

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 mai 1966.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, étendant à certains Territoires d'Outre-Mer les dispositions du Code du travail maritime,

Par M. Henry LOSTE,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le texte qui est soumis au Sénat est d'origine parlementaire. Son auteur, M. le député Brousset, l'a déposé le 23 juin 1965. Rapporté par M. Flornoy, il fut voté par l'Assemblée Nationale dès le 29 juin 1965.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, Lucien Grand, Roger Lagrange, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, secrétaires ; Hubert d'Andigné, Emile Aubert, Marcel Audy, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Maurice Bayrou, Daniel Benoist, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, André Bruneau, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Michel Darras, Adolphe Dutoit, Abel Gauthier, Jean Gravier, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Robert Liot, Henry Loste, Georges Marie-Anne, André Méric, Léon Messaud, Alfred Poroï, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, M. Raymond de Wazières, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1515, 1543 et in-8° 394.

Sénat : 287 (1964-1965).

Son objet est d'étendre aux trois territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis et Futuna les dispositions de valeur législative de la loi du 13 décembre 1926, modifiée, portant Code du travail maritime.

En Métropole, après que le Code du commerce eut pendant de longues années réglementé « l'engagement et le loyer des matelots », la loi du 13 décembre 1926 a institué un Code du travail, créant ainsi pour les marins un régime spécial de travail justifié par les conditions particulières de la vie à bord des navires. Par la suite, d'autres textes importants sont intervenus. Nous citerons le décret-loi du 17 juin 1938 sur le régime de prévoyance et la loi du 13 avril 1941 sur les retraites.

Un décret du 21 décembre 1911 avait été pris pour réglementer la marine marchande dans les Territoires d'Outre-Mer. Il avait donné un certain nombre de définitions utiles et avait, en particulier, posé le principe (art. 8) que la législation applicable à bord d'un navire était celle du territoire de son port d'attache.

La loi du 13 décembre 1926 était, semble-t-il, applicable à toutes les anciennes colonies, et notamment à celles devenues, depuis, Territoires d'Outre-Mer.

D'ailleurs :

a) Son article 132 fait expressément référence en ce qui concerne l'autorité maritime au fonctionnaire chargé de la navigation dans les colonies et pays de protectorat ;

b) La loi du 2 novembre 1960 votée sous l'empire de l'actuelle Constitution a rectifié la terminologie de l'article 132 pour tenir compte de l'érection de certaines colonies en Etats de la Communauté ou en Territoires d'Outre-mer ;

c) Un simple décret du 30 août 1936 déclara le Code applicable à Saint-Pierre et Miquelon ;

d) Elle a été publiée au *Journal officiel* des Etablissements français de l'Océanie le 1^{er} septembre 1927, ce qui traduisait sa vocation à s'appliquer dans toutes les anciennes possessions françaises. Dans le même *Journal officiel* du 1^{er} septembre 1927 était d'ailleurs publiée une autre loi, celle-ci du 17 décembre 1926, portant Code disciplinaire et pénal de la Marine marchande. Ce deuxième texte, le pénal, eut un régime préférentiel car lui fut appliqué, alors que le Code du travail maritime ne l'a jamais été en dépit d'interventions et actions diverses.

Peut-être pourrions-nous, considérant que notre rôle s'arrête là, déclarer que ce texte est applicable outre-mer. Mais cette espèce de prescription plus que trentenaire dont il a été frappé, certes interrompue par la loi du 2 novembre 1960, nous inquiète et nous croyons bon de nous rallier à un texte qui affirme clairement que ses dispositions de valeur législative — les seules sur lesquelles nous ayons à être consultés — sont applicables dans certains Territoires d'Outre-Mer.

Actuellement, les marins sont, comme tous les travailleurs des Territoires d'Outre-Mer, régis par la loi du 15 décembre 1952, portant Code du travail outre-mer dont l'article premier est extrêmement général :

« La présente loi est applicable dans tous les territoires et territoires associés relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer.

« Est considérée comme travailleur au sens de la présente loi, quels que soient son sexe et sa nationalité, toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une autre personne, physique ou morale, publique ou privée. Pour la détermination de la qualité de travailleur, il ne sera tenu compte ni du statut juridique de l'employeur, ni de celui de l'employé. »

La circulaire du Ministère de la France d'Outre-Mer du 24 janvier 1955 (1) rappelle expressément que la loi du 15 décembre 1952 s'applique aux marins sauf dans les territoires où des textes antérieurs lui seraient contraires (par exemple Saint-Pierre et Miquelon). Mais la lecture de cette circulaire fait apparaître que si le Code de 1952 demeure une protection de base, il est nécessaire de mettre à l'étude une réglementation locale ou d'ensemble, adaptant le texte à cette catégorie particulière de travailleurs que constituent les marins et respectant strictement les Conventions internationales sur les gens de mer.

*
* *

Votre Commission s'est donc prononcée en faveur du principe de la proposition de loi, considérant que l'introduction dans les Territoires d'Outre-Mer du Code du travail maritime ne pourrait avoir comme effet que d'améliorer la situation des marins par rapport à celle qui leur était faite en application de la loi du 15 décembre 1952 portant Code du travail pour les Territoires d'Outre-Mer.

(1) Notifiée aux administrateurs de l'inscription maritime par circulaire Marine marchande du 21 mars 1956.

Si l'on peut résumer en quelques mots les principaux avantages que les marins retireront du vote du texte qui nous est soumis, nous noterons tout d'abord que ces marins d'outre-mer deviendront des inscrits maritimes, rattachés à un vieil organisme qui a fait ses preuves, l'Etablissement national des Invalides de la marine, « tuteur social » des marins. Ensuite seront appliquées les dispositions particulières concernant le temps de travail, les quarts, la protection des salaires, l'aide pour la maladie et les blessures, les indemnités de nourriture, les congés payés, la réglementation des congédiements et la protection des mineurs.

Mais cette réglementation, souhaitable en elle-même, nécessite évidemment quelques adaptations selon le territoire où elle sera appliquée. L'usage des embarcations, le rôle de chacun des travailleurs embarqués et le genre de vie à bord ne sont guère comparables selon qu'il s'agit d'un grand paquebot métropolitain, d'une goélette qui ravitaille un îlot du Pacifique ou d'une légère embarcation de pêcheurs polynésiens. Ces adaptations nécessitent deux ordres de mesures :

- les unes de caractère législatif, visant la partie législative du Code ;
- les autres strictement réglementaires.

*
* *

L'examen des articles de la proposition de loi nous amène à faire un certain nombre d'observations.

Article premier.

Cet article limite l'application des dispositions à étendre aux seuls contrats d'engagement maritime conclus en vue d'accomplir un service à bord d'un navire français d'une jauge brute égale ou supérieure à 10 tonneaux.

Il ne nous paraît pas souhaitable de fixer *a priori* par la loi une limite en-deçà de laquelle les mesures sociales auxquelles nous songeons ne s'appliqueront pas. Dix tonneaux est un chiffre qui nous paraît trop élevé et nous considérons que c'est la nature du contrat qui doit être déterminante en même temps que les usages locaux.

A la demande de M. Poroï et de votre Rapporteur, la Commission a estimé que le Gouvernement pourra, dans ses décrets d'adaptation, fixer des normes en connaissance de cause, mieux que le Parlement.

Dans un souci d'harmonisation, la Commission désire que tous les Territoires d'Outre-Mer soient soumis en la matière à une réglementation comparable mais adaptée. Nous avons vu que la loi du 13 décembre 1926 est déjà applicable à Saint-Pierre et Miquelon. Le texte qui nous est soumis l'étend aux contrats conclus par des marins en service sur des embarcations immatriculées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis et Futuna. Nous considérons que les Comores — encore que le problème n'y semble pas urgent — et la Côte française des Somalis n'ont aucune raison d'être exclues de cette réglementation qui conserve une grande souplesse grâce aux décrets d'adaptation prévus à l'article 2.

Article 2.

Cet article prévoit :

« Un décret en Conseil d'Etat apportera aux dispositions législatives visées à l'article premier ci-dessus les adaptations rendues nécessaires par l'organisation administrative particulière et, le cas échéant, par les conditions de navigation découlant de la situation géographique des territoires susmentionnés. »

Nous souhaitons que ces décrets d'adaptation soient pris après avis des Assemblées territoriales.

Lorsque nous avons fait part de notre projet d'amendement à M. le Ministre d'Etat chargé des Départements d'Outre-Mer et des Territoires d'Outre-Mer, il nous a été répondu :

« En ce qui concerne l'amendement que la Commission aurait envisagé et substituant à l'article 2 les mots : « un décret pris en Conseil d'Etat », par les mots : « un décret pris après avis des Assemblées territoriales », cet amendement ne serait pas recevable. En effet, le régime du travail dans les Territoires d'Outre-Mer relève de la compétence exclusive de l'Etat.

« De ce fait, il appartient bien au Parlement, d'une part, de déterminer les principes fondamentaux du droit du travail maritime applicable dans ces territoires, d'autre part, de confier au Gouvernement le soin d'en fixer par un règlement les modalités d'appli-

cation. Il ne lui est pas possible, en revanche, de limiter à cette occasion, si peu que ce soit, le pouvoir réglementaire du Gouvernement en subordonnant l'exercice à la consultation préalable d'un organe décentralisé de la République.

« En revanche, dans la mesure où après la parution des décrets d'application, il apparaîtrait nécessaire, eu égard aux conditions locales, de déterminer certains détails d'application par voie d'arrêtés des gouverneurs, je ne verrais pas d'inconvénient à ce que ceux-ci procèdent à une consultation préalable des Assemblées territoriales. »

Nous n'avons pu nous rallier à cette argumentation. En effet :

1° Même sous l'empire de la Constitution de 1958, la législation métropolitaine a prévu que des décrets seraient pris après consultation, et même parfois sur avis conforme de conseils généraux, d'organismes divers ou même d'associations. Lors du vote de différentes lois, il n'y a été fait aucune allusion à une quelconque atteinte au pouvoir réglementaire du Gouvernement. Nous n'en voulons comme preuve que :

a) La loi du 8 juillet 1964 modifiant et complétant le Code du travail dans les Territoires d'Outre-Mer (1) ;

b) La loi du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées (2) ;

c) La loi du 5 août 1960 d'orientation agricole (3) ;

(1) Article 4. — Des décrets fixeront, après avis des assemblées territoriales intéressées, les dates auxquelles les dispositions des articles 94 *ter* et 125 *bis* du Code du travail dans les Territoires d'Outre-Mer entreront en application dans chacun de ces Territoires d'Outre-Mer.

(2) Article 2. — La liste des départements où devront être créées des associations communales de chasse sera arrêtée par le Ministre de l'Agriculture sur proposition des préfets, après avis conforme des conseils généraux, les chambres d'agriculture et les fédérations départementales des chasseurs ayant été consultées.

(3) Article 19 modifiant ainsi l'article 45 du titre I^{er} du livre I^{er} du Code rural : « Les conditions et modalités d'application du présent chapitre, et notamment la définition des terres incultes seront fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis du Comité supérieur consultatif d'aménagement foncier. »

Article 38. — Avant le 1^{er} juillet 1961, le Gouvernement devra déposer devant le Parlement, après avis du Conseil supérieur de la Coopération agricole, un projet de loi modifiant l'ordonnance n° 59-278 du 4 février 1959 relative à la Coopération agricole, en la complétant par des dispositions concernant les sociétés d'intérêt collectif agricole, afin d'adapter conjointement le régime des coopératives agricoles et celui des sociétés d'intérêt collectif agricole aux exigences économiques et sociales d'une agriculture moderne.

Le Gouvernement devra également modifier avant cette même date, et après avis du Conseil supérieur de la Coopération agricole, le décret n° 59-286 du 4 février 1959 en vue de réaliser cette même adaptation.

Article 42. — Les dispositions de la présente loi seront étendues par décret aux Départements d'Outre-Mer après avis, pour adaptation, de leurs conseils généraux.

2° L'article 49 du décret-loi du 22 juillet 1957, modifié par la loi du 21 décembre 1963, portant institution d'un Conseil de Gouvernement et extension des attributions de l'Assemblée territoriale, véritable statut de la Nouvelle-Calédonie, prévoit expressément :

« L'Assemblée territoriale est obligatoirement consultée sur toutes les matières pour lesquelles il en est ainsi disposé par les lois et règlements. »

3° Enfin, nous ferons remarquer que les décrets dont il s'agit ne sont pas des actes du pouvoir réglementaire agissant dans le cadre de sa compétence mais de véritables décrets-lois, même si la procédure de l'article 38 de la Constitution n'a pas été utilisée. Ils ont pour but d'apporter des adaptations à des dispositions ayant valeur législative et non pas de régler des questions appartenant au domaine réglementaire.

Si le législateur décide, avec regret d'ailleurs, de déléguer ses pouvoirs, c'est qu'il n'est pas complètement à même de connaître les détails qui devraient l'amener à modifier les dispositions de valeur législative contenues dans les articles du Code qu'il veut étendre. Nous eussions préféré que le Gouvernement dépose un projet de loi, comme il semblait d'ailleurs en avoir la possibilité à la suite des longues études et des rapports administratifs établis sur le sujet.

Mais, à cette délégation partielle de notre pouvoir législatif, nous désirons mettre deux conditions :

- les dispositions seront prises par décret en Conseil d'Etat mais ayant valeur législative, elles devront être, si le besoin s'en fait sentir ultérieurement, modifiées par le Parlement ;
- les Assemblées territoriales intéressées devront être consultées sur les projets de décrets.

Article 3.

Cet article est ainsi conçu :

« Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur en même temps que celles du décret prévu à l'article 2 ci-dessus et, au plus tard, à l'expiration du délai de dix mois suivant la date de sa promulgation. »

Nous voudrions bien voir des dispositions de cet ordre figurer dans presque tous les textes que le Gouvernement vous demande de voter.

Mais, en la matière, s'agissant, nous l'avons vu, non de simples textes d'application mais de décrets qui doivent permettre l'application d'une loi en la modifiant, il nous paraît extrêmement dangereux de lier le Gouvernement par des dispositions trop impératives. Supposons que, pour des raisons de simple lenteur de transmission, le décret ne soit pas tout à fait prêt dans les dix mois qui suivront la promulgation de la loi, ce serait automatiquement et jusqu'à sa modification par le Parlement la loi du 13 décembre 1926 qui s'appliquerait purement et simplement dans les territoires pour lesquels le décret ne serait pas paru.

*
* *

En conclusion, votre Commission unanime vous propose de modifier le texte voté par l'Assemblée Nationale en adoptant les quatre amendements suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Dans cet article, remplacer les mots :

... dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis et Futuna...

par les mots :

... dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna, *de la Côte française des Somalis et des Comores...*

Amendement : Supprimer les mots :

... d'une jauge brute égale ou supérieure à dix tonneaux...

Art. 2.

Amendement : Dans cet article, remplacer les mots :

Un décret en Conseil d'Etat...

par les mots :

Un décret en Conseil d'Etat *pris après avis des Assemblées territoriales intéressées...*

Art. 3.

Supprimer cet article.

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les dispositions de valeur législative de la loi du 13 décembre 1926 modifiée portant Code du travail maritime sont applicables, dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis et Futuna, aux contrats d'engagement maritime conclus pour tout service à accomplir à bord d'un navire français d'une jauge brute égale ou supérieure à dix tonneaux, ayant son port d'immatriculation dans l'un desdits territoires.

Art. 2.

Un décret en Conseil d'Etat apportera aux dispositions législatives visées à l'article premier ci-dessus les adaptations rendues nécessaires par l'organisation administrative particulière et, le cas échéant, par les conditions de navigation découlant de la situation géographique des territoires susmentionnés.

Art. 3.

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur en même temps que celles du décret prévu à l'article 2 ci-dessus et, au plus tard, à l'expiration du délai de dix mois suivant la date de sa promulgation.