circonstances, à ces emplois, le Tribunal Supremo se demande s'il est conforme au droit communautaire de subordonner cette possibilité à une exigence de réciprocité, ainsi qu'il est prévu à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999.

26 C'est dans ces conditions que le Tribunal Supremo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 39 [1/4] CE et les articles 1er et 4 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté,

autorisent-ils un État membre à réserver les emplois de capitaine et de second de ses navires marchands à ses propres ressortissants? En cas de réponse affirmative, cette réserve peut-elle être formulée en termes absolus (pour tout type de navires marchands) ou n'est-elle valable que dans les cas où, de manière prévisible et raisonnable, l'exercice effectif de certaines fonctions publiques par les capitaines ou les seconds peut s'avérer nécessaire?

2) Si les règles internes d'un État membre excluent de la réserve de ces emplois en faveur de ses ressortissants certains cas de navigation commerciale (compte tenu de facteurs tels que la jauge brute du navire, la cargaison ou le nombre de passagers, ainsi que les caractéristiques des traversées) et autorisent, dans de tels cas, l'accès des citoyens d'autres États membres de l'Union européenne aux emplois en question, peut-on subordonner cet accès à la condition de réciprocité?»

27 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que les articles 1er et 4 du règlement n° 1612/68 ne font qu'explicitier et mettre en oeuvre les droits découlant déjà de l'article 39 CE. En conséquence, c'est ce dernier article qui contient les seules règles pertinentes dans la présente affaire (voir, en ce sens, arrêt du 23 février 1994, Scholz, C-419/92, Rec. p. I-505, point 6).

Sur la première question

28 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant son pavillon et s'il importe, à cet égard, de tenir compte de la circonstance que, pour certains types de navigation, l'exercice par le capitaine ou le second de fonctions relevant de l'administration publique au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE s'avère limité et occasionnel.

Observations soumises à la Cour

29 Les gouvernements espagnol, danois, allemand, hellénique, français et italien, ainsi que la Commission, s'accordent pour considérer que les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant pavillon d'un État membre peuvent, conformément à l'article 39, paragraphe 4, CE, être réservés aux ressortissants de cet État dans la mesure où leurs titulaires, conformément à la législation nationale dudit État et à plusieurs instruments internationaux, telle la convention des Nations unies sur le droit de la mer, sont susceptibles d'exercer des fonctions relevant de l'«administration publique» au sens de cette disposition, telle qu'interprétée par la Cour, et relatives au maintien de la sécurité et à l'exercice de pouvoirs de police ainsi qu'à la certification publique et à l'établissement d'actes d'état civil.

30 Ces gouvernements justifient leur point de vue en invoquant les risques potentiels accrus en haute mer et le fait que le navire s'y trouve hors d'atteinte des autorités publiques, ce qui nécessiterait la présence à bord d'un représentant de la puissance publique, investi d'un pouvoir décisionnel, en la personne du capitaine.

31 Les arrêts du 29 octobre 1998, Commission/Espagne (C-114/97, Rec. p. I-6717, point 33), et du 31 mai 2001, Commission/Italie (C-283/99, Rec. p. I-4363, point 25), d'où il ressort que la notion d'«emplois dans l'administration publique» n'englobe pas des emplois au service d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé, ne seraient pas pertinents, nonobstant le fait que le capitaine d'un navire marchand est employé par un armateur privé. En effet, selon les gouvernements danois, hellénique et français, ainsi que selon la Commission, ce qui importe, même en l'absence de lien organique avec l'administration, c'est que le capitaine soit investi de prérogatives de puissance publique aux fins des intérêts généraux de l'État, ce qui, ainsi que le soutient également le gouvernement allemand, correspondrait à la conception fonctionnelle de l'administration publique qui sous-tend la jurisprudence de la Cour.

32 Le gouvernement espagnol estime, toutefois, que le fait de réserver les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant pavillon d'un État membre aux ressortissants de cet État n'est conforme à l'article 39, paragraphe 4, CE qu'à la condition que l'exercice effectif des fonctions publiques soit prévisible et raisonnable. C'est ainsi que se justifierait l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999, autorisant les ressortissants d'autres États membres à exercer le commandement de navires espagnols de

dimensions petites et moyennes, dont l'autonomie est réduite et qui se déplacent à l'intérieur des eaux territoriales espagnoles, de sorte que l'accomplissement d'actes de puissance publique peut être aisément différé. Il s'agirait de navires utilisés principalement pour les loisirs et le tourisme.

33 En revanche, les gouvernements danois, hellénique, français et italien, ainsi que la Commission, font valoir que, dès lors que le capitaine se voit confier par un État membre des prérogatives de puissance publique, la réserve prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE peut valablement être invoquée, indépendamment de la taille du navire, du nombre de passagers, de l'itinéraire suivi, de la proximité avec le territoire national, ou encore de la probabilité pour le capitaine d'exercer effectivement les fonctions publiques en cause, lesquelles seraient susceptibles d'être exercées sur tout type de navire et à tout moment, dès que la situation à bord l'exige.

34 Le gouvernement norvégien, après avoir relevé que, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 39, paragraphe 4, CE, qui constitue une exception au principe de la libre circulation des travailleurs, est d'interprétation stricte (voir, notamment, arrêt du 12 février 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153), se demande si les fonctions publiques traditionnellement dévolues aux capitaines de navires suffisent pour établir qu'un capitaine participe directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique dans le monde d'aujourd'hui. Le gouvernement norvégien observe que, en raison des possibilités techniques actuelles, la nécessité de faire usage de telles attributions est plus faible qu'autrefois, où les navires restaient en général beaucoup plus longtemps en mer et où il était beaucoup plus difficile de recevoir des instructions des autorités nationales. En outre, plus de la moitié de la flotte mondiale serait immatriculée, de nos jours, sous des pavillons de complaisance et le fait que ni l'équipage ni le capitaine de ces navires ne possèdent la nationalité de l'État du pavillon ne poserait en général aucun problème particulier.

35 À titre subsidiaire, les gouvernements espagnol, hellénique, français et italien considèrent qu'un État membre est en droit de réserver les emplois de capitaine et de second à ses propres ressortissants sur le fondement de l'article 39, paragraphe 3, CE.

36 À cet égard, la Commission objecte que l'article 39, paragraphe 3, CE est applicable uniquement à des individus dont le comportement personnel met en danger l'ordre public ou la sécurité publique. Aussi, il n'y aurait pas lieu de l'invoquer pour exclure de l'application du principe de la libre circulation des personnes toute une profession au motif que ses membres seraient chargés de garantir l'ordre public ou la sécurité à bord (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, précité, point 42). L'article 3, paragraphe 1, de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, 56, p. 850), conforterait cette analyse.

Réponse de la Cour

37 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que l'article 39, paragraphes 1 à 3, CE consacre le principe de la libre circulation des travailleurs et l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres. L'article 39, paragraphe 4, CE prévoit toutefois que les dispositions de cet article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.

38 Selon la jurisprudence de la Cour, la notion d'administration publique au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE doit recevoir une interprétation et une application uniformes dans l'ensemble de la Communauté et ne saurait dès lors être laissée à la totale discrétion des États membres (voir, notamment, arrêts Sotgiu, précité, point 5, et du 17 décembre 1980, Commission/Belgique, 149/79, Rec. p. 3881, points 12 et 18).

39 Elle concerne les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité (arrêts Commission/Belgique, précité, point 10, et du 2 juillet 1996, Commission/Grèce, C-290/94, Rec. p. I-3285, point 2).

40 En revanche, l'exception prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite (arrêts précités Commission/Belgique, point 11, et Commission/Grèce, point 2), ni, a fortiori, à des emplois au service d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé, quelles que soient les tâches qui incombent à l'employé (arrêts précités Commission/Espagne, point 33, et Commission/Italie, point 25).

41 Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, en tant que dérogation à la règle fondamentale de la libre circulation et de la non-discrimination des travailleurs communautaires, l'article 39, paragraphe 4, CE doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que cette disposition permet aux États membres de protéger (voir, notamment, arrêt du 16 juin 1987, Commission/Italie, 225/85, Rec. p. 2625, point 7).

42 En l'occurrence, il y a lieu de constater que le droit espagnol confère aux capitaines et aux seconds des navires marchands battant pavillon espagnol, d'une part, des prérogatives liées au maintien de la sécurité et à l'exercice de pouvoirs de police, notamment en cas de danger à bord, assorties, le cas échéant, de pouvoirs d'enquête, de coercition ou de sanction, allant au-delà de la simple contribution au maintien de la sécurité publique à laquelle tout individu peut être tenu, et, d'autre part, des attributions en matière notariale et d'état civil, qui ne sauraient s'expliquer par les seules nécessités du commandement du navire. De telles fonctions constituent une participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique aux fins de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État du pavillon.

43 La circonstance que les capitaines sont employés par une personne physique ou morale de droit privé n'est pas, en tant que telle, de nature à écarter l'applicabilité de l'article 39, paragraphe 4, CE dès lors qu'il est établi que, pour l'accomplissement des missions publiques qui leur sont dévolues, les capitaines agissent en qualité de représentants de la puissance publique, au service des intérêts généraux de l'État du pavillon.

44 Toutefois, le recours à la dérogation à la libre circulation des travailleurs, prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE, ne saurait être justifié du seul fait que des prérogatives de puissance publique sont attribuées par le droit national aux titulaires des emplois en cause. Encore faut-il que ces prérogatives soient effectivement exercées de façon habituelle par lesdits titulaires et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités. En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 41 du présent arrêt, la portée de cette dérogation doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État membre concerné, laquelle ne saurait être mise en péril si des prérogatives de puissance publique n'étaient exercées que de façon sporadique, voire exceptionnelle, par des ressortissants d'autres États membres.

45 Or, il ressort des indications de la juridiction de renvoi et du gouvernement espagnol que les emplois de capitaine et de second de la marine marchande espagnole constituent des emplois dans lesquels l'exercice de la fonction de représentation de l'État du pavillon est, en pratique, occasionnel.

46 Par ailleurs, il convient d'observer que la convention des Nations unies sur le droit de la mer n'exige pas que le capitaine d'un navire possède la nationalité de l'État du pavillon.

47 Il convient encore d'examiner si la condition de nationalité à laquelle serait subordonné l'accès aux catégories d'emplois en cause pourrait être justifiée sur le fondement de l'article 39, paragraphe 3, CE.

48 Il suffit, à cet égard, de rappeler que la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques, tel celui de la marine marchande, ou des professions, telle celle de capitaine ou de second de navires marchands, à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États membres de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (voir, en ce qui concerne la

santé publique, arrêt du 7 mai 1986, Gül, 131/85, Rec. p. 1573, point 17, et, en ce qui concerne la sécurité privée, arrêt Commission/Espagne, précité, point 42).

49 Par conséquent, une exclusion générale de l'accès aux emplois de capitaine et de second de la marine marchande ne saurait être justifiée par les raisons visées à l'article 39, paragraphe 3, CE.

50 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant son pavillon qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines et aux seconds de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

Sur la seconde question

51 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 39 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre subordonne à une condition de réciprocité l'accès des ressortissants des autres États membres aux emplois de capitaine et de second de navires marchands battant son pavillon tels que ceux visés à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999.

Observations soumises à la Cour

52 Le gouvernement espagnol estime que la possibilité de réserver à leurs ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires de leur marine marchande découle d'un droit reconnu aux États membres par l'article 39, paragraphe 4, CE, que ces derniers peuvent exercer ou restreindre selon les conditions fixées par leur législation nationale.

53 Le gouvernement français observe que, en tant qu'il place les emplois qu'il vise en dehors du champ d'application du traité, l'article 39, paragraphe 4, CE constitue une réserve de compétence des États membres et se distingue, à cet égard, des exceptions aux libertés de circulation prévues notamment par les articles 30 CE, 39, paragraphe 3, CE et 46 CE (voir, en ce sens, arrêt Commission/Belgique, précité, point 10). Aussi les États membres ne sauraient-ils être tenus de justifier les mesures qu'ils prennent vis-à-vis de ces emplois, à la différence de ce que la Cour a jugé à propos du recours aux exceptions prévues à l'article 30 CE. Un État membre serait libre d'admettre dans certains de ces emplois les ressortissants de certains États membres, dans les conditions qu'il juge opportunes, par exemple sous condition de réciprocité.

54 Certes, la Cour aurait jugé, notamment, dans l'arrêt Sotgiu, précité, que, dès lors qu'un État membre a admis des travailleurs ressortissants des autres États membres au sein de son administration publique, l'article 39, paragraphe 4, CE ne saurait justifier aucune mesure discriminatoire à leur encontre en matière de rémunération ou d'autres conditions du travail.

55 Toutefois, la présente affaire concernerait les modalités mêmes de l'accès aux emplois dans l'administration publique, si bien que cette jurisprudence ne serait pas applicable en l'espèce. En effet, en se bornant à prévoir, pour des emplois relevant de l'article 39, paragraphe 4, CE, une exception à la condition de nationalité pour les ressortissants de certains États membres seulement, avec qui, par exemple, existe une réciprocité, les autorités espagnoles n'auraient pas abandonné le principe selon lequel ces emplois sont réservés aux ressortissants espagnols et n'auraient donc pas procédé à une ouverture de principe desdits emplois.

56 La Commission soutient que les États membres peuvent toujours renoncer à appliquer l'exception visée à l'article 39, paragraphe 4, CE pour des emplois relevant de cette disposition et ouvrir, totalement ou partiellement, l'accès à ces emplois aux ressortissants d'autres États membres. Cependant, en cas d'accès partiel, celui-ci devrait être soumis à des conditions objectives et conformes au droit communautaire.

57 Or, l'exigence de réciprocité serait incompatible avec le principe d'égalité de traitement (arrêts du 22 juin 1972, Frilli, 1/72, Rec. p. 457, point 19, et du 2 février 1989, Cowan, 186/87, Rec. p. 195, point 20).

58 De même, le gouvernement norvégien considère que, dès lors qu'un État membre autorise des travailleurs d'autres États membres à occuper des emplois relevant de l'article 39, paragraphe 4, CE, aucune discrimination à l'égard de ces travailleurs ne saurait être admise. Une telle ouverture démontrerait, par elle-même, que les intérêts justifiant la dérogation au principe d'égalité de traitement permise par l'article 39, paragraphe 4, CE ne sont pas en cause (voir, en ce sens, arrêt *Sotgiu*, précité, point 4).

Réponse de la Cour

59 Il ressort de la réponse à la première question que des emplois de capitaine et de second de la marine marchande, tels que visés à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999 ne sauraient relever de la dérogation prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE.

60 En conséquence, conformément à l'article 39, paragraphe 2, CE, tout ressortissant d'un État membre a le droit d'accéder à de tels emplois, à l'exclusion de toute discrimination fondée sur la nationalité.

61 De plus, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que l'exécution des obligations que le traité ou le droit dérivé imposent aux États membres ne saurait être soumise à une condition de réciprocité (voir, notamment, arrêts du 29 mars 2001, *Portugal/Commission*, C-163/99, Rec. p. I-2613, point 22, et du 16 mai 2002, *Commission/Italie*, C-142/01, Rec. p. I-4541, point 7).

62 Dès lors, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 39 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre subordonne à une condition de réciprocité l'accès des ressortissants des autres États membres aux emplois de capitaine et de second de navires marchands battant son pavillon tels que ceux visés à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999.

Décisions sur les dépenses

Sur les dépens

63 Les frais exposés par les gouvernements danois, allemand, hellénique, français, italien et norvégien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Dispositif

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal Supremo, par ordonnance du 4 octobre 2001, dit pour droit:

1) L'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant son pavillon qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines et aux seconds de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

2) L'article 39 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre subordonne à une condition de réciprocité l'accès des ressortissants des autres États membres aux emplois de capitaine et de second de navires marchands battant son pavillon tels que ceux visés à l'article 8, paragraphe 3, du Real Decreto 2062/1999, por el que se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas, du 30 décembre 1999.

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 septembre 2003
Albert Anker, Klaas Ras et Albertus Snoek contre Bundesrepublik Deutschland

Sommaire

1. L'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine des navires battant son pavillon affectés à la petite pêche hauturière qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

En effet, la portée de cette dérogation à la libre circulation des travailleurs concernant les emplois dans l'administration publique doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État membre concerné, laquelle ne saurait être mise en péril si des prérogatives de puissance publique n'étaient exercées que de façon sporadique, voire exceptionnelle, par des ressortissants d'autres États membres.

(voir points 63-64, 69 et disp.)

2. Une exclusion générale, par un État membre, des ressortissants d'autres États membres de l'accès aux emplois de capitaine de navires de pêche ne saurait être justifiée par les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique visées à l'article 39, paragraphe 3, CE, dès lors que la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes pour ces raisons n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques, tel celui de la pêche, ou des professions, telle celle de capitaine de navires de pêche, à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États membres de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique.

(voir points 67-68)

Parties

Dans l'affaire C-47/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Albert Anker,

Klaas Ras,

Albertus Snoek

et

Bundesrepublik Deutschland, représentée par la Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 39, paragraphe 4, CE,

LA COUR;

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (rapporteur), R. Schintgen et C. W. A. Timmermans, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann et V. Skouris, Mmes F. Macken et N. Colneric, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues et A. Rosas, juges,

avocat général: Mme C. Stix-Häckl,

greffier: Mme M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

- pour les demandeurs au principal, par Me P. Slabschi, Rechtsanwalt,
- pour la défenderesse au principal et le gouvernement allemand, par MM. W.-D. Plessing et M. Lumma, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement danois, par MM. J. Molde et J. Bering Liisberg, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et Mme C. Bergeot-Nunes, en qualité d'agents,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. D. Martin et H. Kreppel, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des demandeurs au principal, représentés par Me P. Slabschi, de la défenderesse au principal, représentée par Mme B. Karsten, Regierungsrätin, du gouvernement allemand, représenté par M. Lumma, du gouvernement français, représenté par M. G. de Bergues et Mme C. Bergeot-Nunes, et de la Commission, représentée par Mme I. Martínez del Peral, en qualité d'agent, et M. H. Kreppel, à l'audience du 21 janvier 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juin 2003,

rend le présent

Arrêt

Motifs de l'arrêt

1 Par ordonnance du 31 janvier 2002, parvenue à la Cour le 19 février suivant, le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 234 CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 39, paragraphe 4, CE.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant MM. Anker, Ras et Snoek, de nationalité néerlandaise, à la Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord (direction de la navigation et des transports maritimes du Nord) à propos de l'accès à des emplois de capitaine de navire de pêche battant pavillon allemand.

Le cadre juridique

Les dispositions communautaires

3 Aux termes de l'article 39 CE:

- «1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.
- 2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.
- 3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:
 - a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
 - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
 - c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
 - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.»

Les dispositions internationales

4 La convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, contient, dans sa partie VII, intitulée «Haute mer», section I, intitulée «Dispositions générales», qui regroupe les articles 86 à 115, des dispositions générales relatives à la navigation en haute mer.

5 Les articles 91, paragraphe 1, 92, paragraphe 1, 94, paragraphes 1 à 3, et 97, paragraphes 1 et 2, de cette convention disposent notamment:

«Article 91

Nationalité des navires

1. Chaque État 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. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire.

[¼]

Article 92

Condition juridique des navires

1. Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à sa juridiction exclusive en haute mer. [¼]

[¼]

Article 94

Obligations de l'État du pavillon

1. Tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon.

2. En particulier tout État:

[¼]

b) Exerce sa juridiction, conformément à son droit interne, sur tout navire battant son pavillon ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire.

3. Tout État prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, [¼]

[¼]

Article 97

Juridiction pénale en matière d'abordage ou en ce qui concerne tout autre incident de navigation maritime

1. En cas d'abordage ou de tout autre incident de navigation maritime en haute mer qui engage la responsabilité pénale ou disciplinaire du capitaine ou de tout autre membre du personnel du navire, il ne peut être intenté de poursuites pénales ou disciplinaires que devant les autorités judiciaires ou administratives soit de l'État du pavillon, soit de l'État dont l'intéressé a la nationalité.

2. En matière disciplinaire, l'État qui a délivré un brevet de commandement ou un certificat de capacité ou permis est seul compétent pour prononcer [¼] le retrait de ces titres, même si le titulaire n'a pas la nationalité de cet État.

[...]»

Les dispositions nationales

6 L'article 2, paragraphe 2, de la *Schiffsbesetzungsverordnung* (règlement relatif aux équipages des navires), du 26 août 1998 (BGBl. I, p. 2577), modifiée par la *Verordnung* du 29 octobre 2001 (BGBl. I, p. 2785), dispose:

«Indépendamment de la jauge brute, le capitaine doit être ressortissant allemand au sens du *Grundgesetz* [loi fondamentale] et titulaire d'un certificat d'aptitude allemand.»

7 La formation des officiers de navires ainsi que la délivrance de certificats d'aptitude professionnelle sont régies par la *Schiffsoffizier- Ausbildungsverordnung* (règlement sur la formation des officiers des navires), du 11 février 1985 (BGBl. I, p. 323), modifiée en dernier lieu par la *Verordnung* du 29 octobre 2001, précitée (ci-après la «*SchOffzAusbV*»).

8 Les certificats d'aptitude obtenus, dans un autre État membre ou dans un État membre de l'Espace économique européen, par les ressortissants de l'un de ces États sont reconnus comme équivalents aux certificats allemands en vertu de l'article 21 bis, paragraphe 1, de la *SchOffzAusbV*, si les conditions prévues par la directive 89/48/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO 1989, L 19, p. 16), ou par la directive 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48 (JO L 209, p. 25), sont remplies. En particulier, s'il s'agit d'une activité de commandement, l'article 21 bis, paragraphe 2, de la *SchOffzAusbV* exige la preuve que l'intéressé s'est soumis avec succès à l'épreuve d'aptitude prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 89/48 ou à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 92/51. En vertu de l'article 21 quater de la *SchOffzAusbV*, la *Wasser- und Schifffahrtdirektion Nord* délivre, sur demande, une attestation de validité des qualifications reconnues comme équivalentes conformément à l'article 21 bis, paragraphe 1, de la *SchOffzAusbV*.

9 Toutefois, le titre reconnu comme équivalent, conformément à l'article 21 bis de la *SchOffzAusbV*, ne donne pas aux personnes ne possédant pas la nationalité allemande au sens du *Grundgesetz* le droit de commander des navires battant pavillon allemand. En effet, aux termes de l'article 24 de la *SchOffzAusbV*:

«La délivrance d'attestations de compétence à des personnes qui ne sont pas ressortissants allemands au sens du *Grundgesetz*, mais qui satisfont aux conditions pour l'obtention d'une attestation de compétence (article 7) peut être autorisée. Dans ce cas, l'attestation de compétence pour le service nautique ne comprend pas l'autorisation de direction de navire sous pavillon allemand. Cette indication doit être portée sur l'attestation de compétence [¼]»

10 Par ailleurs, aux termes de l'article 106 du *Seemannsgesetz* (loi relative aux gens de la mer), du 26 juillet 1957 (BGBl. II, p. 713), plusieurs fois modifié (ci-après le «*SeemG*»):

«(1) Le capitaine est le supérieur de tous les membres de l'équipage (article 3) et des autres personnes travaillant à bord (article 7). Il dispose de l'autorité suprême.

(2) Le capitaine doit veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité à bord et a le droit de prendre des mesures nécessaires à cette fin dans le cadre des dispositions qui sulvent et de la législation en vigueur.

(3) En cas de danger direct pour les personnes ou pour le navire, le capitaine peut faire appliquer les ordres donnés pour écarter ce danger, au besoin par les moyens de coercition nécessaires; l'arrestation provisoire est licite. Les droits fondamentaux visés aux articles 2, paragraphe 2, phrases 1 et 2, et 13, paragraphe 1, du *Grundgesetz* peuvent être restreints. Si plusieurs moyens sont envisagés, on retiendra, dans toute la mesure du possible, celui qui porte le moins préjudice aux intéressés.

(4) La contrainte physique et l'arrestation provisoire ne sont licites que si d'autres moyens paraissent d'emblée insuffisants ou se sont avérés tels. Ces mesures ne s'appliquent que tant

que et dans la mesure où l'exige l'accomplissement des tâches du capitaine visées aux paragraphes 2 et 3.

(5) S'il n'est pas en mesure de les exercer lui-même, le capitaine peut déléguer les pouvoirs visés aux paragraphes 1 à 4 au second ou au premier officier mécanicien dans le cadre de leurs fonctions. [¼]

[¼]»

11 En vertu de l'article 115 du SeemG, le non-respect des ordres donnés par le capitaine est passible de sanctions pénales lorsque de tels ordres doivent servir à lutter contre les dangers menaçant des personnes, des navires ou leur cargaison, à éviter des préjudices disproportionnés, à empêcher des perturbations importantes pour le fonctionnement du navire, à respecter les dispositions de sécurité maritime de droit public et à maintenir l'ordre et la sécurité à bord. L'abus de ce pouvoir est lui-même passible de sanctions pénales, conformément à l'article 117, lu en combinaison avec l'article 115, paragraphe 4, du SeemG.

12 Plusieurs dispositions de droit allemand confèrent aux capitaines des navires battant pavillon allemand des fonctions relatives à l'état civil.

13 Ainsi, en vertu de l'article 45, paragraphe 1, de la Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (règlement d'application de la loi sur l'état des personnes), du 12 août 1957, (BGBl. I, p. 1139), modifiée en dernier lieu par la Verordnung du 17 décembre 2001 (BGBl. I, p. 3752, ci-après la «PersStdGAV»), la naissance ou le décès d'une personne au cours d'un voyage sur un navire allemand doivent être authentifiés par un officier d'état civil du registre de l'état civil de Berlin I. En application du paragraphe 2 du même article, la naissance ou le décès doivent être notifiés au capitaine le lendemain de l'événement au plus tard. Si la personne tenue de faire la déclaration met fin à son voyage avant l'expiration de ce délai, cette notification doit avoir lieu alors que cette personne se trouve encore sur le navire en cause. Selon le paragraphe 3 dudit article, le capitaine établit un procès-verbal de déclaration de naissance ou de décès qu'il doit ensuite transmettre au premier bureau des inscriptions maritimes auprès duquel il lui est possible de le faire.

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 Les demandeurs au principal sont employés comme marins à bord de navires de pêche battant pavillon allemand pratiquant la petite pêche hauturière. Ils sont titulaires d'un «diploma voor Zeevisvaart SW V» (diplôme néerlandais de navigation pour les navires de pêche), qui, en vertu du droit néerlandais, donne le droit de commander des navires de la catégorie de ceux sur lesquels ils travaillent actuellement.

15 Le 30 septembre 1998, la Wasser- und Schifffahrtdirektion Nord a délivré à M. Ras l'autorisation d'exercer les fonctions de second ou de premier officier mécanicien sur des navires de pêche battant pavillon allemand. Par lettre du 30 octobre 1998, M. Ras a sollicité, sur le fondement de l'article 21 quater de la SchOffzAusbV, une attestation d'aptitude plus large l'autorisant à exercer également les fonctions de capitaine de navire de pêche battant pavillon allemand. La Wasser- und Schifffahrtdirektion Nord a rejeté cette demande, qu'elle a analysée comme une opposition, par décision du 14 décembre 1998.

16 Par ailleurs, les demandes similaires adressées, le 16 mars 1999, par MM. Anker et Snoek aux fins d'obtenir l'autorisation d'exercer les fonctions de capitaine, de second ou de premier officier mécanicien sur des navires de pêche battant pavillon allemand ont également été rejetées par la Wasser- und Schifffahrtdirektion Nord par décisions du 30 juillet 1999 pour autant qu'elles concernaient les fonctions de capitaine. Les oppositions formées par MM. Anker et Snoek contre ces décisions ont été rejetées par décision du 6 septembre 1999.

17 La Wasser- und Schifffahrtdirektion Nord s'est, en particulier, fondée sur l'article 106, paragraphes 2 et 3, du SeemG et sur l'article 24, deuxième phrase, de la SchOffzAusbV.

18 Les recours formés contre les décisions de rejet de la Wasser- und Schifffahrtdirektion Nord ont été rejetés, pour les mêmes motifs, par jugements du Verwaltungsgericht (tribunal administratif) du 14 novembre 2000. Cette juridiction a estimé que l'activité du capitaine de navire comportait des prérogatives de puissance publique au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE.

19 Par décision du 30 juillet 2001 du Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, les demandeurs au principal ont été admis à interjeter appel des jugements du Verwaltungsgericht.

20 Devant l'Oberverwaltungsgericht, les demandeurs au principal ont contesté l'application, à leur égard, de l'article 39, paragraphe 4, CE, lequel, en tant qu'exception, serait d'interprétation stricte. Cette disposition ne s'appliquerait que lorsque l'emploi concerné présuppose une solidarité spécifique de son titulaire à l'égard de l'État, qui devrait être garantie par le lien de la nationalité. Un tel lien n'existerait que si l'emploi comporte de manière caractéristique l'exercice de prérogatives de puissance publique et si le titulaire se voit confier la responsabilité de l'intérêt général de l'État. Ces conditions seraient cumulatives. Or, elles ne seraient pas remplies dans le chef d'un capitaine de navire de pêche. Même s'il existait des cas dans lesquels des capitaines auraient fait usage de prérogatives de puissance publique, celles-ci revêtiraient une importance à ce point secondaire qu'elles ne pourraient en aucun cas constituer le coeur de leur activité.

21 Au demeurant, alors même qu'il n'existe aucune restriction liée à la nationalité dans le domaine du transport aérien, l'article 3 de la Luftverkehrs-Ordnung (règlement relatif aux transports aériens), du 10 août 1963 (BGBl. I, p. 652), modifiée à plusieurs reprises, accorderait des responsabilités et des compétences étendues aux commandants de bord d'aéronef, qui iraient même au-delà de celles des capitaines de navire.

22 Selon la défenderesse au principal, les compétences reconnues au capitaine par l'article 106 du SeemG relèvent de l'administration publique et constituent l'expression du «genuine link» instauré par l'État du pavillon entre le navire et l'État. Elle se réfère, à cet égard, à l'article 94 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

23 Les compétences de puissance publique du capitaine ne découleraient pas de principes généraux de droit privé. Le capitaine ne veillerait pas seulement à garantir à bord l'ordre et la sécurité pour ses besoins propres, mais agirait pour la défense d'intérêts juridiquement protégés, le cas échéant en mettant de côté ses propres intérêts.

24 La défenderesse au principal invoque également les fonctions exercées par le capitaine en qualité d'officier d'état civil en cas de naissance ou de décès à bord, telles que prévues par l'article 45, paragraphe 3, de la PersStdGAV.

25 L'Oberverwaltungsgericht doute que l'article 24, deuxième phrase, de la SchOffzAusbV soit compatible avec l'article 39 CE, particulièrement s'agissant de navires pratiquant la petite pêche hauturière.

26 Il relève que, aux termes de la jurisprudence de la Cour, un emploi relevant de l'administration publique suppose, de la part de son titulaire, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État membre que le lien de nationalité tente précisément de garantir (arrêt du 17 décembre 1980, Commission/Belgique, 149/79, Rec. p. 3881). Or, selon lui, tel ne serait pas le cas des activités relevant des domaines de transports maritimes et aériens, qui seraient très éloignées des activités spécifiques de l'administration publique et n'impliqueraient aucune participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.

27 Toutefois, l'Oberverwaltungsgericht estime qu'un doute subsiste quant à la question de savoir si les compétences octroyées par l'article 106 du SeemG sont d'une nature telle qu'elles impliquent de manière générale l'exercice de prérogatives de puissance publique ou si, au contraire, elles découlent essentiellement des obligations générales découlant tantôt du droit civil - le capitaine étant le représentant à bord de l'armateur pour le compte duquel il exerce les droits tirés des contrats d'engagements de marins -, tantôt du droit pénal - le capitaine ayant une position de garant en présence d'une situation dangereuse.

28 Il observe que, en tout état de cause, l'article 106 du SeemG recouvre une partie très modeste de l'activité d'un capitaine. L'activité principale de celui-ci résiderait dans la direction du navire, ainsi que dans la gestion de l'équipage. Il exercerait à cette occasion des fonctions régies par le droit civil et le droit du travail qui incombent habituellement aux chefs d'entreprise ou aux directeurs d'usine.

29 C'est dans ces conditions que le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions du droit national qui exigent la nationalité de l'État du pavillon - en l'espèce la nationalité allemande - pour exercer l'activité professionnelle de patron (capitalne) d'un navire engagé dans la petite navigation maritime (Kleine Seeschiffahrt) sous le pavillon dudit État membre sont-elles compatibles avec l'article 39 CE?»

Sur la question préjudicielle

30 Par sa question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine de navires battant son pavillon affectés à la «petite navigation maritime» («Kleine Seeschiffahrt»).

Observations soumises à la Cour

31 Les demandeurs au principal considèrent qu'il y a lieu de répondre par la négative à la question préjudicielle.

32 À titre liminaire, ils soulignent que MM. Anker et Snoek possèdent la qualité de travailleurs au sens de l'article 39 CE. Si cette qualité peut être discutée en ce qui concerne M. Ras, qui est associé minoritaire de la Zeevisserijbedrijf RAS BV, actionnaire unique de la Seefischereibetrieb SC-25 GmbH, laquelle exploite le navire de pêche sur lequel M. Ras navigue, ce dernier, à défaut d'être considéré comme travailleur salarié, pourrait être considéré comme travailleur indépendant. Dans ce cas, il y aurait lieu de faire application de l'article 43 CE et de se demander si l'activité de capitaine d'un navire tel que celui sur lequel il navigue peut valablement être couverte par la disposition dérogatoire de l'article 45, premier alinéa, CE. À cet égard, les demandeurs au principal soutiennent que, eu égard à son libellé, la notion d'«autorité publique», au sens de l'article 45, premier alinéa, CE, est plus restreinte que celle d'«administration publique», au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE.

33 Selon les demandeurs au principal, l'activité de capitaine d'un navire de pêche ne relève pas de l'article 39, paragraphe 4, CE. La notion communautaire d'administration publique devrait, selon la jurisprudence de la Cour, être interprétée restrictivement en tant qu'exception à un principe fondamental de droit communautaire et être limitée à ce qui est absolument nécessaire pour garantir les intérêts que l'article 39, paragraphe 4, CE autorise les États membres à protéger (voir, notamment, arrêt du 16 juin 1987, Commission/Italie, 225/85, Rec. p. 2625, point 7). Elle devrait être entendue dans un sens fonctionnel: ce qui importerait, c'est que l'activité soit associée de manière caractéristique à des prérogatives de puissance publique; dans le même temps, le titulaire de l'emploi devrait être investi de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État (voir arrêt Commission/Belgique, précité, point 12).

34 Les demandeurs au principal ajoutent qu'il n'est pas suffisant que le titulaire de l'emploi exerce occasionnellement des prérogatives de puissance publique: l'exercice de ces prérogatives devrait constituer l'essentiel de l'activité (voir, en ce sens, arrêts du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, points 26 à 28, et du 27 novembre 1991, Bleis, C-4/91, Rec. p. I-5627, point 7).

35 En l'occurrence, les dispositions nationales allemandes ne confèreraient aucune prérogative de puissance publique au capitaine. Les pouvoirs que ce dernier tire de l'article 106 du SeemG constitueraient l'expression d'obligations générales de droit civil et de droit pénal, adaptées à la situation d'un navire en mer. De plus, les situations dans lesquelles le navire fait face à des situations dangereuses auraient considérablement diminué du fait, notamment, de la modernisation des moyens de communication et de la diminution du temps passé en mer, limité aux jours ouvrables, s'agissant des petits navires de pêche, lesquels, de surcroît, pêcheraient toujours à proximité des côtes.

36 Le coeur des fonctions du capitaine consisterait dans la conduite du navire et dans la gestion de l'équipage. Il s'agirait là de fonctions relevant du droit civil et du droit du travail, qui sont habituellement celles des chefs d'entreprise ou des directeurs d'usine. De plus, le capitaine serait lui-même occupé en grande partie par la capture et la transformation du poisson.

37 Enfin, les demandeurs au principal font valoir que, aux points 34 et 35 de son arrêt du 2 juillet 1996, *Commission/Grèce* (C-290/94, Rec. p. I-3285), la Cour a jugé que les secteurs des transports maritimes et aériens ne relèvent pas des domaines dans lesquels s'exerce une activité spécifique à l'administration. Cela signifierait que ces secteurs relèvent a priori de la liberté de circulation des travailleurs et qu'il appartient aux autorités nationales d'établir, pour des emplois déterminés, que, en réalité, les conditions de l'article 39, paragraphe 4, CE sont remplies [voir points 110 à 112 des conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire *Commission/Luxembourg* (arrêt du 2 juillet 1996, C-473/93, Rec. p. I-3207)]. Or, la défenderesse au principal n'en aurait pas apporté la démonstration s'agissant de l'emploi de capitaine de navire de pêche.

38 Les gouvernements allemand, danois et français, ainsi que la Commission, s'accordent pour considérer que les emplois de capitaine des navires battant pavillon d'un État membre affectés à la petite navigation maritime peuvent, conformément à l'article 39, paragraphe 4, CE, être réservés aux ressortissants de cet État dans la mesure où leurs titulaires, conformément à la législation nationale dudit État et à plusieurs instruments Internationaux, telle la convention des Nations unies sur le droit de la mer, sont susceptibles d'exercer des fonctions relevant de l'«administration publique» au sens de cette disposition, telle qu'interprétée par la Cour, et relatives au maintien de la sécurité et à l'exercice de pouvoirs de police ainsi qu'à l'établissement d'actes d'état civil.

39 Selon le gouvernement allemand, le fait que, dans la pratique normale de la pêche maritime, il n'y a pas toujours matière à exercer des prérogatives de puissance publique ne signifie pas que les mesures que le capitaine serait habilité à prendre le cas échéant n'ont pas un tel caractère. En outre, un navire pratiquant la petite pêche hauturière n'est, en principe, pas soumis à des restrictions de navigation, de sorte qu'il n'est pas exclu qu'il puisse exercer ses activités en dehors des eaux territoriales de l'État du pavillon ou des environs immédiats des côtes de cet État.

40 Le gouvernement danois considère que, si l'emploi de capitaine de navire implique l'exercice à bord de prérogatives de puissance publique qui reviennent, sur la terre ferme, aux autorités de police, notamment celles de retenir des suspects en garde à vue et de prendre des dépositions, il y a une participation directe de sa part à l'exercice de la puissance publique. Le maintien de l'ordre et de la sécurité constituerait le type de fonctions dont l'exercice suppose, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État, couvert par l'article 39, paragraphe 4, CE.

41 Le fait qu'il soit question, dans l'affaire au principal, de navires de petite taille n'entraîne, selon le gouvernement danois, aucune restriction au droit de l'État membre de réserver les emplois de capitaine sur les navires battant son pavillon à ses ressortissants. En effet, les situations dans lesquelles l'exercice de prérogatives de puissance publique par les capitaines de navire peut se révéler nécessaire pourraient se produire sur n'importe quel type de navire et à tout moment.

42 Ce gouvernement ajoute que la circonstance que l'État membre concerné n'ait pas fait usage de la possibilité de réserver à ses propres ressortissants des emplois comparables dans le domaine du transport aérien est sans pertinence, l'article 39, paragraphe 4, CE ne conférant aux États membres qu'une simple faculté de réserver les emplois qu'il vise.

43 Selon le gouvernement français, les capitaines de navire exercent, à l'évidence, des fonctions relevant de l'exercice de l'autorité publique, fonctions qui ne sauraient être confondues avec les obligations qui incombent à tout citoyen, à tout chef d'entreprise ou directeur d'usine, ou encore à tout commandant de bord d'aéronef. Il en serait ainsi même si l'emploi est exercé au sein d'entreprises privées, dès lors que les activités spécifiques de l'administration publique sont exercées, par délégation, pour le compte de l'État et non de l'employeur.

44 Le gouvernement français se réfère, par analogie, à certaines dispositions du code civil français et du code disciplinaire et pénal de la marine marchande français qui confluent au capitaine tantôt des fonctions d'«officier d'état civil», tantôt de véritables pouvoirs de police qui le font participer au service public de la justice. Il observe que ces prérogatives vont bien au-delà de celles conférées par l'article 73 du code de procédure pénale français à toute personne en cas de crime ou de délit flagrant. En effet, il résulterait de cette dernière

disposition que, si toute personne a qualité pour appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant, elle doit le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche, à qui seul appartiennent les pouvoirs d'arrestation et de placement en garde à vue.

45 Le gouvernement français conteste également l'assimilation des prérogatives des capitaines de navire aux obligations qui incombent aux chefs d'entreprise et aux directeurs d'usine de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé de leurs travailleurs. Ainsi, à la différence du capitaine d'un navire, un chef d'entreprise ne détient pas le pouvoir de procéder à l'arrestation d'un de ses employés ni de le consigner dans un lieu donné, puisqu'il est en mesure de faire appel à l'autorité publique.

46 De même, selon le gouvernement français, les pouvoirs conférés aux commandants de bord d'aéronef ne sauraient être comparés aux prérogatives des capitaines de navire, un commandant de bord d'aéronef disposant de pouvoirs comparables à ceux de tout citoyen face à une menace.

47 Enfin, le gouvernement français considère que la circonstance que les capitaines de navire n'exercent que rarement leurs pouvoirs d'autorité publique est sans conséquence sur l'inclusion de leur emploi dans le champ d'application de l'article 39, paragraphe 4, CE. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, cette dernière disposition ne s'appliquerait qu'aux seuls «emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques» (arrêt Commission/Belgique, précité, point 10). Ainsi, le seul fait que l'emploi «comporte» des attributions de puissance publique serait suffisant pour qu'il relève de l'article 39, paragraphe 4, CE. De surcroît, chaque fois que les circonstances l'exigent, l'exercice des attributions de puissance publique serait une nécessité concrète et ne saurait être confié à un autre membre d'équipage, sauf à priver le capitaine d'une grande part de son autorité.

48 À titre subsidiaire, le gouvernement français estime qu'un État membre est en droit de réserver les emplois de capitaine à ses propres ressortissants sur le fondement de l'article 39, paragraphe 3, CE. En effet, par leur participation à l'exercice de l'autorité publique, ces emplois relèveraient des exceptions à la libre circulation des travailleurs liées à l'ordre public ou à la sécurité publique.

49 La Commission souligne, tout d'abord, qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si tous les demandeurs au principal satisfont aux conditions nécessaires pour être considérés comme des travailleurs au sens de l'article 39 CE.

50 Elle relève, ensuite, qu'un navire battant le pavillon d'un État membre est certes considéré comme faisant partie du territoire de cet État, mais que, une fois qu'il s'est éloigné des côtes, ledit État n'est normalement pas en mesure d'intervenir avec ses propres organes de puissance publique pour sauvegarder ses intérêts généraux ou ceux de la collectivité publique. Aussi l'État du pavillon confère-t-il au capitaine le pouvoir d'exercer, en tant que représentant de la puissance publique, diverses fonctions visant à sauvegarder lesdits intérêts généraux, prévues par la législation nationale ou les instruments internationaux. Dans ces conditions, l'article 39, paragraphe 4, CE pourrait valablement être invoqué.

51 L'arrêt du 31 mai 2001, Commission/Italie (C-283/99, Rec. p. I-4363, point 25), qui concernait des gardiens privés assermentés, ne serait pas de nature à remettre en cause cette analyse, dès lors que des prérogatives de puissance publique sont précisément conférées aux capitaines de navire pour sauvegarder les intérêts généraux de l'État.

52 Toutefois, un particulier exercerait un emploi dans l'administration publique, au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE, uniquement si les organes de puissance publique qui relèvent institutionnellement de l'administration publique n'ont pas la possibilité d'intervenir ou ne peuvent le faire que difficilement. Le seul octroi de compétences d'autorité publique ne suffirait donc pas pour que l'article 39, paragraphe 4, CE puisse être invoqué. Il faudrait, de surcroît, qu'aucun organe de puissance publique ne puisse intervenir pour résoudre un éventuel conflit.

53 En outre, selon la Commission, la question de savoir si les compétences attribuées dépassent celles qui incombent, en vertu du droit civil et du droit pénal, à tout propriétaire, à tout employeur ou à tout citoyen devrait être appréciée au regard du droit national et être

tranchée par la juridiction de renvoi. Dans l'hypothèse où il serait établi que ces compétences relèvent de la puissance publique, la Commission considère que le recours à la dérogation prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE ne saurait, de surcroît, dépendre du degré de probabilité des situations dans lesquelles le capitaine du navire en cause doit effectivement exercer ces compétences d'autorité publique, ni de la taille de ce navire.

54 Enfin, la comparaison effectuée avec ce qui existe dans le domaine de la navigation aérienne serait sans pertinence, l'article 39, paragraphe 4, CE se bornant à laisser aux États membres la faculté de restreindre la libre circulation des travailleurs.

55 S'agissant, par ailleurs, de l'applicabilité de l'article 39, paragraphe 3, CE, la Commission estime que cette disposition est applicable uniquement à des individus dont le comportement personnel met en danger l'ordre public ou la sécurité publique. Aussi, il n'y aurait pas lieu de l'invoquer pour exclure de l'application du principe de la libre circulation des personnes toute une profession au motif que ses membres seraient chargés de garantir l'ordre public ou la sécurité à bord (voir, en ce sens, arrêt du 29 octobre 1998, Commission/Espagne, C-114/97, Rec. p. I-6717, point 42).

Réponse de la Cour

56 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que l'article 39, paragraphes 1 à 3, CE consacre le principe de la libre circulation des travailleurs et l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres. L'article 39, paragraphe 4, CE prévoit toutefois que les dispositions de cet article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.

57 Selon la jurisprudence de la Cour, la notion d'administration publique au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE doit recevoir une interprétation et une application uniformes dans l'ensemble de la Communauté et ne saurait dès lors être laissée à la totale discrétion des États membres (voir, notamment, arrêts du 12 février 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153, point 5, et Commission/Belgique, précité, points 12 et 18).

58 Elle concerne les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité (arrêts précités Commission/Belgique, point 10, et Commission/Grèce, point 2).

59 En revanche, l'exception prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite (arrêts précités Commission/Belgique, point 11, et Commission/Grèce, point 2), ni, a fortiori, à des emplois au service d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé, quelles que soient les tâches qui incombent à l'employé (arrêts précités Commission/Espagne, point 33, et du 31 mai 2001, Commission/Italie, point 25).

60 Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, en tant que dérogation à la règle fondamentale de la libre circulation et de la non-discrimination des travailleurs communautaires, l'article 39, paragraphe 4, CE doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que cette disposition permet aux États membres de protéger (voir, notamment, arrêt du 16 juin 1987, Commission/Italie, précité, point 7).

61 En l'occurrence, il y a lieu de constater que le droit allemand confère aux capitaines des navires de pêche battant pavillon allemand des prérogatives liées au maintien de la sécurité et à l'exercice de pouvoirs de police, notamment en cas de danger à bord, assorties, le cas échéant, de pouvoirs d'enquête, de coercition ou de sanction, allant au-delà de la simple contribution au maintien de la sécurité publique à laquelle tout individu peut être tenu. En outre, certaines fonctions auxiliaires en matière d'état civil, qui ne sauraient s'expliquer par les seules nécessités du commandement du navire, sont conférées au capitaine, en particulier celle de recevoir notification de la naissance ou du décès d'une personne au cours d'un voyage, même s'il incombe à un officier d'état civil, sur terre, de délivrer les actes authentiques. Si certains doutes peuvent subsister, à propos de ces fonctions en matière

d'état civil, quant au point de savoir si elles impliquent une participation directe ou indirecte à la puissance publique, doute qu'il incombe à la juridiction de renvoi de dissiper, il est certain, en revanche, que les fonctions liées au maintien de la sécurité et à l'exercice de pouvoirs de police constituent une participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique aux fins de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État du pavillon.

62 La circonstance que les capitaines sont employés par une personne physique ou morale de droit privé n'est pas, en tant que telle, de nature à écarter l'applicabilité de l'article 39, paragraphe 4, CE dès lors qu'il est établi que, pour l'accomplissement des missions publiques qui leur sont dévolues, les capitaines agissent en qualité de représentants de la puissance publique, au service des intérêts généraux de l'État du pavillon.

63 Toutefois, le recours à la dérogation à la libre circulation des travailleurs, prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE, ne saurait être justifié du seul fait que des prérogatives de puissance publique sont attribuées par le droit national aux titulaires des emplois en cause. Encore faut-il que ces prérogatives soient effectivement exercées de façon habituelle par lesdits titulaires et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités. En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 60 du présent arrêt, la portée de cette dérogation doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État membre concerné, laquelle ne saurait être mise en péril si des prérogatives de puissance publique n'étaient exercées que de façon sporadique, voire exceptionnelle, par des ressortissants d'autres États membres.

64 Or, il ressort des indications de la juridiction de renvoi que les emplois de capitaine de navires pratiquant la petite pêche hauturière, qui consistent pour l'essentiel à diriger des bateaux de petite taille, comportant un équipage réduit, et à participer directement à la pêche et à la transformation des produits de la pêche, constituent des emplois dans lesquels la fonction de représentation de l'État du pavillon occupe, en pratique, une place insignifiante.

65 Par ailleurs, ainsi que l'a observé à juste titre Mme l'avocat général au point 68 de ses conclusions, la convention des Nations unies sur le droit de la mer n'exige pas que le capitaine d'un navire possède la nationalité de l'État du pavillon.

66 Il convient encore d'examiner si la condition de nationalité à laquelle serait subordonné l'accès aux catégories d'emplois en cause pourrait être justifiée sur le fondement de l'article 39, paragraphe 3, CE.

67 Il suffit, à cet égard, de rappeler que la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques, tel celui de la pêche, ou des professions, telle celle de capitaine de navires de pêche, à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États membres de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (voir, en ce qui concerne la santé publique, arrêt du 7 mai 1986, Gül, 131/85, Rec. p. 1573, point 17, et, en ce qui concerne la sécurité privée, arrêt Commission/Espagne, précité, point 42).

68 Par conséquent, une exclusion générale de l'accès aux emplois de capitaine de navires de pêche ne saurait être justifiée par les raisons visées à l'article 39, paragraphe 3, CE.

69 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que l'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine des navires battant son pavillon affectés à la «petite navigation maritime» («Kleine Seeschiffahrt») qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

Décisions sur les dépenses

Sur les dépens

70 Les frais exposés par les gouvernements allemand, danois et français, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Dispositif

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Schleswig-Holsteinisches Obergericht, par ordonnance du 31 janvier 2002, dit pour droit:

L'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine des navires battant son pavillon affectés à la «petite navigation maritime» («Kleine Seeschiffahrt») qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne présentent pas une part très réduite de leurs activités.



Projet de loi

Nationalité des équipages de navires

(1ère lecture)

(n° 415 , 439)

N° 10

14 septembre
2007Service de la
séance**AMENDEMENT***présenté par*

M. de RICHEMONT

C	Demande de retrait
G	Défavorable
	Rejeté

ARTICLE 1ER

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance sont de la même nationalité. »

Objet

Cet amendement vise à renforcer les exigences en matière de sécurité à bord. Il est en effet fortement souhaitable, en cas de difficulté, que le capitaine et son suppléant s'expriment couramment dans la même langue.



Projet de loi

Nationalité des équipages de navires

(1ère lecture)

(n° 415, 439)

N° 11

14 septembre
2007Service de la
séance**AMENDEMENT***présenté par*
M. de RICHEMONT

C	
G	
Retiré	

ARTICLE 2

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance sont de la même nationalité. »

Objet

Cet amendement concerne les navires immatriculés au registre international français, sur lesquels il est souhaitable, en cas de difficulté survenant à bord, que le capitaine et son suppléant se comprennent rapidement et, pour cela, qu'ils s'expriment couramment dans la même langue.



Projet de loi

Nationalité des équipages de navires

(1ère lecture)

(n° 415 , 439)

N° 12

14 septembre
2007Service de la
séance**AMENDEMENT***présenté par*

M. de RICHEMONT

C	Demande de retrait
G	Défavorable
	Retiré

ARTICLE 2

Rédiger comme suit cet article :

L'article 5 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« A titre dérogatoire, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance peuvent être ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. Cette possibilité est ouverte à tout armateur ayant déclaré à l'autorité administrative ne pas pouvoir embaucher d'officier français du fait de la situation de l'emploi et n'ayant pas reçu de réponse dans un délai de huit jours à compter de cette déclaration.

« Le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance sont de la même nationalité. »

Objet

Cet amendement vise à maintenir le principe de la nationalité française du capitaine et de son suppléant, dans la mesure où ceux-ci sont responsables de la sûreté et de la sécurité à bord des navires battant pavillon français.

Afin de tenir compte de la pénurie actuelle d'officiers français et de favoriser l'immatriculation sous pavillon français, il ouvre toutefois une possibilité de dérogation dans le cas où l'armateur ne peut pas recruter d'officier français. Celle-ci est encadrée, puisque elle est soumise à déclaration auprès de l'administration, qui peut manifester son opposition dans un délai de huit jours.

**Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi pour la
confiance dans l'économie numérique
2004**

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai entendu tout à l'heure, en gravissant l'escalier sois pas trop long. Je le serais d'autant moins que, après l'exposé brillant que vient de nous délivrer René Trégouët, je me sens notoirement insuffisant, je le lui disais en aparté à l'instant, je raccourcirai donc, ce qui est pas vrai, mon propos, d'autant, simplement, si vous le permettez, monsieur le ministre, trois réflexions courtes et puis deux observations sur des articles, sachant que, article par article, nous aurons à revenir sur la finalité de cette loi.

La première observation courte, beaucoup trop courte, bien évidemment, c'est pour rendre hommage aux rapporteurs de notre commission sur la qualité du travail qu'ils ont fourni. Vous avez salué tout à l'heure dans votre introduction, monsieur le ministre, la finesse juridique et la connaissance pointue du domaine que nous traitons aujourd'hui, et c'est vrai, je m'associe à cet hommage, et c'est un sujet d'autant plus difficile à appréhender qu'il est un mixte entre les aspects techniques, entre un monde virtuel, alors que, dans le même temps, les différents opérateurs ou l'ingéniosité des intervenants est quasiment sans limites.

Or notre exercice, l'exercice auquel nous sommes confrontés aujourd'hui, consiste non pas contrôler, mais avoir toujours confiance dans l'économie numérique, mais aussi de la

contrôler, puisque c'est l'acte législatif que nous sommes en train d'effectuer. Nous ne pouvons pas faire l'un sans l'autre, mais c'est un mixte entre l'un et l'autre, et c'est dans la raison que nous trouverons la justesse et le juste propos. Nous ne pouvons pas, pour les raisons qui ont été largement développées antérieurement, nous interdire de contrôler.

Or, donc, il s'agit de définir un code de déontologie, une sorte de code de développement, un texte d'encadrement, et c'est là un exercice qui est extrêmement difficile.

La loi ne doit pas être un exercice de rattrapage. Ce serait une erreur. Ce serait arriver en retard. Mais, au contraire, on doit pouvoir autoriser les évolutions. C'est une loi sur laquelle, très certainement, à un moment ou à un autre, le Parlement aura à revenir, d'autant plus que

tout à l'heure, l'expression a été utilisée, nous sommes à la préhistoire de cette technologie, et

il faudra bien que le législatif et que le législateur accompagnent cette évolution, sans la

freiner, en l'encadrant, mais en autorisant son futur.

Çà, c'était la première observation que je voulais faire, donc, en saluant la pertinence

des observations et, surtout, la qualité du travail effectué par les rapporteurs.

Mais cette difficulté, je voudrais le dire quand même un peu au passage, a fait que, au

sein de la commission, les débats ont été riches, ont été intenses, ont été passionnés, mais

jamais passionnels.

La deuxième observation, c'est pour dire qu'en toile de fonds, il était urgent que le texte vienne, mais tout le monde l'a rappelé abondamment, mais faire une observation, monsieur le ministre, c'est que la succession rapide de deux projets de lois fondamentales sur la confiance dans l'économie numérique qui viennent en même temps a quelque peu gêné, ou troublé, la lisibilité des différentes dispositions. Mais, ceci étant, la France est en retard, et il nous convenait de rattraper ce retard. Nous sommes en retard sur le reste de l'Europe. Nous sommes en retard sur le calendrier européen lui-même et nous sommes aussi un peu en retard par rapport à d'autres grands pays dans le monde.

Troisième observation très courte, c'est cette loi « Confiance dans l'économie numérique » a suscité un formidable débat autour du comment, mais aussi du pourquoi.

L'accès au haut débit doit se concevoir par le haut, et non pas par le bas. C'est la clé de

l'aménagement numérique du territoire. Comment engager les collectivités à répondre à ce

formidable enjeu de différenciation territoriale ? C'est la réponse que nous devons apporter.

Nous avons délibérément choisi d'apporter une réponse positive, en ne limitant pas leurs

moyens et en ne leur demandant pas de faire la course avec des semelles de plomb. C'est en

tous cas l'objet des différents amendements, ou bien qui avaient été proposés en première

lecture ou bien les diverses dispositions sur lesquelles nous allons nous prononcer en deuxième lecture.

Or, donc, sur le propos de fonds, je voudrais me limiter à intervenir sur les articles 58 et 59 de la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle qui viendra ici la semaine prochaine et sur l'article 37 *bis* A du texte d'aujourd'hui.

Sur l'article 58 et 59 du texte, tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale et que nous verrons la semaine prochaine, ils abordent le sujet de l'obligation de reprise des chaînes de télévision hertziennes sur les réseaux de distribution. L'écriture de l'Assemblée nationale

permet à TF1 et à M6 de refuser d'être repris sur un bouquet câblé, ADSL ou satellitaire. En

supprimant l'obligation qui pèse sur TF1 et M6 de distribuer la chaîne hertzienne sur tous les

supports de télévision, nous serions en train de tuer le métier de distributeur de télévision.

TF1 et M6 sont en effet d'un poids considérable, et comment imaginer que l'on puisse avoir

une distribution en se privant de ces deux grandes chaînes ? On contraindrait alors les

Français à s'abonner à TPS, par exemple, pour recevoir des chaînes gratuites qui utilisent

gratuitement des fréquences hertziennes, qui sont elles-mêmes des biens publics. La directive

européenne impose le *must carry* de toutes les chaînes hertziennes chez tous les distributeurs

de télévision ; la Constitution préconise un égal accès à la culture ; les cahiers des charges

originels de TF1 et M6 leur demandent d'être diffusées auprès de tous les Français. Ce sont

là trois raisons, chacune en elle-même suffisante, pour que l'on revienne à un moment ou à

un autre sur ces articles et que nous respections l'obligation de *must carry*.

La deuxième observation, elle concerne l'article 37 *bis* A du texte que nous examinons aujourd'hui, et je crois l'écriture du code de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

Nous sommes, d'une manière tout à fait transversale dans cet hémicycle, d'accord sur le fond. Peut-être que sur certaines modalités, il peut y avoir des différences, mais retenons

d'abord le fond, et on conjuguera les différences de manière à ce que l'on permette aux collectivités de jouer pleinement leur rôle.

Nous sommes tous convaincus ici, monsieur le ministre, que le premier paquet de décentralisation engagé dans les années quatre-vingts a permis à la France de faire un formidable bond en avant. Sans cette décentralisation, où en seraient aujourd'hui les réseaux routiers, les lycées, les collèges, et l'ensemble des équipements infrastructures ou actions confiés aux collectivités locales ou territoriales ?

Eh bien, nous sommes aujourd'hui devant le même choix en matière de développement des éléments permettant l'accès à l'internet haut débit. Le débat autour de la

loi Confiance dans l'économie numérique porte sur le comment, mais plus encore sur le pourquoi. Pourquoi s'équiper ? Pourquoi les collectivités locales, territoriales, souhaitent-elles sur ce point de la liberté ? Pourquoi veulent-elles entreprendre des initiatives ? Je me permettrai de citer Goethe qui, parlant des collectivités humaines, disait : elles meurent dès lors qu'elles cessent de vouloir vivre. C'est exactement la problématique des collectivités. Si nous ne faisons pas le nécessaire pour continuer de vivre, alors nous sommes condamnés. C'est le comment, c'est le pourquoi. C'est un point fondamental de la loi.

Alors, première réponse à ce comment ou à ce pourquoi. C'est un formidable enjeu de différenciation territoriale. Les départements les plus éloignés des grands lieux de décision

peuvent enfin rejoindre les cœurs de vie, peuvent enfin revenir à armes égales dans la compétition de l'accueil des entreprises, de la qualité de la vie ou de l'offre de chances égales de développement.

Je voudrais faire une observation quasi biologique : l'état de bonne santé ne se définit que par la négative. C'est lorsqu'il y a des déséquilibres entre les différents organes du corps humain que se trouve, que se situe la notion de maladie.

Il en va de même de notre société. Notre société est malade lorsqu'elle est déséquilibrée, et lorsqu'on a à se plaindre ou lorsqu'on constate les difficultés des grandes métropoles et mégapoles, lorsqu'on comprend, lorsqu'on regarde les difficultés des

concentrations humaines et qu'on compare avec des sociétés dites rurales, où on retrouve un certain nombre de facteurs tels que l'équilibre, la convivialité et le caractère non excessif, nous avons là, je crois, le cœur de la problématique. Lorsque nous aurons conjugué trois facteurs : la qualité des emplois, la qualité de l'environnement et la qualité de la capacité des accès au reste du monde, on aura trouvé la solution à la quadrature du cercle qui fera que nous aurons rendu notre société, nous aurons ramenée notre société à une taille humaine et nous aurons réaffirmé par le même biais ou par le même moyen que l'économie est au service de l'homme et non pas l'inverse.

À partir du moment où on aura permis ça – ça a été dit excellemment tout à l'heure par René Trégouët –, on aura donné non pas la clé, mais des possibilités aux collectivités locales de faire les choix qu'elles auront à faire elles-mêmes dans leur diversité, dans leur liberté, dans leurs moyens d'action, pour faire en sorte que notre société devienne à taille humaine, et si, ici et là, et vous multipliez par le nombre de départements ou le nombre de régions, nous allons dans cette direction, alors, la société française redeviendra la société qu'elle a été : une société à taille humaine avec des vocations humanistes affirmées et avec des capacités d'épanouissement de l'individu qui seront au-delà de ce qu'un texte pourra

faire. C'est la permission de le faire que nous sollicitons à travers les amendements que nous avons déposés.

La deuxième réponse sur le pourquoi et le comment, ça a été dit, et je le redis pour qu'il n'y ait plus d'ambiguïté sur le sujet, j'ai fait partie en tant que président de conseil général avec un certain nombre de mes collègues, nous avons fait partie de ceux qui souhaitent que l'on aille jusqu'au niveau 4 des activités dans le cadre de la classification définie par l'Autorité de régulation des télécommunications et que nous soyons opérateurs d'opérateurs.

Je ne vais pas insister, puisque, aujourd'hui, il y a, enfin et heureusement, consensus sur le sujet. Mais nous ne voulons pas jouer aux opérateurs. Nous voulons seulement aménager, et la logique d'aménagement de l'équipement numérique est la suivante. Elle est simple à comprendre. Ce que nous souhaitons, c'est nous doter des infrastructures nécessaires pour les amener à un niveau tel qu'à partir de ce niveau jouera le libre marché. C'est uniquement la problématique qui est la nôtre. Renoncer ou donner un coup de pied à la fatalité territoriale, faire en sorte que nous corrigions nos handicaps en mettant les moyens nécessaires pour qu'à partir d'un certain niveau, nous puissions effectivement exercer notre liberté et jouer pleinement, pleinement notre jeu. Nous avons besoin d'accès en quantité –

c'est une obligation incontournable – et en qualité, c'est-à-dire à des tarifs concurrentiels.

L'accès en quantité, France Télécom propose un équipement quantitatif de base, mais

absolument pas de nature à rester dans la course. Nous sommes sur un rythme lent et bas, et

çà, c'est quelque chose qui ne nous permettra pas de rattraper le niveau moyen du

développement européen. La différence avec les autres grands pays européens est de 1 à 10.

Nous sommes encore sur des capacités de débit qui sont largement inférieures à ce qui existe

aujourd'hui en Suède et qui existe aujourd'hui dans d'autres pays européens, et plus encore

avec le Japon, ou même, encore un peu plus loin, avec d'autres pays.

À l'intérieur même de notre pays en France, lorsque nous avons commencé à mettre en place des équipements de base, le différentiel entre l'installation d'un système dans le département de la Manche était d'un écart de 1 à 5 par rapport à la périphérie de la région parisienne. Nous ne pouvions pas accepter cette différence. C'est là l'enjeu majeur de l'action que nous avons à menée.

Et même si on nous propose demain, mais j'en suis heureux, le *rich* ADSL, nous serons de toute façon encore largement en-deçà. Ne nous privons pas de la possibilité de rattraper vite et bien un niveau tout à faire correct et convenable dont nous avons besoin.

Voilà, monsieur le ministre, simplement ce que je voulais vous dire. Mais, en retenant les propositions de la commission, nous offrons une voie royale aux entreprises. Je veux prendre qu'un exemple en forme de conclusion. Les offres voix et données, c'est-à-dire le haut débit avec téléphone gratuit inclus pour le même prix, ne sont présentes que là où il y a des groupages, c'est-à-dire concurrence. En organisant la présence de cette concurrence, de ce dégroupage, nous permettons aux entreprises d'être encore plus performantes sur des secteurs d'excellence, et c'est leur secteur d'excellence, et d'aller plus vite dans le développement des techniques alors que même nous-mêmes nous accélérons la croissance des usages, et ainsi nous contribuons à accroître le marché. Les choses sont simples, sont

claires. Il n'y a aucune antinomie à l'égard de quiconque. Il y a simplement une ouverture, un décorsetage de notre situation et de notre encadrement pour que nous soyons, et les uns et les autres, les meilleurs.

Monsieur le ministre, une attitude frileuse, voire passéiste, condamnerait la France à rester en queue de peloton. En retenant nos propositions, et celles exprimés par les départements, par la commission, vous autorisez la France à revenir en tête de la course.

Et s'il fallait aussi illustrer par d'autres propos, puisque j'ai quelque responsabilités dans le domaine du transport aérien, je me souviens des propos qui étaient tenus lorsque Air France a été recapitalisée par les Français. Et on se disait : mais on est en train de mettre

l'argent dans un puits sans fonds, il n'y aura jamais d'issue possible. Si on compare Air

France et France Télécom aujourd'hui, nous sommes dans une même fase de recapitalisation,

et pour faire quoi? Non pas pour boucher un trou, mais pour permettre d'être plus

performants, plus ambitieux, plus combatifs, plus pugnaces sur l'ensemble des marchés, de se

doter des moyens nécessaires pour atteindre l'excellence, et aujourd'hui on voit le résultat de

la compagnie nationale : elle est dans les tous premiers rangs des compagnies mondiales.

Nous avons permis, en faisant çà le redressement d'une grande compagnie, d'une grande

société. Nous l'avons fait en lui donnant les moyens de se battre sur un marché ouvert. Alors,

ne restons pas, n'essayons pas de donner des moyens à une grande entreprise pour rester

frileuse sur un marché que l'on voudrait fermer.

08 01 08 / BADINTER

M. Robert Badinter. Merci, madame la présidente. Madame la ministre, mes chers collègues, à cette heure tardive, et puisque nous sommes dans l'intimité d'une séance de nuit, je céderai à la tentation que Winston Churchill prêtait volontiers aux notables vieillissants : confondre leurs souvenirs et leurs discours...

C'est donc par un souvenir que je commencerai. Je ne dissimulerai pas ma grande passion pour les archives, passion familiale d'ailleurs, et je peux dire que j'ai eu le privilège de permettre le sauvetage des archives judiciaires avec M. Favier, uniquement – confessons-le – grâce à un étrange incident. J'étais à Vienne, il y avait une conférence des ministres européens de la justice, et j'en ai profité pour me rendre... Où ? À l'appartement de Freud, voir, évidemment, le célèbre canapé et les admirables petits objets archéologiques qu'il collectionnait.

Et m'entretenant avec le conservateur, j'évoquais une conférence qu'avait faite Freud sur le crime et le châtement et ce qu'il fallait en déduire... Eh oui, mais vous savez, monsieur le ministre, je pense qu'il y a une correspondance envoyée par Freud à Landru qui doit se trouver encore quelque part dans le dossier.

Je rentre à Paris. Premier soin : je convoque le greffier de Versailles : « je voudrais voir le dossier Landru. » Pas de dossier Landru.

- Eh bien moi, je veux voir le dossier Landru !

- Les Allemands l'ont emporté.

Je crois à beaucoup de choses, mais pas que les Allemands s'intéressaient au dossier Landru. Donc, il faut le retrouver parce que, si vous ne le retrouvez pas... Parole de ministre, on ne sait jamais.

Bref, un mois plus tard, l'huissier arrive porteur de deux cartons à chapeau, comme en transportaient les arpètes de jadis sur les Grands Boulevards : c'était le dossier Landru qu'il pose sur la table de Cambacérès. Ivre de, quand même, à la fois de surprise et de bonheur, je dis : dans des cartons à chapeau ? Il me dit : oui, c'est le dossier Landru qu'on a retrouvé enfin au fond d'une armoire quelque part dans le tribunal de Versailles.

Alors, je ne dirai pas ma délectation en lisant les originaux du dossier Landru. J'indique simplement : il n'y avait pas la moindre trace de correspondance avec Freud, à mon vif regret.

A partir de là, le soupçon est né. J'en ai parlé avec M. André Braunschweig, qui, lui aussi, se passionnait pour les archives des dossiers judiciaires, et on a procédé à quelques sondages, et on a constaté, hélas, qu'un nombre important de dossiers judiciaires avait disparu, de l'actualité politique généralement.

C'est ainsi, par exemple, je peux le dire, que le dossier de grâce de Brasillach n'existe plus. En tout cas, s'il existe, il n'est pas là où il devrait être. Que d'autres dossiers de personnages moins importants ont également disparu. Que l'on a été incapable de retrouver le dossier Kravchenko. Ça n'était évidemment pas les mêmes intéressés, j'imagine, qui, dans un cas et l'autre, avaient porté aux pièces un intérêt excessif.

Bref, le moment était venu de réagir et, à partir de là, on créait une commission avec le premier président Schmelk qui, lui aussi, aimait à la passion les archives, le président Braunschweig, M. Favier, qui a été l'âme de cette

commission, et nous sommes parvenus à la situation qu'on connaît et qui a régularisé le dépôt des archives judiciaires. Après ça, ma passion s'est exercée sur les archives audiovisuelles. C'est la loi de 85, qui n'est malheureusement pas assez appliquée, je tiens à le redire. Ce n'est pas ici le moment d'en dire plus.

Alors, au Conseil constitutionnel, en revanche, la situation était admirable. Les secrétaires généraux successifs, les secrétaires généraux du Conseil constitutionnel, les dixièmes membres du Conseil constitutionnel veillaient avec un soin jaloux à ce que les documents du Conseil soient conservés, classés et, éventuellement, consultés.

On n'a pas pris de décision, on vivait sur un régime de droit coutumier. Fort heureusement, le président Mazeaud a, en 2001, fait prendre un règlement, comme cela était possible, prévoyant le régime des archives du Conseil constitutionnel : les documents sont versés aux archives comme il sied et le délai, soixante ans, avec possibilité pour le président d'autoriser la communication... A qui ? À ceux qui s'intéressent aux archives du Conseil. Ce sont généralement les étudiants en doctorat qui rédigent leur thèse, parfois quelques constitutionnalistes.

La pratique était constante, non seulement la mienne, mais celle de tous les successeurs : on accueille et on ouvre autant qu'on le demande les demandeurs de consultation des archives du Conseil. Mais il est bien, je pense, qu'une loi organique, puisqu'elle doit être organique, intervienne et règle à cet égard la question importante des archives du Conseil constitutionnel.

Alors, deux observations seulement, et j'indique que nous voterons, évidemment, la loi organique. Deux observations.

Une interrogation : je sais que le président Mazeaud, avec lequel j'entretiens des liens étroits d'amitié, s'inquiétait d'un raccourcissement

éventuel des délais. Notre éminent rapporteur, qui a consacré beaucoup de temps à son travail, et je ne saurais trop l'en louer, le sait. Il se disait : mais est-ce que le fait que les archives du Conseil soient ouvertes ne va pas, dans le cas des délibérés, des délibérations, retenir les membres à se laisser aller à la spontanéité, qui est toujours agréable dans les discussions de cet ordre ?

Ce n'est pas du tout mon avis. Je l'ai dit clairement. Il faut lier la question de l'accès aux archives du Conseil constitutionnel en France à une question plus importante qui est celle de l'opinion dissidente. Dans... pour prendre des cours, il n'y a pas que la Cour suprême des États-Unis, mais il y a un certain nombre, un nombre important même, de juridictions internationales ou de cours suprêmes dans lesquelles on pratique l'opinion dissidente. Ça n'est pas ce que nous faisons. Mais, c'est vrai que les opinions dissidentes, elles demeurent quelque part dans les procès verbaux.

Or, l'opinion dissidente a ce mérite – moi, je n'en suis pas partisan pour la France, mais elle a ce mérite –, c'est qu'elle permet à la doctrine de s'interroger sur le bien-fondé de la décision rendue, à partir du raisonnement juridique différent qu'ont fait les tenants de l'opinion dissidente ; et quelquefois, rendue à cinq contre quatre, on se rend compte que, en effet, un raisonnement juridique solide pouvait aboutir à un résultat intéressant. Parfois, d'ailleurs, ça n'était que le raisonnement sur les motifs qui aboutissait au même résultat. Parfois, au contraire, c'est une opinion totalement dissidente, dispositif et motifs.

Or, c'est important. C'est important pour la réflexion juridique. C'est important pour le travail des constitutionnalistes. Ça n'est pas important que pour l'historien qui, lui, retrace l'évolution de la jurisprudence du Conseil et l'évolution des délibérations. Donc, mieux et plus tôt se fera la consultation ouverte de ces archives, mieux cela vaudra.

Dire que les membres du Conseil hésiteront à prendre position parce que, vingt-cinq ans plus tard, leur opinion sera connue, je peux vous le dire, je n'en crois rien. Pour avoir vécu, fort heureusement, neuf années là-bas : non. D'abord, dans un très très grand nombre de cas, c'est à l'unanimité que se fait la décision, et il est intéressant de voir par quels arguments on soutient en définitive le même choix ; et, d'autre part, parce que pour ceux qui, au contraire, ont opiné en sens inverse de la majorité, ça a quelque chose de réconfortant de se dire que son argumentation n'est pas définitivement perdue.

Donc, dans les deux hypothèses, on ne peut que se féliciter de voir raccourci le délai de libre accessibilité du Conseil constitutionnel, en dehors de la pratique courtoise et traditionnelle que j'évoquais.

Reste un deuxième problème que, pour le plaisir de la discussion, j'ai tenu à évoquer devant le président Garrec, comme devant la commission des lois. Le Conseil constitutionnel a une double fonction. C'est le contrôle de constitutionnalité et c'est aussi au plein contentieux une juridiction en matière électorale.

Et est-ce que l'on devait opiner plutôt du côté de l'aspect juridictionnel ou est-ce qu'on devait plutôt considérer le caractère institutionnel particulier du conseil français ? Finalement, après avoir évoqué cette fonction de plein contentieux, pour ma part, je me suis rallié aux vues de notre éminent rapporteur en me disant qu'il est bon que, puisqu'il y a là rien qui concerne la vie privée des individus d'aucune façon, que ce sont en définitive des problèmes de pur droit électoral qui interviennent, là encore, plus tôt ce sera ouvert aux chercheurs, mieux ça vaudra. Alors, bon, en effet, vingt-cinq ans, on peut le dire à mon âge, ça passe étrangement vite ; mais enfin... Que quelques réputations de quelques hommes politiques survivants puissent être écornées par le détail

des délibérations à propos de l'annulation de leur élection, je crois qu'ils sauront le souffrir pour la beauté de la vérité historique.

03 12 07 (b) / VIRAPOULLE

M. Jean-Paul Virapoullé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'analyse des crédits de la mission « outre-mer » est l'occasion pour moi, en ce lever de rideau, finalement, avant la grande loi de programme que le Président de la République et le Gouvernement nous proposera au printemps, de voir quelles sont les carences de l'économie des départements d'outre-mer et quelle est notre vision de l'avenir.

Le budget, il est bon parce qu'il marque une volonté politique, celle du Gouvernement et du Président de la République, dans ces temps difficiles de maintenir le cap de la solidarité à l'égard de l'outre-mer, et c'est pas chose facile.

S'il faut maintenir le cap de la solidarité, il faut par contre changer de cap sur le plan économique. Voyez-vous, mes chers collègues, les départements d'outre-mer sont départements français depuis 46, 1946. Soixante et un an après, nous avons une belle carrosserie départementale, mais nous fonctionnons avec un vieux moteur colonial. Et ce vieux moteur colonial coûte cher, cher à entretenir ; il coûte à l'État beaucoup d'argent. Il produit beaucoup de rentes de situation. Il a une efficacité économique réduite et il a une performance sociale limitée.

Le Président de la République a été élu par 53 % des Français, plus de 20 millions de voix, pour changer les choses. Et sans faire le procès des entreprises. Je ne veux pas qu'aujourd'hui on dise : Virapoullé est monté à la tribune pour faire le procès des entreprises. Pas une seule fois, notre voix a manqué, comme le disait tout à l'heure ma collègue Lucette, pour voter les lois de défiscalisation,

la loi Perben, la loi de programme, la LOOM. On a toujours été aux côtés du monde du travail.

Mais lorsqu'on constate que le moteur colonial est caractérisé par des situations de monopole de plus en plus abusif, par des ententes illicites sur les prix de plus en plus flagrant, par une opacité sur la formation et le niveau des prix de plus en plus insupportable, on ne peut pas être complice de cette situation !

Je vais prendre un exemple qui va vous éclairer, monsieur le ministre : l'air liquide. À combien s'élève le prix de l'air liquide à la Réunion, ou en Martinique, par rapport à la métropole ?

Je vois ici le rapporteur général du budget, M. Philippe Marini, qui m'a aidé – et je tiens à le remercier – dans la lutte pour faire baisser le prix des médicaments outre-mer, et je vous en remercie, mon cher collègue, et le Gouvernement, avec le courage qui le caractérise, est en train, sous l'impulsion du Président de la République, de prendre les mesures qui s'imposent.

Mais, sur l'air liquide, voilà des usines qui, en Martinique et à la Réunion, travaillent avec la défiscalisation des investissements, avec la TVA NPR sur le fonctionnement, comme sur l'investissement, c'est-à-dire qu'ils reçoivent une TVA qu'ils n'ont pas payée. Elles reçoivent une TVA qu'elles n'ont pas payée. Et savez-vous à combien l'air liquide s'élève à la Réunion par rapport à la métropole ? Pas 200 % ! Pas 300 % ! Pas 400 % ! 600 % plus cher à la Réunion qu'en métropole ! Et comme tout le monde sait que l'air de la Martinique est plus pur qu'à la Réunion, l'air liquide en Martinique, c'est 1 200 fois plus cher qu'en métropole !

Et vous voyez, à partir de cet exemple, le monopole ne frappe pas qu'une fois. Il frappe une deuxième fois parce que nous votons ici le PLFS, et nous

repayons une deuxième fois. En tant que président de l'hôpital de Bellepierre, nous achetons entre 1 et 5 millions de produit liquide par an. Si nous payons le prix métropolitain, j'économise 4 millions, et l'hôpital au bout de deux ans est en excédent. En payant de tels surcoûts coloniaux, nous arrivons à mettre les hôpitaux en déficit rien que sur le poste de l'air liquide !

Alors, monsieur le ministre, je viens réclamer à cette tribune, au moment où vous travaillez main dans la main avec nous pour élaborer cette grande loi de programme, la décolonisation économique et la justice sociale outre-mer. C'est une bonne utilisation de l'argent pour le plus grand nombre et au service de l'efficacité économique. C'est ça que réclame l'outre-mer.

Je voudrais également, à ce niveau, vous parler d'un autre problème.

On a mis en place l'Observatoire des prix. Nous avons travaillé dans l'Observatoire des prix et, aujourd'hui, nous sommes, par exemple, en face du prix des carburants. Nous constatons que le prix des carburants, nous dit-on, est 40 % plus cher FOB Singapour. Quand nous demandons à la SRPP pourquoi c'est 40 % plus cher à Singapour par rapport à Rotterdam, ils nous disent : on ne peut pas vous le dire.

Alors, je ne vais pas citer d'autres exemples, mais je voudrais simplement dire au Gouvernement que nous avons une proposition à vous faire sur la lutte pour améliorer le pouvoir d'achat et baisser le coût de la vie en métropole. L'État a d'excellents services. Le service de la concurrence et des prix, monsieur le ministre, peut très bien définir pour le Gouvernement, si vous le souhaitez, l'analyse de la formation des prix de première nécessité dans les quatre DOM et nous faire un rapport. À partir de ce rapport, pour les produits qui dépasseront un niveau intolérable de surcoût, je propose, comme l'autorise le code de commerce, que, dans la future loi, un mécanisme réglementaire, c'est-à-dire un décret, vienne tempérer les abus qui sont pratiqués outre-mer.

Voilà au niveau du pouvoir d'achat ce que je voulais vous proposer. Baisser le coût de la vie, améliorer le pouvoir d'achat, mettre un terme aux situations de rente et de monopole.

La deuxième proposition que je voulais faire au Gouvernement, c'est de supprimer la TVA NPR et de financer un doublement de la ligne budgétaire unique sur la période de la loi de programme.

Qu'on soit assis à droite ou à gauche de ces bancs, on est tous d'accord pour dire, monsieur le ministre, que le logement est un droit à la dignité qu'on ne peut pas refuser à nos populations. Nous faisons des logements nombreux et des logements de qualité à la Réunion. Nous sommes en droit de réclamer un doublement de la LBU sur les cinq ans qui viennent. Supprimez la TVA NPR, — on a vu ses effets, qui sont inexistantes — et financez-nous le doublement de la LBU : ça permettra de faire plus de logements.

Et ce que nous réclamons également, c'est qu'il y a actuellement une injustice. Les travailleurs pauvres, ceux qui gagnent 1 à 1,5 SMIC, ne peuvent pas accéder à la propriété. Je propose que la dotation LBU pour ces travailleurs pauvres soit majorée, de même que soit favorisée la vente des logements sociaux à leurs locataires, de même que soit mise en œuvre une politique d'aide aux collectivités et aux SEM pour viabiliser, bien sûr, les terrains destinés à accueillir ces logements.

Il me reste deux minutes trente pour vous parler des zones franches globales.

La méthode que vous avez choisie est la bonne. Vous nous demandez quelles zones d'activités nous voulons créer, quels secteurs d'activités nous voulons cibler, et vous le demandez aux élus de chaque département d'outre-mer. Bien ! Mais cela ne suffit pas. Il faut, en même temps que nous

déterminions les zones d'activités prioritaires, nous puissions mettre en marche les facteurs humains et législatifs qui permettront d'atteindre les objectifs économiques recherchés.

Je prends un exemple. Si on fait des pôles de compétitivité et des zones franches globales et que nos universités à la Réunion – au moins pour partie –, en Martinique, aux Antilles, Guyane, ne forment pas les cadres qui vont travailler, les agents de maîtrise qui vont travailler dans ces zones franches, on va finir par importer de la main-d'œuvre parce ce qu'on n'en aura pas de qualifiée sur place, et on continuera dans des filières sans issue à former dans les universités. La zone franche globale est une innovation que nous soutenons, mais nous demandons que le facteur éducation accompagne cette démarche économique en même temps qu'on lève, bien sûr, tous les obstacles des modèles économiques du passé.

Enfin, je voudrais terminer par la justice sociale.

Le développement économique n'est pas, monsieur le ministre – et vous l'avez dit quand vous nous avez reçus rue Oudinot – exclusive, exclusif de la justice sociale. Nous sommes des élus pour qui l'humain compte, et l'humain, c'est que nous sommes conscients qu'à 27-30 % de chômage outre-mer, on ne peut pas, avec un développement économique qui est déjà intéressant, trouver du travail pour tout le monde.

C'est la raison pour laquelle il faut mettre en place une économie solidaire basée sur les emplois aidés d'une nouvelle génération. Qu'est-ce qu'un emploi aidé d'une nouvelle génération ? C'est un emploi qui est adapté à l'âge de la personne, à son niveau scolaire, son niveau de qualification, son état de santé, qui comporte un volet « formation en entreprise » obligatoire, dont la durée est modulable en fonction du cursus de la personne et de son projet de vie, et qui lui

permette à la sortie de mettre le pied à l'étrier dans un emploi durable et dans une économie plus prospère.

Voilà, mes chers collègues, dans le temps qui m'était imparti, ce que j'avais à vous dire. Bien sûr, la loi de programme ne se limite pas à la zone franche globale, au logement ni à l'université. Il y a un volet éducatif, il y a le volet des emplois aidés, il y a le volet de l'aménagement du territoire, il y a le volet de l'économie durable, il y a les volets de l'énergie renouvelable. Tout ça est en train aujourd'hui de bouillonner, si je puis dire, dans nos cerveaux. En tout cas, ce qui compte, c'est que le Gouvernement dans ces temps difficiles considère que l'outre-mer français est une priorité, qu'il y consacre ses efforts, qu'il y consacre sa solidarité. Et, en votant ce budget, j'apporte ma pierre à l'édifice de la volonté politique du chef de l'État et du Gouvernement.

ANNEXES

MODALITÉS ET BARÈME DE L'ÉPREUVE D'EXERCICES PHYSIQUES

Les résultats de l'épreuve d'exercices physiques sont appréciés en application des dispositions des règlements en vigueur aux Fédérations françaises d'athlétisme et de natation.

La notation des épreuves d'exercices physiques se fonde sur une échelle de cotation particulière.

Si un candidat, pour quelque cause que ce soit, ne peut effectuer la totalité des exercices prévus, la note qui lui est attribuée à la fin de l'épreuve est calculée en divisant la somme des notes obtenues par lui à chacun des exercices qu'il a effectués, par le nombre total des exercices prévus.

Pour cette épreuve d'exercices physiques, **seuls les points obtenus au-dessus de la moyenne sont pris en compte.**

Seuls les candidats déclarés inaptes à subir l'épreuve d'exercices physiques par le **médecin d'aptitude du Sénat**, au vu notamment des certificats médicaux produits par les intéressés, sont dispensés de cette épreuve par décision du Président du jury.

Si les conditions atmosphériques rendent les installations sportives impraticables, certains des exercices ci-dessous indiqués peuvent être reportés par décision du Président du jury.

L'ordre de passage des candidats dans les différents exercices est laissé à la discrétion du jury en fonction des nécessités de l'organisation.

Conditions de déroulement de l'épreuve

- **Course de vitesse** : un seul essai, course individuelle.
- **Saut en hauteur** : trois essais à chaque hauteur.
- **Lancer du poids** : trois essais non consécutifs, le meilleur essai étant seul retenu.
- **Course de demi-fond** : épreuve en ligne avec un maximum de 12 candidats au départ, un seul essai.
- **Natation** : 50 mètres nage libre, départ plongé, un seul essai.

BARÈME – Femmes

Note	Course de vitesse	Saut en hauteur	Lancer du poids	Course de demi-fond	Natation
	60 mètres	en centimètres	4 kilogrammes en mètres	800 mètres	50 mètres nage libre
20	9"0	135	8,00	2'50"	34"
19,5	9"1	134	7,85	2'55"	35"
19	9"2	133	7,70	3'00"	36"
18,5	9"3	132	7,55	3'05"	37"
18	9"4	131	7,40	3'10"	38"
17,5	9"5	130	7,25	3'15"	39"5
17	9"6	129	7,10	3'20"	41"
16,5	9"7	128	6,95	3'25"	42"5
16	9"8	127	6,80	3'30"	44"
15,5	9"9	126	6,65	3'35"	45"5
15	10"0	125	6,50	3'40"	47"
14,5	10"1	124	6,40	3'45"	48"5
14	10"2	123	6,30	3'50"	50"
13,5	10"3	122	6,20	3'55"	51"5
13	10"4	121	6,10	4'00"	53"
12,5	10"5	120	6,00	4'07"	54"5
12	10"6	119	5,90	4'14"	56"
11,5	10"7	118	5,80	4'21"	57"5
11	10"8	117	5,70	4'28"	59"
10,5	10"9	116	5,60	4'35"	1'01"
10	11"0	113	5,50	4'42"	1'03"
9,5	11"1	111	5,40	4'49"	1'05"
9	11"2	109	5,30	4'56"	1'07"
8,5	11"3	107	5,20	5'03"	1'09"
8	11"4	105	5,10	5'10"	1'11"
7,5	11"5	103	5,00	5'16"	1'13"
7	11"6	101	4,90	5'22"	1'15"
6,5	11"7	99	4,80	5'28"	1'17"
6	11"8	97	4,70	5'34"	1'19"
5,5	11"9	95	4,60	5'40"	1'21"
5	12"0	93	4,50	5'46"	1'23"
4,5	12"1	91	4,40	5'52"	1'25"
4	12"2	89	4,30	5'58"	1'27"
3,5	12"3	87	4,20	6'04"	1'29"
3	12"4	85	4,10	6'10"	1'31"
2,5	12"5	83	4,00	6'16"	1'33"
2	12"6	81	3,90	6'22"	1'35"
1,5	12"7	79	3,80	6'28"	1'37"
1	12"8	77	3,70	6'34"	1'39"
0,5	12"9	75	3,60	6'40"	1'41"

BARÈME – Hommes

Note	Course de vitesse	Saut en hauteur	Lancer du poids	Course de demi-fond	Natation
	100 mètres	en centimètres	6 kilogrammes en mètres	1000 mètres	50 mètres nage libre
20	12"6	168	11,00	3'00"	29"
19,5	12"7	166	10,80	3'06"	30"
19	12"8	164	10,60	3'12"	31"
18,5	12"9	162	10,40	3'18"	32"
18	13"0	160	10,20	3'24"	33"
17,5	13"1	158	10,00	3'30"	34"
17	13"2	156	9,80	3'36"	35"
16,5	13"3	154	9,60	3'42"	36"
16	13"4	152	9,40	3'48"	37"
15,5	13"5	150	9,20	3'52"	38"
15	13"6	148	9,00	3'56"	39"
14,5	13"7	146	8,80	4'00"	40"
14	13"8	144	8,60	4'04"	41"
13,5	13"9	142	8,40	4'08"	42"
13	14"0	140	8,20	4'12"	43"
12,5	14"1	138	8,00	4'16"	44"
12	14"2	136	7,80	4'20"	45"
11,5	14"3	134	7,60	4'24"	46"
11	14"4	132	7,40	4'28"	47"
10,5	14"5	130	7,20	4'32"	48"
10	14"6	128	7,00	4'36"	49"
9,5	14"7	126	6,85	4'40"	50"5
9	14"8	124	6,70	4'44"	52"
8,5	14"9	122	6,55	4'48"	53"5
8	15"0	120	6,40	4'52"	55"
7,5	15"1	118	6,25	4'56"	56"5
7	15"2	116	6,10	5'00"	58"
6,5	15"3	114	5,95	5'06"	1'00"
6	15"4	112	5,80	5'12"	1'02"
5,5	15"5	110	5,65	5'18"	1'04"
5	15"6	108	5,50	5'24"	1'06"
4,5	15"7	106	5,35	5'30"	1'08"
4	15"8	104	5,20	5'36"	1'10"
3,5	15"9	102	5,05	5'42"	1'12"
3	16"0	100	4,90	5'48"	1'14"
2,5	16"1	98	4,75	5'54"	1'16"
2	16"2	96	4,60	6'00"	1'18"
1,5	16"3	94	4,45	6'06"	1'20"
1	16"4	92	4,30	6'12"	1'22"
0,5	16"5	90	4,15	6'18"	1'24"

POUR INFORMATION