

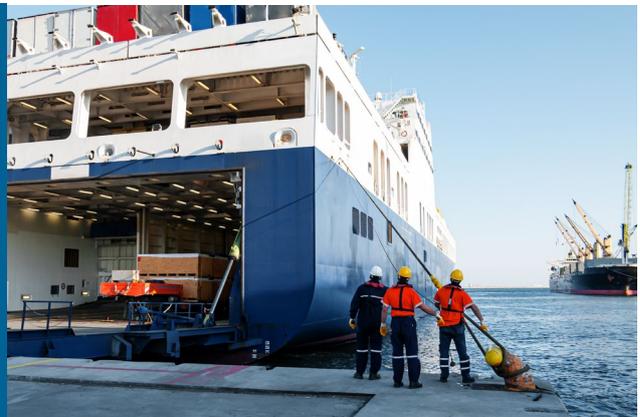
PROPOSITION DE LOI

**LUTTER CONTRE LE DUMPING SOCIAL
SUR LE TRANSMANCHE**

Première lecture



La commission a adopté la proposition de loi qui vise à ce que le personnel embarqué sur les navires assurant le transport de passagers sur certaines liaisons internationales soit rémunéré au niveau du salaire minimum de branche français et bénéficie d'un temps de repos à terre équivalent à la durée d'embarquement. Elle a sécurisé le dispositif en veillant à la stricte proportionnalité des sanctions prévues en cas de manquement à ces obligations.

**1. UNE MESURE DE SAUVEGARDE DES CONDITIONS SOCIALES
APPLICABLES AUX MARINS DU TRANSMANCHE****A. UNE PRATIQUE DE « DUMPING SOCIAL » PERMISE PAR LE DROIT
INTERNATIONAL ET EUROPÉEN**

Le droit international et européen applicable au transport maritime de passagers entre deux États offre une grande liberté aux employeurs dans la détermination des conditions de travail applicables aux employés embarqués sur les navires.

Les armateurs sont libres de choisir le pavillon de leurs navires, sous réserve de respecter les conditions fixées par l'État du pavillon. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, dite de Montego Bay, stipule à son article 91 que « *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.* » Au sein de l'Union européenne, le principe de la libre prestation des services est applicable au transport maritime international entre États membres et entre ces États et des pays tiers. Les navires assurant des liaisons entre ces États peuvent donc choisir librement leur pavillon.

Concernant **le droit social applicable aux employés embarqués sur ces navires**, le droit de l'Union européenne prévoit en outre, sur le fondement du règlement dit Rome I, que « *le contrat individuel de travail est régi par la loi choisie par les parties.* »¹

¹ Art. 8 du règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I).



Les employeurs ne sont donc contraints que par les règles imposées par l'État du pavillon. Si ces règles le permettent, **la loi applicable au contrat de travail peut donc être celle d'un autre État que l'État du pavillon du navire.** En matière de salaire, aucune obligation n'est prévue par le droit international, l'Organisation internationale du travail (OIT) n'ayant émis qu'une recommandation pour que le salaire minimum mensuel des marins soit fixé à au moins 658 dollars américains¹. **Les navires battant pavillon français sont tenus de respecter le droit du travail français**, sous réserve des adaptations prévues par le code des transports pour les gens de mer².

Dans ce cadre, **certaines compagnies assurant des liaisons entre la France et le Royaume-Uni ont opté pour des pavillons n'offrant que de faibles garanties en matière de droits sociaux**, leur permettant ainsi d'optimiser leurs coûts et de baisser leurs tarifs.

**Nationalités du pavillon et du personnel des navires
par compagnie opérant des liaisons transmanche**

Compagnie	Pavillon des navires	Nationalité des gens de mer
Brittany Ferries	France	France ou UE
DFDS	France et Royaume-Uni	France ou UE ⁽¹⁾
P&O Ferries	Chypre	Officiers majoritairement britanniques ; marins et personnel d'exécution majoritairement philippins
Irish Ferries	Chypre	Majoritairement d'États membres de l'est de l'UE
Condor Ferries	Bahamas	<i>Non communiqué</i>

Source : Réponses des services du Gouvernement aux questions du rapporteur

(1) Pour les 5 navires de DFDS battant pavillon français, sur 8 navires opérant sur le transmanche.

Ainsi, le 17 mars 2022, dans le contexte de la baisse d'activité liée au Brexit, la compagnie **P&O Ferries a licencié, avec effet immédiat, 786 marins. Ils ont été remplacés par des employés rémunérés à des niveaux bien inférieurs au salaire minimum britannique**, avec des conditions de travail dégradées.

Selon *Armateurs de France*, les compagnies P&O Ferries et Irish Ferries utilisent un modèle social « moins disant » et font appel à des sociétés de placement de gens de mer pour leurs navires, qui emploient du personnel très faiblement rémunéré. *Armateurs de France* estime ainsi que les salaires de base de ces personnes sont inférieurs de 60 % aux salaires français.

En outre, ces compagnies imposent au personnel navigant des durées d'embarquement bien supérieures aux durées de repos à terre, alors que Brittany Ferries et DFDS respectent une équivalence entre durée d'embarquement et repos à terre⁴.

Si **ces pratiques sont légales**, elles **perturbent significativement le marché du transport maritime transmanche**, elles **dégradent considérablement les droits sociaux du personnel** employé à bord des navires et elles **fragilisent la sécurité de la navigation** sur l'un des détroits les plus fréquentés au monde.



Écart du coût du transport de passagers transmanche entre les navires sous pavillon français et les navires sous pavillon chypriote³

¹ Au 1^{er} janvier 2023. D'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur.

² Art. L. 5541-1 du code des transports.

³ Selon les informations communiquées par *Armateurs de France* au rapporteur.

⁴ Cette organisation du travail repose sur des accords d'entreprise sans obligation légale ou conventionnelle.

B. GARANTIR DES CONDITIONS SOCIALES MINIMALES POUR LES MARINS PAR UNE LOI DE POLICE

Si le cadre légal et conventionnel permet aux opérateurs de choisir des conditions sociales minimales pour le personnel navigant, il offre aussi **la possibilité aux États de faire valoir leurs intérêts nationaux pour imposer certaines règles impératives.**

L'article 25 de la Convention de Montego Bay stipule qu'« *en ce qui concerne les navires qui se rendent dans les eaux intérieures ou dans une installation portuaire située en dehors de ces eaux, l'État côtier a également le droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation des conditions auxquelles est subordonnée l'admission de ces navires dans ces eaux ou cette installation portuaire.* » L'article 9 du règlement Rome I définit le régime juridique des « **lois de police** », considérées comme « *une disposition impérative dont le respect est jugé crucial par un pays pour la sauvegarde de ses intérêts publics, tels que son organisation politique, sociale ou économique, au point d'en exiger l'application à toute situation entrant dans son champ d'application, quelle que soit par ailleurs la loi applicable au contrat* ».

Une disposition impérative en matière de droit du travail applicable aux gens de mer assurant le transport de passagers entre la France et le Royaume-Uni, quelle que soit la loi choisie pour régir le contrat de travail, **pourrait être considérée comme une loi de police** si elle était jugée cruciale pour la sauvegarde de l'organisation sociale et économique de notre pays.

Cette restriction de la liberté contractuelle et de la libre prestation des services, garanties par le droit de l'Union européenne, serait **conforme au droit de l'Union et revêtirait le caractère d'une loi de police** si elle **répondait à la sauvegarde d'un intérêt national essentiel** qui ne serait pas protégé par une norme déjà applicable, et qu'elle était **proportionnée à l'objectif poursuivi**.

Dans le contexte du « dumping social » constaté sur les liaisons transmanche et sur le fondement du droit de l'Union européenne autorisant de telles dispositions impératives, **l'article 1^{er}** de la proposition de loi impose **deux obligations aux employeurs du personnel embarqué sur les navires assurant le transport de passagers sur certaines liaisons entre la France et un pays étranger, quelle que soit la loi applicable aux contrats de travail des salariés concernés :**

- le versement du **salaire minimum horaire de branche applicable en France ;**
- une organisation du travail fondée sur **l'équivalence entre la durée d'embarquement et le temps de repos à terre.**

En cas de manquement à ces obligations, **l'article 1^{er} instaure un régime de sanctions pénales.** Les employeurs et armateurs en infraction seraient passibles d'une amende de 7 500 euros par salarié concerné puis, en cas de récidive, d'une amende de 15 000 euros par salarié et d'une peine de six mois d'emprisonnement. En cas de troisième infraction constatée à l'obligation de verser le salaire minimum prévu, une peine d'interdiction d'accoster dans un port français pourrait en outre être infligée à l'encontre des navires de la compagnie fautive. L'article 1^{er} prévoit aussi la possibilité d'infliger des **sanctions administratives**, en l'absence de poursuites pénales, pouvant aller jusqu'à 4 000 euros d'amende par salarié concerné par le manquement constaté.

Cet article prévoit en outre qu'un décret fixe la liste des documents obligatoires qui sont tenus à la disposition des membres de l'équipage et affichés dans les locaux qui leur sont réservés.

Une démarche analogue engagée au Royaume-Uni

Un projet de loi a été adopté par le Parlement britannique le 28 mars dernier (*Seafarer's Wages Act*). Ce texte sera pleinement en vigueur une fois les textes réglementaires (*secondary legislation*) adoptés, ce qui devrait être le cas début 2024. Il vise à rendre applicable le salaire minimal horaire britannique sur les navires assurant un service international de transport de passagers ou de marchandises sous réserve que ces navires entrent dans un port britannique au moins 120 fois au cours d'une année considérée.

Source : Réponses des services du Gouvernement au questionnaire du rapporteur.

La commission a considéré que **les pratiques de « dumping social » à l'œuvre déstabilisent le marché du transport maritime transmanche et que la dégradation des conditions de rémunération et de travail du personnel employé sur ces navires n'était pas acceptable** : elle ne garantit pas des droits sociaux satisfaisants pour le personnel employé et elle conduit au licenciement de marins français, britanniques ou d'États membres de l'Union européenne. Ces conditions de travail dégradées, notamment par la diminution du temps de repos, **fragilisent également la sécurité de la navigation** dans une zone très fréquentée.

Elle a donc approuvé le dispositif proposé, estimant que la situation actuelle compromettrait la **sauvegarde de l'organisation sociale et économique de notre pays et portait atteinte à un intérêt crucial de la France**. La commission a toutefois considéré que l'article 1^{er} devait poser **des obligations strictement proportionnées à l'objectif poursuivi afin qu'elles ne soient pas jugées contraires au droit de l'Union européenne et à notre Constitution**.

En conséquence, la commission a, sur proposition du rapporteur, **supprimé la peine d'interdiction d'accoster dans un port français prononcée en cas de troisième infraction au versement du salaire minimum à l'encontre des navires appartenant à la compagnie fautive**. En effet, cette sanction risque de méconnaître les principes constitutionnels d'individualisation des peines et de légalité des délits et des peines, et de revêtir un caractère manifestement disproportionné. Les peines prévues en cas de première infraction puis en cas de récidive étant suffisamment dissuasives pour assurer l'effectivité, **il n'a pas semblé utile à la commission de prendre le risque que l'article 1^{er} soit considéré comme contraire à la Constitution et au droit de l'Union européenne au motif qu'il comporte cette sanction pénale**.

Sur proposition du rapporteur, la commission a prévu que **la sécurité de la navigation et la lutte contre les pollutions marines soient concrètement prises en compte pour déterminer par décret la durée maximale d'embarquement**. Elle a également prévu que l'autorité administrative puisse prononcer, alternativement à une amende administrative, un **avertissement** à l'employeur ou à l'armateur en cas de manquement aux obligations posées au présent article, afin d'aligner le régime de sanctions administratives créé à l'article 1^{er} sur le droit commun du travail.

En outre, **la commission a fixé au 1^{er} janvier 2024 l'entrée en vigueur de l'article 1^{er}** afin de donner aux employeurs une prévisibilité suffisante pour tirer les conséquences des règles de droit du travail imposées au personnel à bord des navires.

2. UN ALIGNEMENT CONTESTABLE DES SANCTIONS SUR LES LIAISONS CORSE-CONTINENT

A. UNE CONCURRENCE SOCIALE LIMITÉE PAR LE DISPOSITIF DE L'ÉTAT D'ACCUEIL

Le dispositif dit « de l'État d'accueil » est un aménagement au principe de libre prestation des services prévu par le règlement européen du 7 décembre 1992. Il vise à garantir l'application de règles uniformes en matière de droit du travail et de protection sociale à bord des navires opérant sur certaines liaisons de cabotage maritime ou réalisant certaines prestations de services à l'intérieur des eaux d'un État membre. En particulier, les **lignes de transport de passagers reliant la Corse et la France continentale** relèvent du champ d'application du dispositif.

Quel que soit leur pavillon, les navires entrant dans le champ d'application du dispositif sont soumis aux mêmes dispositions relatives à la nationalité des équipages et aux effectifs à bord que les navires battant pavillon français. En matière de droit du travail, les **dispositions légales et les stipulations conventionnelles applicables aux salariés** employés sur les navires relevant du dispositif de l'État d'accueil sont **celles applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies en France**, notamment en matière de libertés individuelles et collectives dans la relation de travail, de salaire minimum, de durée du travail ou de santé et sécurité au travail.

Par ailleurs, les gens de mer employés à bord d'un navire concerné par le dispositif bénéficient obligatoirement du régime de protection sociale d'un État membre comprenant une couverture des risques santé (prenant en charge les accidents du travail et les maladies professionnelles), maternité-famille, emploi et vieillesse.

Il en résulte que **les liaisons maritimes concernées sont largement protégées des pratiques de dumping social** contre lesquelles l'article 1^{er} de la proposition de loi entend lutter. En revanche, **il peut exister des enjeux de distorsion de concurrence** entre les compagnies opérant sous pavillon français et celles qui utilisent un pavillon étranger, notamment le pavillon international italien, et peuvent ainsi bénéficier de conditions fiscales et sociales plus favorables.

B. DES PROPOSITIONS EN DÉCALAGE AVEC L'OBJET DU TEXTE

Les articles 1^{er bis} et 1^{er ter}, introduits en séance publique à l'Assemblée nationale, concernent les sanctions qui peuvent être prononcées dans le cadre du dispositif de l'État d'accueil.

Ainsi, l'article 1^{er bis} vise à inscrire dans la loi et à **renforcer les sanctions pénales** applicables en cas de non-respect du salaire minimum légal ou conventionnel. En cas de paiement d'une rémunération inférieure au SMIC, la première infraction serait ainsi punie de **7 500 euros d'amende**, contre 1 500 euros actuellement ; la récidive pourrait être punie de six mois d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. L'échelle des sanctions pénales applicables dans ce cadre serait ainsi alignée sur celle qui s'appliquerait dans le cadre de la « loi de police » prévue par l'article 1^{er} et s'écarterait du droit commun du travail.

Quant à l'article 1^{er ter}, il tend à **créer un régime de sanctions administratives** dans des matières autres que le salaire minimum, pour lequel elles existent déjà. L'autorité administrative pourrait ainsi prononcer une amende d'un montant maximum de **4 000 euros** en cas de manquement aux règles relatives au droit du travail, à la protection sociale, mais aussi à la déclaration des accidents survenus à bord, aux personnels désignés pour aider les passagers en situation d'urgence ou aux documents obligatoires.

La commission a considéré que les mesures proposées, qui ne portent que sur les sanctions et ne modifient pas les normes sociales applicables sur les navires concernés, ne sont pas de nature à répondre aux problématiques de concurrence sur le marché des liaisons Corse-continent.

D'une part, ces enjeux de concurrence relèvent du niveau de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'harmonisation de l'encadrement du recours aux pavillons internationaux sur les liaisons intra-européennes. D'autre part, il serait plus efficace de renforcer les moyens de contrôle et d'appliquer effectivement les sanctions existantes pour veiller au respect des règles de l'État d'accueil.

Au total, les auditions menées par le rapporteur n'ont pas permis de mettre en évidence la nécessité d'introduire ces mesures, dont la rédaction aurait mérité des travaux plus approfondis. Par ailleurs, l'introduction de mesures concernant le cabotage en Méditerranée dans un texte visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche risque de brouiller les intentions du législateur, alors que la situation de ces deux marchés est difficilement comparable.

À l'initiative de son rapporteur, **la commission a donc supprimé ces deux articles.**

3. LA SÉCURISATION DU CONTRÔLE DE L'APTITUDE MÉDICALE DES MARINS

Les marins et gens de mer doivent remplir des conditions d'aptitude physique afin d'accéder à bord. Si l'aptitude des marins français est contrôlée par le service de santé des gens de mer (SSGM), service de médecine préventive relevant du ministère de la mer, un **certificat d'aptitude médicale établi à l'étranger** peut être reconnu sous certaines conditions : l'application par l'État étranger d'une convention internationale sur le travail des gens de mer, l'agrément du médecin par les autorités de cet État et le respect par le certificat de normes minimales internationales. L'armateur ou le capitaine qui admet à bord de tout navire battant pavillon français un membre d'équipage ne disposant pas d'un certificat d'aptitude médicale valide, délivré dans les conditions de droit commun, est passible de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Toutefois, **cette sanction pénale n'est pas applicable** en présence d'un certificat non valide établi à l'étranger.

Afin de pallier cette lacune, l'**article 2** prévoit que cette sanction pénale est également applicable dans ce dernier cas.

Si elle a approuvé le dispositif de cet article, la commission a adopté un **amendement étendant cette mesure aux gens de mer autres que les marins**.

En cohérence avec l'objet de cet article, dont la portée ne se limite pas au transmanche, ainsi qu'avec les objectifs de l'article 1^{er}, **la commission a par ailleurs modifié l'intitulé** de la proposition de loi pour indiquer qu'elle vise également « **à renforcer la sécurité du transport maritime** ».

La commission a enfin **supprimé les articles 3 et 4** qui consistaient à demander au Gouvernement la remise de rapports.

- **Réunie le mercredi 14 juin 2023 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi modifiée par 15 amendements du rapporteur**



EN SÉANCE

Le 21 juin 2023, le Sénat a adopté trois amendements tendant à rétablir l'article 1^{er} *ter*.

Le Sénat a adopté à l'unanimité la proposition de loi ainsi modifiée.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Catherine Procaccia
Sénateur (LR) du Val-de-Marne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-469.html>

