



N° 759

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2003 .

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 453), *autorisant la ratification des conventions de l'Organisation internationale du travail n° 163 concernant le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, n° 166 concernant le rapatriement des marins, n° 178 concernant l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, n° 179 concernant le recrutement et le placement des gens de mer, n° 180 concernant la durée du travail des gens de mer et les effectifs de navires, et du protocole relatif à la convention n° 147 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands,*

PAR M. GUY LENGAGNE,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – DES CONVENTIONS DE L'OIT VISANT A HARMONISER LES REGLES DANS LE DOMAINE DE LA MARINE MARCHANDE	7
A – L'ARTICLE PREMIER DU PROJET DE LOI : LA CONVENTION N°163 CONCERNANT LE BIEN-ETRE DES GENS DE MER	8
B - L'ARTICLE 2 DU PROJET DE LOI : LA CONVENTION N° 166 RELATIVE AU RAPATRIEMENT DES MARINS	8
C - L'ARTICLE 3 DU PROJET DE LOI : LA CONVENTION N° 178 SUR L'INSPECTION DU TRAVAIL DES GENS DE MER	9
D - L'ARTICLE 4 DU PROJET DE LOI : LA CONVENTION N° 179 SUR LE RECRUTEMENT ET LE PLACEMENT DES GENS DE MER	10
E - L'ARTICLE 5 DU PROJET DE LOI : LA CONVENTION N° 180 SUR LA DUREE DE TRAVAIL DES GENS DE MER ET LES EFFECTIFS DES NAVIRES	10
F – L'ARTICLE 6 DU PROJET DE LOI : LE PROTOCOLE RELATIF A LA CONVENTION N° 147 CONCERNANT LES NORMES MINIMA A OBSERVER SUR LES NAVIRES MARCHANDS	11
II – UNE PROCEDURE INHABITUELLE : UN PROJET DE LOI UNIQUE AUTORISANT LA RATIFICATION DE SIX ACCORDS INTERNATIONAUX	12
CONCLUSION	14
EXAMEN EN COMMISSION	16

Mesdames, Messieurs

Nous examinons aujourd'hui un projet de loi autorisant la ratification des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) n°163, sur le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, n°166, sur le rapatriement des marins, n°178, sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, n° 179, sur le recrutement et le placement des gens de mer, n°180, sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs de navire, et le protocole à la convention n°174 sur les normes minima en matière de marine marchande.

Ces conventions, adoptées par la conférence internationale du travail - composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des salariés - sont ouvertes à la ratification des Etats-membres. Leur objectif est de consacrer des normes minimales applicables dans un secteur donné, en l'occurrence celui de la marine marchande. Les normes applicables dans ce domaine en France sont généralement plus exigeantes que ce que prévoient ces conventions, leur ratification ne devrait donc pas entraîner de modifications importantes de la législation française.

La principale question soulevée par ce projet de loi est en fait d'ordre procédural : contrairement à l'usage, un seul projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification de six conventions internationales différentes, ce qui pourrait remettre en cause les prérogatives du Parlement en la matière.

I – DES CONVENTIONS DE L'OIT VISANT A HARMONISER LES REGLES DANS LE DOMAINE DE LA MARINE MARCHANDE

S'il est bien un domaine où la mondialisation de l'économie a entraîné des conséquences majeures, et depuis longtemps déjà, c'est bien celui du transport maritime.

Les chocs pétroliers et la crise économique des années 1970 ont réduit le besoin de transport maritime durant une quinzaine d'années. Cette baisse de croissance a entraîné une sur-offre de la capacité navale et une chute consécutive de la rémunération du transport maritime. Durant cette période, les délocalisations industrielles se sont multipliées, facilitées par le bas prix du transport maritime ; qui a lui-même incité à l'immatriculation sous pavillon de complaisance.

Les flottes de pavillon national des pays développés qui avaient massivement dominé jusque-là le transport maritime mondial se sont progressivement réduites. Dans le même temps, le nombre de pays de recrutement des marins se multipliait, les carrières des personnels des anciens pays de recrutement devenaient courtes et ne permettaient pas la promotion sociale.

Somme toute, la libéralisation des marchés et leur déréglementation, se sont accompagnées de la déstabilisation, par perte de rentabilité, du transport maritime. La faillite d'une entreprise laissait toutefois disponible sur le marché sa capacité de transport. Celle-ci a souvent été reprise, mais sous un autre régime d'exploitation ; la main-d'œuvre a ainsi constitué la principale variable d'ajustement (niveau des salaires, protection sociale, et niveau de qualification...).

Il en est résulté un vieillissement des flottes par insuffisance de renouvellement, mauvais entretien des navires, équipages composites parfois sous-qualifiés. Les organisations internationales concernées ont d'abord réagi en exigeant le respect de normes plus contraignantes, puis elles ont été confrontées aux questions de leur applicabilité ou du moins du contrôle de leur application : questions qu'affrontent encore tant l'OMI (organisation maritime internationale) que l'OIT pour ce qui concerne les marins.

En effet, l'OIT a cherché à harmoniser les règles sociales applicables aux marins, afin :

- d'assurer un minimum de protection et de droits sociaux aux marins du monde entier,

- limiter les problèmes de *dumping* social, qui favorisent les flottes sous pavillon de complaisance, qui posent par ailleurs des problèmes en termes de sécurité maritime.

Les conventions que nous examinons aujourd'hui ont donc pour objet d'imposer des règles minimales dans un certain nombre de domaines (durée du travail, structures d'accueil des marins...). En ce qui concerne la France, ces ratifications n'entraîneront que des modifications marginales de notre législation, qui est beaucoup plus exigeante que la moyenne.

A – L'article premier du projet de loi : la convention n°163 concernant le bien-être des gens de mer

Cette convention vise à mettre à la disposition des marins des moyens ou services de bien-être (hébergement, restauration, fourniture de loisirs, de biens culturels...). En France, cette obligation est déjà largement remplie par l'intermédiaire de l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM), investie d'une mission d'intérêt général, et par la Fédération des associations d'accueil des marins. Ratifiée par douze Etats (Brésil, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Mexique, Norvège, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède, Suisse), cette convention n'entraînera donc pas de transformation du système français d'amélioration des conditions de vie des marins lorsqu'elle entrera en vigueur en France.

B - L'article 2 du projet de loi : la convention n° 166 relative au rapatriement des marins

La convention n° 166 prévoit l'obligation, pour les Etats, de prendre des mesures visant à assurer le rapatriement des marins employés sur les navires immatriculés sous pavillon.

Là encore, les dispositions de la convention sont, pour partie, déjà prises en compte dans le code du travail maritime sous sa « Section IV - Du rapatriement et de la conduite » (Actuels articles 87 à 90 du code du travail maritime). Mais celui-ci devra cependant être modifié pour tenir compte de certaines dispositions concernant notamment les obligations de l'armateur en cas d'abandon de marins. Il faut noter qu'en cas de défaillance de l'armateur, l'Etat du pavillon a l'obligation d'assurer le rapatriement des marins abandonnés. L'efficacité de cette convention dépendra donc du nombre d'Etats qui en seront partie, actuellement seulement au nombre de huit (Australie, Brésil, Espagne, Guyane, Hongrie, Luxembourg, Mexique, Roumanie).

Ces deux conventions ont été adoptées dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le problème des abandons de marins, en parallèle des réflexions menées dans le cadre de l'Organisation maritime internationale. Cette question n'est en effet nullement théorique : au 31 décembre 2002, une trentaine de marins abandonnés, appartenant aux équipages de trois navires, le Florenz à Sète (Panama), le Khalifeh I au Tréport (Tonga) et l'Alliance à Saint-Nazaire (Chypre), ont bénéficié d'une aide, pour un montant d'environ 90 000 euros dont 60.000 ont été récupérés sur le prix de la vente de l'un d'eux : le Florenz.

Pour faire face à des situations d'abandon, toujours dramatiques sur le plan humain, un fonds d'intervention d'urgence en faveur des marins a été créé par les lois de finances 2002 et 2003 (doté de 305.000 euros).

C - L'article 3 du projet de loi : la convention n° 178 sur l'inspection du travail des gens de mer

La convention n° 178 relative à l'inspection du travail remplace la recommandation sur l'inspection du travail des gens de mer de 1926. Ses articles 3, 4 et 5 portent sur l'organisation du service de l'inspection du travail maritime et prévoient notamment que chaque Membre veillera à ce que tous les navires immatriculés sur son territoire soient inspectés à des intervalles n'excédant pas trois ans et, lorsque cela est réalisable, chaque année, afin de vérifier que les conditions de travail et de vie des gens de mer à bord sont conformes à la législation nationale.

La France dispose, grâce à la loi du 26 février 1996, d'une inspection du travail spécifique pour les gens de mer, lui permettant de remplir les obligations de la convention n°178. Cette « inspection du travail des marins de commerce, de la pêche et de la plaisance », a commencé son implantation sur le littoral le 1^{er} septembre 2001. L'inspection du travail maritime compte au 31 décembre 2002, quatre inspecteurs du travail maritime (Le Havre, Lorient, Nantes et Marseille) et cinq contrôleurs du travail maritime (Boulogne, Le Havre, Saint-Brieuc, Nantes et Marseille). La loi de finances 2003 autorise la création de six emplois d'inspecteurs du travail, ce qui portera à 15 le nombre d'emplois d'agents de l'inspection du travail maritime à la fin de l'année 2003.

Au-delà des missions traditionnelles de l'inspection du travail, l'inspection du travail maritime permet de prendre mieux en compte la dimension humaine de cette activité, tant en matière de sécurité de la navigation maritime qu'en matière de traitement social, lié aux

conséquences des crises économiques que peuvent connaître certains secteurs d'activité comme la pêche.

La convention n° 178 n'a été ratifiée que par sept pays (Albanie, Finlande, Irlande, Maroc, Norvège, Pologne, Suède).

D - L'article 4 du projet de loi : la convention n° 179 sur le recrutement et le placement des gens de mer

La ratification de la convention n°179 de l'OIT sur le placement des gens de mer n'impliquera que peu de modifications d'ordre législatif ou réglementaire. En effet, dans notre pays, les gens de mer relèvent du service public de placement de droit commun, lequel est assuré par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). De ce fait, la plupart des obligations de la convention 179 sont déjà respectées, même si l'ANPE devra prendre elle-même un certain nombre de mesures afin de mieux tenir compte de la spécificité des gens de mer.

Seuls six pays ont pour l'heure procédé à la ratification de cette convention (Fédération de Russie, Finlande, Irlande, Maroc, Norvège, Philippines).

E - L'article 5 du projet de loi : la convention n° 180 sur la durée de travail des gens de mer et les effectifs des navires

Les questions liées au temps de travail (quotidien, hebdomadaire) et donc aussi au temps de repos des marins sont des questions essentielles, tant en ce qui concerne les droits sociaux élémentaires, que pour des considérations de sécurité.

La France a donc été particulièrement en pointe dans les négociations qui ont précédé l'adoption de cette convention, ratifiée par dix pays (Bulgarie, Finlande, Grèce, Irlande, Malte, Maroc, Roumanie, Royaume-Uni, Saint Vincent et les Grenadines, Suède). Elle souhaite en effet élever le niveau moyen des normes sociales dans ce domaine. L'entrée en vigueur de la convention n'aura donc que peu de conséquences juridiques dans notre droit.

F – L'article 6 du projet de loi : le protocole relatif à la convention n° 147 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands

Ce protocole vise à préciser les dispositions de l'OIT en matière de sécurité et de formation des gens de mer. Pour ce faire, il fait référence à un certain nombre de conventions existantes auxquelles les Parties s'engagent à adhérer (conventions n°133 sur le droit des équipages, n°180 sur la durée de travail des gens de mer) et, « le cas échéant » aux conventions n°108 sur les pièces d'identité des gens de mer, n°135 concernant les représentants des travailleurs, n°164 sur la protection de la santé et les soins médicaux et n°166 sur le rapatriement des marins.

Il faut noter que l'ensemble de ces conventions sont soit ratifiées par la France, soit en voie de l'être, à la curieuse exception de la Convention n°164 sur la protection de la santé et les soins médicaux, dont les stipulations sont pourtant déjà largement respectées par la France. On peut donc se demander pourquoi le Gouvernement n'a pas profité du présent projet de loi pour ratifier également cette convention.

Le protocole à la convention n°147 a été ratifié par sept Etats : Finlande, Grèce, Irlande, Malte, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.

Ainsi, ces six conventions, qui ont été adoptées entre 1987 et 1996, ne contiennent pas de dispositions particulièrement novatrices par rapport à la législation française sur les gens de mer. Par ailleurs, elles sont toutes d'ores et déjà entrées en vigueur. La principale question soulevée par le projet de loi est donc d'ordre juridique, elle concerne la procédure utilisée.

II – UNE PROCEDURE INHABITUELLE : UN PROJET DE LOI UNIQUE AUTORISANT LA RATIFICATION DE SIX ACCORDS INTERNATIONAUX

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est tout à fait inhabituel. En effet, le Gouvernement a choisi de nous demander l'autorisation de ratifier six conventions différentes de l'Organisation internationale du travail (OIT) dans un même projet de loi. Certes, ces six conventions concernent toutes le secteur de la marine marchande, mais il s'agit de textes distincts adoptés pour certains en 1987, pour d'autres en 1996.

L'usage en la matière consiste pour le Gouvernement à déposer des projets de loi contenant un article unique autorisant la ratification d'un seul traité ou accord international. Cette pratique ancienne est consacrée par l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale qui s'applique à « *tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord non soumis à ratification* ».

Par ailleurs, une autre disposition de l'article 128 du Règlement prévoit qu' « *il ne peut être présenté d'amendement* » à un projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale. L'application de cette disposition au présent projet de loi, alors même que celui-ci contient plusieurs articles, restreindrait le pouvoir d'autorisation du Parlement en matière de traités et d'accords internationaux.

En effet, lorsqu'un projet de loi contient plusieurs articles, l'impossibilité d'amender pose des problèmes procéduraux qui pourraient restreindre le pouvoir de contrôle du Parlement, et notamment de l'Assemblée nationale¹ :

- en cas d'application de la procédure d'examen simplifiée, le Président appelle seulement les articles faisant l'objet d'amendement. Si ce droit d'amendement est refusé en application de l'article 128 du Règlement - par exemple pour proposer la suppression de l'article -, cela aboutit à la mise aux voix de l'ensemble du projet de loi sans possibilité pour l'Assemblée nationale de se prononcer, article par article, sur chacune des conventions internationales. Ce procédé s'apparenterait à une forme de vote bloqué,

- même en cas d'application de la procédure législative ordinaire, on peut néanmoins s'interroger sur la marge de manœuvre laissée à l'Assemblée nationale pour refuser une ou plusieurs des conventions

¹ Rappelons en effet que l'article 47 du Règlement du Sénat n'interdit pas le droit d'amendement sur de tels projets de loi.

internationales soumises à son examen. Si l'Assemblée peut alors voter contre certains des articles du projet de loi, un problème subsiste dans la mesure où il n'est pas possible d'en modifier le titre. Or, en l'espèce, le titre du projet de loi fait référence expressément aux six conventions de l'OIT dont le Parlement doit autoriser la ratification,

- enfin, en cours de navette, l'impossibilité d'amender entraîne une conséquence paradoxale : celle de donner au Sénat un plus grand pouvoir dans l'examen de tels projets de loi. En effet, dans la mesure où l'interdiction d'amender ne s'applique pas au Sénat, ce dernier pourrait par exemple rétablir un article annulé par l'Assemblée, alors que la réciproque ne serait pas possible. Ainsi, si le Sénat votait contre l'un des articles, il aurait le dernier mot sur celui-ci, puisque l'Assemblée n'aurait aucun moyen de revenir sur ce vote.

La combinaison de la présentation d'un projet de loi autorisant la ratification de plusieurs conventions internationales et de l'interdiction de présenter des amendements à ce type de projets de loi conduit donc à une impasse. Dans ces conditions, votre Rapporteur estime qu'il n'est pas possible d'accepter la procédure suivie par le Gouvernement.

CONCLUSION

Votre Rapporteur souhaiterait que les six conventions de l'OIT puissent être ratifiées par la France. Pour autant, il estime que la procédure choisie par le Gouvernement remet en cause le pouvoir d'autorisation du Parlement sur la ratification ou l'approbation des conventions internationales.

Ainsi, compte tenu du caractère non urgent de la ratification de ces six conventions, votre Rapporteur estime qu'il est préférable, dans l'état actuel du Règlement de l'Assemblée nationale, de conclure à l'ajournement du projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 26 mars 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a demandé s'il y avait déjà eu dans le passé des projets de loi de ratification contenant plusieurs articles.

M. Guy Lengagne a répondu qu'il existait quelques précédents très peu nombreux, notamment au tout début de la Cinquième République.

Le Président Edouard Balladur a estimé que la Commission avait plusieurs options : soit accepter une procédure peu satisfaisante, soit refuser d'examiner le projet de loi ainsi présenté, en émettant le souhait que le Gouvernement dépose prochainement six projets de loi autorisant la ratification de chacune des six conventions de l'OIT. Il a considéré que, dans l'état actuel du Règlement, il valait mieux conclure à l'ajournement du projet de loi.

Il a par ailleurs souhaité que soient harmonisées à l'avenir les dispositions des Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat en ce qui concerne la recevabilité des amendements à un projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale. Il a suggéré que soit mise à profit la discussion de la proposition de résolution portant sur la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale pour déposer un amendement en ce sens.

M. Roland Blum a rappelé que l'Assemblée nationale avait préféré fermer les yeux dans le passé dans les rares cas où cette question, pourtant importante, s'était posée.

Le Président Edouard Balladur a estimé qu'il s'agissait effectivement d'une question de principe et il a remercié le Rapporteur d'avoir veillé à la défense des droits du Parlement.

M. Guy Lengagne a en conséquence présenté, en application de l'article 128, alinéa 2, du Règlement, une demande d'ajournement ainsi motivée :

« L'Assemblée nationale est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification de six conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT). L'utilisation de cette procédure inhabituelle, combinée à

l'impossibilité d'amender les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales, empêche l'Assemblée nationale d'exercer pleinement son pouvoir d'autorisation en la matière. Elle décide en conséquence d'ajourner le projet de loi (n° 453). »

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a conclu à l'ajournement du projet de loi (n° 453), en application de l'article 128, alinéa 2, du Règlement.*

*

* *

N° 759 – Rapport de M. Guy Lengagne sur le projet de loi ratifiant des conventions de l'organisation internationale du travail sur les gens de mer

NB : Le texte des conventions et du protocole figure en annexe au projet de loi (n° 453).