



HAL
open science

Variations sur un droit professionnel: l'action de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin en matière de droit social

Stéphane Carré

► **To cite this version:**

Stéphane Carré. Variations sur un droit professionnel: l'action de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin en matière de droit social. Commission Centrale pour la Navigation du Rhin: deux cents ans d'histoire, Jun 2015, Strasbourg, France. halshs-01657556

HAL Id: halshs-01657556

<https://shs.hal.science/halshs-01657556>

Submitted on 6 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Variations sur un droit professionnel

L'action de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin en matière de droit social

(image 1)

Stéphane Carré,
Maître de conférences en droit privé, IUT S^t-Nazaire
UMR CNRS 6297 (Université de Nantes)

(image 2)

Le Rhin, long de 1233 km, est l'une des principales voies fluviales au monde par son trafic. Mais le Rhin connaît aussi un destin singulier. Contrairement à d'autres grands fleuves, comme le Yang-Tsé-Kiang ou le Mississippi, qui sont aussi de grandes artères commerciales, le Rhin est un fleuve international qui rapidement, le long de son cours, bascule d'un pays à l'autre. De plus, il a fait très tôt, et de façon très accentuée, l'objet d'une importante régulation juridique, spécifique et uniforme, contrairement au Danube notamment¹. Ce destin singulier en fait un modèle plutôt qu'un cas marginal. Le Rhin se présente effectivement comme le concentré de diverses problématiques se présentant ailleurs de façon plus diluée ou plus tardive. Il permet donc d'étudier celles-ci avec profit car elles s'y révèlent exemplaires. La Commission centrale pour la navigation du Rhin (elle-même précédée par la Commission de l'Octroi), qui est chargée de mettre en place et de faire appliquer un régime juridique uniforme sur le Rhin, commence ces travaux dès 1816. Bien avant la mise en place des institutions européennes par le traité CECA ou le traité de Rome, la CCNR et le régime rhénan semblent donc être le prodrome des actuelles institutions européennes. Par ailleurs, et parce qu'il fut institué très tôt un droit uniforme et une institution centralisée chargée de le faire appliquer et évoluer, il devenait dès lors aisée d'étudier par ce biais un sujet très précis : les relations entre règles professionnelles et règles sociales (applicables en l'espèce au personnel navigant de la batellerie).

¹ L'actuelle Commission du Danube n'a été instituée que par le traité de Belgrade du 18 août 1948. Auparavant, avait été instituée une Commission européenne du Danube (traité de Paris du 30 mars 1856), mais dont l'ère de compétence se limitait au bas Danube (en aval des « *Portes de fer* ») et qui ne fut active que durant une vingtaine d'année. Dans les années mille neuf cent vingt, cette commission fut momentanément sortie de son sommeil.

Le droit social s'est construit autour du contrat de travail². Mais justement, ce qui tourne de nos jours autour de la notion juridique de profession se rapporte principalement à l'emploi et non pas au métier. Pourtant, la situation des salariés du transport est à prendre en considération. Un grand nombre de salariés du transport connaissent l'existence de règles particulières. C'est surtout vrai des salariés itinérants : chauffeurs routiers, marins, aviateurs, bateliers... En France, ces règles sociales sont aujourd'hui placées dans le Code des transports. Parmi ces règles présentées dans le Code des transports, il y a désormais les règles propres au personnel de la batellerie. Cependant certaines de ces règles concernent tant le personnel salarié que les navigants, travailleurs indépendants. Nous sommes donc aussi en face de règles professionnelles touchant aux métiers de la navigation fluviale. Pour le Rhin, le Code des transports renvoie pour l'essentiel à la convention internationale de Mannheim du 17 octobre 1868 (art. L. 4261-1 C. transp .) qui est l'actuel fondement du droit rhénan. Mais la problématique reste la même. On constate sur le Rhin la mise en place d'un droit social spécifique à l'adresse des navigants salariés et l'on remarque aussi la coexistence de ce droit social particulier avec de nombreuses règles professionnelles venant encadrer l'activité de travail de tous les navigants rhénans.

Dans le secteur des transports, la coexistence entre une sphère professionnelle, entendue comme les règles s'appliquant aux travailleurs d'un même métier, et le droit social (droit du travail et droit de la sécurité sociale), est ainsi évidente. Et pour le Rhin, le rôle de la CCNR va être central. Préfigurant en bien des points l'action et les objectifs des instances communautaires, la CCNR va élaborer tout un droit professionnel uniforme dans des « *règlements* », au nom de la sécurité fluviale. Cette organisation va aussi agir en vue de la prospérité du trafic rhénan. À ce titre comme au titre de la sécurité fluviale, la CCNR va se pencher, avec plus ou moins de bonheur, sur le droit social quand celui-ci va émerger après la seconde guerre mondiale (2).

Ici, le parallèle avec le droit communautaire doit être de nouveau souligné. Le droit social est un droit de protection du travailleur subordonné à son employeur. Il part de considérations sociales. Pourtant, comme le droit communautaire, le droit rhénan s'est d'abord appuyé, d'un point de vue juridique, sur des considérations commerciales : il s'agissait de constituer un marché et le progrès social n'était censé advenir que du progrès économique. L'action de la CCNR en matière sociale ou l'acceptation de considérations sociales en matière de droit

² Le droit de la sécurité sociale s'est cependant élargi à la protection de l'ensemble des travailleurs parce qu'il s'est finalement appuyé sur l'activité professionnelle, par delà le salariat. Tout lien avec une activité professionnelle sur laquelle viendrait s'appuyer un mécanisme d'assurance, grâce à des cotisations assises sur les revenus de cette activité, a pu même disparaître quand il fut admis la mise en place de prestations non contributives (ainsi dans les systèmes de protection sociale de type « *beveridgien* »).

professionnel apparaît donc comme quelque peu paradoxale puisqu'elle procède en partie d'une justification juridique d'ordre commercial : la prospérité du trafic rhénan (1.).

On observera alors comment les règles professionnelles et les règles sociales vont interagir les unes sur les autres. Le droit professionnel des navigants rhénans va effectivement être marqué de considérations sociales sous l'influence de plus en plus forte d'un droit du travail émergent dans le secteur de la batellerie rhénane. Et le droit social rhénan va être évidemment empreint de considérations professionnelles guidées par les exigences de la navigation (3).

(image 3)

1/ L'action de la CCNR en matière de droit social : une intervention paradoxale sous le signe de la prospérité du trafic rhénan

Il n'était pas dans les principes fondateurs du droit rhénan de se préoccuper de droit social. Les conventions de Mayence (1831) et de Mannheim (1868) sont d'abord des textes de droit commercial. La CCNR a dû répondre à deux missions apparemment étrangères à toute préoccupation sociale : établir et faire respecter un droit de la navigation d'une part ; être le lieu d'un dialogue entre États, et avec les organisations professionnelles de bateliers, afin qu'il soit régulièrement discuté des moyens de favoriser le trafic rhénan. La prise en compte pour elle-même du sort du personnel navigant travaillant sous la subordination des bateliers était donc une question radicalement étrangère à l'action de la CCNR. Mais dans les faits, comme en droit, c'est bien la prospérité du trafic rhénan qui va inciter et justifier que la Commission centrale agisse finalement en matière sociale.

Certes, l'idée d'une justice sociale n'est pas totalement absent du droit rhénan, mais il s'entend, ainsi que le veut l'esprit des Lumières, comme celui du bonheur des peuples. Ce sont les révolutionnaires français qui, les premiers en 1792, posent les fondements du droit rhénan³. La prospérité est celle des nations toute entières et elle procède de la liberté du commerce. Il n'y a pas encore à cette époque de « *question sociale* » partant du constat d'un échec du progrès économique à assurer la prospérité de tous. Le droit rhénan est donc un droit fondé sur la liberté commerciale la plus complète. Le traité de l'Octroi (15 août 1804) tente de réduire et d'uniformiser les barrières douanières au nom de la liberté du commerce fluvial. L'Acte final du Congrès de Vienne (9 juin 1815) pose derechef le principe d'une liberté de la

³ Décret du 16 nov. 1792 ; Traité de paix de La Haye du 16 mai 1795.

navigation sur le Rhin au regard du commerce. C'est le Congrès de Vienne qui institue la Commission centrale pour la navigation du Rhin⁴. Cette Commission prolonge et approfondit en réalité l'action de la Commission de l'Octroi : il va s'agir d'instituer un droit commercial unifié sur le Rhin. Ce sera la convention de Mayence du 31 mars 1831, puis celle de Mannheim du 17 octobre 1868. Ces deux textes sont des textes de droit commercial.

Le traité de Mayence aborde d'abord des questions visant à faciliter la navigation commerciale, la circulation des marchandises : droits de transit, droits de pilotage, affichage des tarifs, contenu des connaissements, questions douanières, interdiction des corporations batelières, prohibition de l'instauration de quotas ou de mécanismes de tour de rôle... La convention de Mannheim est bâtie sur un schéma similaire : transit, détermination des « *ports-francs* », conditions de chargement, entreposage des marchandises... sont les questions prioritaires à régler, nonobstant divers sujets institutionnels comme la compétence des tribunaux en cas de litige ou la compétence matérielle et les pouvoirs de la Commission centrale.

La Commission centrale pour la navigation du Rhin apparaît comme la gardienne des principes libéraux, économiques et commerciaux, posés par ces conventions. Elle contrôle la bonne exécution des traités (par ex., l'art. 93 du traité de Mayence) ; elle reçoit les plaintes auxquelles donnerait lieu l'application de la convention de Mannheim (art. 45 -a-). La CCNR a donc pour compétence essentielle la préservation de la libre navigation sur le Rhin. Par rapport au domaine social, la CCNR n'a aucune compétence particulière. Sa position l'amène à la neutralité. A moins qu'il n'y ait une restriction à la navigation et donc une remise en cause du principe de libre navigation commerciale, la Commission n'a pas à intervenir activement dans les domaines civils, commerciaux et sociaux car son cœur de compétence est la navigation elle-même. Le protocole 2003-II-10 relatif aux principes d'interprétation de l'Acte de Mannheim précise que ne sont pas « *en principe* » des restrictions les mesures prises en application de prescriptions de droit civil et commercial concernant la navigation (ex. : régime des contrats de transport), ainsi que les prescriptions non spécifiques à la navigation, telles « *les prescriptions générales du droit social* ». En bref, sur ces domaines, elle ne peut aucunement agir de façon unilatérale, sauf restriction patente à la libre navigation sur le Rhin.

Mais le protocole 2003-II-10 relatif aux principes d'interprétation de l'Acte de Mannheim indique aussi que « *La CCNR est compétente pour établir toute prescription relative à la sécurité et à la prospérité de la navigation du Rhin* » (§. 1). Dans les Actes fondateurs du régime rhénan, si une seule restriction peut être imposée à la libre navigation, c'est celle qui oblige armateurs et navigants à respecter les règles de sécurité sur le Rhin (art. 1^{er} de la convention de Mannheim). Et en ce domaine, on peut en déduire que la Commission centrale

⁴ Art. 108 et s. de l'Acte final ; V. aussi l'Annexe 16 B de cet Acte final.

a une compétence exclusive en tant que gardienne des traités de Mayence et de Mannheim. Finalement la mise en œuvre de la libre navigation exige l'instauration d'une police de la circulation sur le Rhin et la Commission centrale a le devoir de prendre toute mesure permettant effectivement que cette liberté soit assurée au jour le jour. La situation juridique est ici claire. Quant à établir unilatéralement toute prescription relative à la prospérité du Rhin, la situation est plus ambivalente puisque l'article 45, b) ne lui donne pouvoir que de « *délibérer* » sur les « *propositions des gouvernements* ». Il s'agit là de modifier l'existant, d'aller au delà de l'Acte de Mannheim, et non de le compléter au nom de la sécurité fluviale. Cependant, il est certain que la CCNR est en droit d'être consultée et de prendre position sur toutes les matières en rapport avec la prospérité du trafic rhénan, donc en matière civile, commerciale et sociale, indépendamment de toute question de sécurité fluviale. Et c'est bien par le biais de la sécurité fluviale ou de la prospérité commerciale que la Commission va intervenir en matière sociale.

(image 6)

2/ Sécurité sociale et conditions de travail : deux domaines d'intervention aux destinées contraires

C'est de façon simultanée que l'action de la CCNR en matière de protection sociale et en matière de droit du travail prend son ampleur juste après la Seconde Guerre mondiale. Mais très vite, les chemins divergent. En matière de sécurité sociale, l'action conjuguée de la CCNR et du BIT se présente comme un succès. En matière de droit du travail l'action des deux organisations internationales s'apparente à un chemin de croix.

Au début des années vingt, la Commission centrale entre une première fois en relation avec le Bureau international du travail (1922-I-26), à qui elle demande d'entreprendre une étude sur la réglementation du travail applicable aux bateliers rhénans (1924-II-14). Puis, en 1926, c'est le sujet des « *assurances* » sociales qui arrive sur le devant de la scène : les conflits de lois dans l'espace en matière de protection sociale dont seraient victimes les navigants en deviendraient une gêne pour la prospérité de la navigation⁵. Enfin, la CCNR va recevoir en 1929 la requête d'un armateur en matière d'égalité de traitement entre bateliers. Le principe d'égalité entre bateliers qui pouvait être dégagé des fondements du droit rhénan (liberté de navigation et règlements uniformes pour tous : Annexe 16 B de l'Acte de clôture du Congrès

⁵ Les navigants étaient dans l'obligation pratique d'avoir une double affiliation pour espérer se couvrir correctement des divers risques sociaux (1949-I-20, Annexes, p. 81).

de Vienne) serait battu en brèche du fait de la diversité des lois sociales en vigueur sur le Rhin⁶. La CCNR transmet alors cette requête à l'Organisation internationale du travail parce que l'Allemagne considérait qu'il n'était pas de la compétence de la Commission centrale de s'en occuper. Mais aucune solution ne pourra être dégagée devant le BIT avant-guerre⁷.

Dès 1947, La CCNR est de nouveau saisie de cette question par les milieux patronaux. Pour leur part, la même année, les organisations ouvrières contactent le BIT. Les premiers débats vont immédiatement porter sur la légitimité juridique de l'une et l'autre organisation à légiférer en matière sociale pour les mariniers rhénans. La Commission centrale conteste au BIT d'intervenir sur un sujet spécifiquement rhénan. Le BIT rétorque qu'il s'agit de questions sociales pour lesquelles elle est compétente au premier chef. La CCNR soutient qu'elle peut du moins agir quand ces sujets rejoignent ceux de la navigation et qu'elle est en droit de débattre de toute question ayant un rapport avec la prospérité du trafic rhénan. Un compromis sera finalement trouvé. Les deux organisations vont coopérer et travailler en parallèle, chacune accueillant les représentants de l'autre. La conférence finale, strictement intergouvernementale, va se tenir à Paris et ne regroupe que les pays adhérents à la convention de Mannheim. Deux conventions internationales sont signées le 27 juillet 1950 : une en matière de sécurité sociale et une autre en matière de conditions de travail.

L'accord en matière de sécurité sociale a manifestement été un modèle pour les dispositifs de coordination mis en place ultérieurement en droit international et il va régulièrement être adapté et amélioré. Cet accord pose pour principe que le batelier n'est assujéti qu'à un seul régime national de sécurité sociale pour l'ensemble des risques. Le régime national de sécurité sociale applicable est celui du siège social de l'entreprise (V. l'art. 4, §. 1 et 2)⁸. L'accord couvre un large champ en matière de protection sociale : maladie, maternité, vieillesse, décès, invalidité, accidents du travail, chômage, allocations familiales (art. 2). Il permet une coordination directe entre systèmes de sécurité sociale nationaux, ce qui est nouveau. Ainsi, pour l'Europe, la convention de sécurité sociale du 7 novembre 1949 se

⁶ 1949-I-20, p. 88. La requête portait sur les assurances sociales. V. aussi BOUR A., *op. cit.*

⁷ Une commission d'experts est mise en place par l'OIT en octobre 1930, qui rend un rapport en matière de durée du travail et d'assurances sociales en 1934 (1947-III-28, p. 142). Devant cette organisation, il semble que l'une des raisons du blocage institutionnel vint que ces problèmes soient abordés pour l'ensemble des bateliers (par-delà la cas rhénan), démultipliant la difficulté de la négociation entre pays (1949-I-20, Annexes, p. 89). L'Allemagne considérait par ailleurs que ces questions ne devaient être traitées que dans un cadre bilatéral (1947-II-5).

⁸ Mais il pouvait y avoir une totalisation des périodes d'affiliation sous divers régimes pour le calcul du droit à prestations.

limitait à étendre l'application de conventions bilatérales antérieures aux ressortissants des pays adhérant à l'accord⁹.

L'accord de Paris de 1950 n'était applicable qu'aux ressortissants des pays signataires¹⁰. Mais, de ce point de vue, les accords subséquents ne feront qu'améliorer la couverture sociale à l'ensemble des bateliers travaillant sur le Rhin. La convention de 1950 est révisée en 1961. L'accord du 13 février 1961 permet de prendre en compte le cas des bateliers rhénans ayant le statut de réfugiés. L'accord de 1961 est aussi beaucoup plus détaillé que l'accord de 1950 concernant les prestations familiales et les prestations chômage. Un nouvel accord de Genève du 30 novembre 1979 ouvre à tous les bateliers rhénans, sans aucune condition de nationalité, le bénéfice de ses dispositions. Il suffit que le navigant soit embarqué sur un bâtiment ayant obtenu une patente de bateau du Rhin. Mais l'accord de 1979 n'est déjà plus qu'un instrument d'adaptation. Il prend en compte et intègre les évolutions des droits nationaux des pays signataires, et surtout le droit communautaire¹¹. Cette tendance va encore se renforcer par la suite, dans la mesure où le droit communautaire va supplanter en large partie le droit propre aux bateliers rhénans. Le particularisme rhénan en matière de sécurité sociale est aujourd'hui marginal¹².

Les accords en matière de sécurité sociale ne fixent pas une règle uniforme, comme peut l'être le droit rhénan en matière de navigation (Acte de Mannheim, RPNR, RVBR, RPR, RPN...). Les conflits de lois ne sont pas supprimés, mais la recherche du droit national applicable s'en trouve facilitée. Signalons cependant que ces mécanismes de coordination laissent subsister en particulier des distorsions en fonction de la qualité de la couverture de chaque régime national de sécurité sociale. Se maintiennent également des différences de coût pour les bateliers employeurs, en fonction des taux de cotisation dans chaque pays.

⁹ De même, la convention européenne (signée à Genève) du 9 juillet 1956 concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux est nettement en retrait par rapport au droit rhénan. Applicable notamment aux navigants du transport fluvial (mais également aux travailleurs des transports routiers, aériens et ferroviaires internationaux), sauf sur le Rhin, elle a posé des problèmes de coordination quand un navigant pouvait relever successivement, et du régime rhénan, et du régime instauré par l'accord de 1956 (WATTILLON L., « La convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux », *DS*, 1957, p. 251 et s.).

¹⁰ Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas, Suisse.

¹¹ CREUTZ H., « Le nouvel accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans », *RIT*, janv./fév. 1981, p. 93 et s.

¹² Accord dérogatoire du 23 déc. 2010 conclu sur la base de l'art. 16, §. 1 du règlement communautaire n° 883/2004.

Mais a contrario des accords de sécurité sociale, les accords en matière de conditions de travail s'avèrent être un échec. L'accord de Paris du 27 juillet 1950 sur les conditions de travail des bateliers rhénans ne va pas être ratifiée et un nouvel accord, conclu à Genève le 21 mai 1954 connaîtra de graves problèmes d'application.

Concernant l'accord de 1950, un conflit va apparaître concernant l'éventuelle application des normes sociales aux artisans bateliers eux-mêmes, dès lors qu'ils acceptaient en sous-traitance des acheminements pour le compte d'armements industriels¹³. De nouvelles négociations vont alors s'engager, aboutissant au nouvel accord de 1954. Ces accords en matière de conditions de travail posaient pourtant des règles uniformes, qui auraient pu régler les difficultés liées aux conflits de lois dans l'espace sur le Rhin¹⁴. Mais sur ce point précisément, l'accord de 1954 souffrait d'importantes faiblesses. Le 1^{er} alinéa de l'article 25 de cet accord semblait indiquer que des conventions collectives devraient être conclues en vue de fixer les modalités définitives d'application de l'accord. Finalement, les partenaires sociaux devaient pour chaque pays préciser ces modalités d'application. D'emblée, cette disposition fragilisait l'accord¹⁵.

¹³ Le conflit va tourner autour de la notion « *d'acquisition de fret* » (art. 3, al. 3 de l'accord). L'acquisition d'un fret concerne la sous-traitance entre armateurs et bateliers artisans. Les armateurs industriels allaient être tenus de suivre intégralement l'accord sur les conditions de travail de 1950 pour leurs salariés. Mais l'affrètement subséquent d'un batelier artisan devait-il entraîner la pleine application de l'accord au batelier artisan (et éventuellement à ses quelques salariés) ? Les armateurs considéraient plutôt que l'artisan devait prendre position une fois pour toute : accepter les affrètements mais suivre en tout l'accord ou ne pas suivre en tout l'accord mais ne jamais bénéficier d'une proposition d'affrètement. Mais les bateliers artisans considéraient qu'ils devaient pouvoir bénéficier des exemptions non seulement quand ils circuleraient à vide, mais dès lors qu'ils travailleraient pour leur propre compte (1952-II-3, p. 15).

¹⁴ Notons que l'accord de 1954 est applicable par ailleurs bien au delà du Rhin lui-même. En effet, son champ d'application est assis sur les bateaux « *affectés pour des fins commerciales au transport de marchandises et admis à naviguer sur le Rhin en vertu de l'art. 22* » de l'Acte de Mannheim (art. 1, §. 1). L'employeur de l'équipage d'un bâtiment relevant de la navigation rhénane et quittant le Rhin peut devoir appliquer la convention de Genève de 1954. À l'inverse, un bâtiment qui ne serait pas d'un pays membre de la CCNR mais admis à naviguer sur le Rhin, et le faisant effectivement, peut être assujéti à cet accord. L'accord de Genève ne serait inapplicable que lorsque le bateau effectue un voyage totalement extérieur à la « *navigation du Rhin* » (art. 1, §. 2, -g de l'accord de 1954).

¹⁵ Se trouvait également sur la sellette le §. 3 de l'art. 7 permettant des dérogations par voie de convention collective ou d'une réglementation nationale aux repos minimaux fixés dans le §. 1 (12 H. en novembre, décembre, janvier, février) et 10 H. les autres mois) pourvu que 7 H. consécutives de repos

Certes, à défaut d'accords locaux, il était prévu que les administrations nationales interviennent. Cependant, les États ne pouvaient sanctionner l'irrespect de ces règles quand l'infraction était commise dans un autre pays¹⁶. L'accord de 1954 ne traitait également pas de tout en matière de conditions de travail. Malgré le souhait des organisations de travailleurs à ce que soit également abordée la question des rémunérations, le refus de l'Allemagne, de la France et de la Suisse d'évoquer ce sujet le laissa en marge de toute discussion de révision¹⁷.

Une révision à l'accord de 1954 allait effectivement intervenir le 24 mai 1963. Mais cette révision n'allait pas être ratifiée par tous, laissant l'accord de Genève dans son état d'origine. Le différend entre États portait principalement sur l'article 25 en matière de contrôle de l'application de l'accord. La révision de 1963 indiquait que les sanctions pouvaient être de nature pénale et qu'elles pouvaient être prises par les autorités nationales à l'encontre de tout bateau, sans distinction de nationalité, quand le bâtiment se trouvait sur le territoire national du lieu de l'infraction. Un protocole additionnel devait être négocié afin de mettre en place « *un système unilatéral coordonné et unifié de sanctions* » (1970-I-6, p. 28). L'entrée en application de la révision de 1963 était suspendue à l'aboutissement de ces discussions. Il fallait définir ce que seraient ces infractions. La négociation sur les contrôles et les sanctions concernait le respect des repos nocturnes (art. 7), des durées de travail maximales en cas de périodes à terre (art. 9 et 10) et les repos hebdomadaires (art. 16 et 17). Il fallait aussi s'entendre sur les moyens de consigner les heures de travail et de repos et le type de sanction...

Un protocole additionnel fut finalisé le 13 décembre 1969. Cependant, l'Allemagne fit savoir par un courrier du 13 juillet 1970 qu'elle ne pourrait pas adhérer à ce protocole (1970-III-6, 28 oct. 1970, Annexe, p. 19). La délégation allemande ne pouvait admettre comme sanction qu'une prise de repos complémentaires au bénéfice du personnel navigant victime d'un non respect des repos nocturnes. Les juristes allemands soutenaient aussi qu'une menace

soient ménagées entre huit heures du soir et six heures du matin (« *Conférence tripartite spéciale de la batellerie rhénane* », OIT, CBR/4/1, mai 1963, p. 15). Un fractionnement des repos semblait possible par voie d'accords locaux dérogatoires.

¹⁶ Dans les accords de 1950 et de 1954, l'art. 25 indiquait que si une infraction était constatée par un des pays contractants, il devait en avertir l'autre pays contractant si le bateau relevait de ce dernier pays. Il ne pouvait donc pas même y avoir sanction pour une infraction commise sur son propre territoire si le bateau relevait d'un pays étranger (§. 3), bien que chaque État pouvait contrôler sur son territoire la bonne application de l'accord quelle que soit la nationalité du bateau (§. 2). En 1949, il fut aussi suggéré de rendre les tribunaux du Rhin et la CCNR compétente (en appel) pour les litiges concernant l'accord sur les conditions de travail. Cette suggestion ne va pas être retenue (1949-III-2, Annexe 4, p. 36).

¹⁷ « *Conférence tripartite spéciale de la batellerie rhénane* », OIT, CBR/4/1, mai 1963, p. 2.

de sanction qui ne devient effective qu'en cas d'infraction répétée était étrangère au droit allemand (1971-I-9, p. 29). Ils constatèrent enfin que l'article 13 du protocole disposant d'une mise en œuvre conjointe et liée du protocole et de la révision de 1963 était contraire à la Loi fondamentale allemande (précisément, à son art. 103, §. 2).

Malgré tout, une action autonome de la CCNR en matière de relations du travail va perdurer malgré ces échecs. Jusqu'en 1975, la CCNR va sans cesse chercher à trouver une issue propre au champ du droit du travail spécifique au Rhin, indépendamment donc de l'action de la Commission européenne. Au début des années soixante-dix, la Commission centrale tente ainsi de nouveau de relancer des négociations, malgré les réserves émises par les instances communautaires¹⁸. Mais ces pourparlers ne vont pas aboutir. Le 5 novembre 1975, il est alors décidé que le comité des questions sociales au sein de la Commission centrale aura pour mission d'étudier les problèmes juridiques posés par l'avancée des travaux au sein de la CEE (1975-II-5). C'est donc à cette date qu'a lieu le basculement des questions sociales en matière fluviale vers les institutions européennes. La CCNR ne sera plus qu'un acteur des discussions communautaires.

(image 4)

Et pourtant... En réalité, la CCNR va continuer d'intervenir, *via* son rôle en matière professionnelle. Ainsi, dans les années quatre-vingts, quand va s'engager une révision du RVBR au sujet des minimums d'équipage, la Commission européenne accepte de surseoir à ses propres consultations en matière sociale. Une conférence tripartite consultative a été en effet mise en place par la CCNR sur ce sujet, comme sur celui des temps de travail. Cependant, la CCNR constate en 1986 l'échec partiel des discussions en conférence tripartite et renvoie la discussion devant les instances communautaires (1986-I-9).

Finalement, la politique sociale européenne ne prendra véritablement son essor qu'à partir des traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997)¹⁹. Le premier texte d'importance en matière de durée du travail est la directive n° 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JOCE n° L 307, 13 déc.). Mais le droit communautaire exclut à l'époque de son champ d'application les différents secteurs du

¹⁸ Le représentant de la Commission européenne rappelle à la CCNR que l'harmonisation de la réglementation sociale dans le secteur des transports est de la seule compétence de la CEE depuis la décision du Conseil n° 65/271/CEE du 13 mai 1965 (JOCE n° 88 du 24 mai) (1971-II-8).

¹⁹ CARTOU L., CLERGERIE J.-L., GRUBER A., RAMBAUD P., *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2002, 4^{ème} éd., p. 580 et s.

transport²⁰. Aussi, et alors que l'accord de Genève du 21 mai 1954 a sombré depuis longtemps dans l'obsolescence²¹, pour que le droit européen vienne fixer des durées minimales de repos et des temps maximaux de travail dans le secteur fluvial, trente ans vont encore s'écouler (1986-2016) ! Un accord européen est finalement trouvé le 15 février 2012. Fin 2014, une directive européenne publie cet accord (dir. n° 2014/112/UE du Conseil du 19 déc. 2014, JOUE n° L 367 du 23 déc.). Les États membres de l'Union européenne devront transposer cette directive au plus tard le 31 décembre 2016 (art. 4 de la dir.).

3/ Le droit social rhénan : un droit d'obédience professionnelle

Tant par ses mobiles, son contenu ou ses implications sur le droit rhénan de la navigation, le droit social rhénan est imprégné de considérations professionnelles. Mais en retour, ces considérations sociales ont influencé le droit professionnel, celui-ci apparaissant d'ailleurs comme participant nécessairement au statut des navigants salariés par l'encadrement des conditions de travail et de vie des marinières.

Après-guerre, c'est donc tant par les possibles répercussions des règles sociales en projet sur les règles de navigation (par exemple, l'influence que pourrait avoir une durée limite du travail sur les minimums d'équipage) qu'au nom de la prospérité du trafic rhénan, que la CCNR obtient de n'être pas dessaisie du dossier des nouvelles conditions de travail et des assurances sociales, au profit de l'OIT. La CCNR acquiert même, au travers des accords de 1950 et de 1954, le pouvoir de suivre leur mise en œuvre. Aussi, c'est au travers du cadre institutionnel de la Commission centrale, tout entier dominé par les problématiques professionnelles et commerciales de la navigation rhénane, que vivront principalement ces conventions²².

(image 5)

²⁰ En matière d'aménagement du temps de travail, il faut attendre la directive n° 2000/34/CE du 22 juin 2000, modifiant la directive du 23 nov. 1993 pour que les secteurs du transport soient saisis par le droit social européen, au prix de multiples dérogations.

²¹ L'art. 5 de l'accord de Genève du 24 mai 1954 indiquait que toute règle nationale plus protectrice des salariés devait de préférence être mise en œuvre. Dès cet instant, l'accord de 1954 restant en l'état, les droits nationaux vont progressivement prendre le pas sur les dispositions de l'accord, rétablissant également toute leur force aux conflits de lois dans l'espace sur le Rhin.

²² Notamment, le Centre administratif de sécurité sociale pour les bateliers rhénans.

Au demeurant, les règles professionnelles qui se développent après-guerre sont elles-mêmes teintées de considérations sociales, soit qu'elles apparaissent de façon autonome au sein de ces règles, soit qu'elles apparaissent sous l'influence des négociations internationales en matière de conditions de travail. Ainsi, le RVBR connaît d'importantes évolutions concernant les caractéristiques matérielles des bateaux qui ne sont pas toute seulement corrélées à la sécurité du bâtiment : normes constitutives des cabines, agencement de celles-ci, équipement sanitaire et ménager²³... De même, ce sont bien des considérations sociales qui justifient tour à tour que la femme ne puisse faire partie de l'équipage, pour qu'enfin soit admise pleinement sa place au nom du principe de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes²⁴. Mais l'exemple le plus patent de l'influence des règles sociales sur les règles professionnelles est le basculement et la traduction des normes en matière de durée du travail en discussion dans le cadre de la révision de l'accord de Genève du 21 mai 1954. Alors que les discussions s'enlisent et qu'il apparaît de plus en plus évident que la révision de 1963 ne pourra être mise en œuvre, la Commission centrale décide en 1965 de la reprise au sein du RVBR des normes prévues lors des négociations en matière de durée du travail. Ce sera l'introduction du nouvel article 45 sur la « *durée maximale de service en cours de navigation* » (1965-I-28), fixant des règles similaires, quoique moins protectrices pour les salariés que celles qui avaient été actée lors des discussions en matière sociale²⁵.

(image 7)

Quant au contenu des règles sociales négociées après-guerre, il est clairement empreint de nombreuses considérations professionnelles, c'est-à-dire de préoccupations liées à l'exploitation commerciale des bateaux et la sécurité de la navigation, préoccupations venant déteindre sur les conditions de travail des navigants. En matière de sécurité sociale, les accords internationaux successifs ne concernent que les navigants. Il s'agit donc de solutionner une des difficultés majeures de la vie professionnelle des marinières plutôt que d'apporter une amélioration aux conditions de vie des salariés de la batellerie. Si l'accord de Paris du 27 juillet 1950 ou l'accord de révision du 13 février 1961 ne concerne que les salariés (et assimilés), ces deux accords n'en visent pas moins au premier chef les « *bateliers rhénans* ». Par la suite, lors de l'accord du 30 novembre 1979, ce sont bien tous les bateliers rhénans et seulement ces derniers, et quel que soit leur statut et leur nationalité, qui vont être concernés par la plupart des dispositions de l'accord. La profession est donc le critère

²³ V. par ex. la résolution 1975-I-23.

²⁴ Le débat de l'existence d'une discrimination sexuelle va être lancée par la délégation allemande en 1954 (1954-II-2). Il ne va définitivement se clore que par la suppression de toute restriction à l'emploi des femmes sur les bateaux rhénans qu'en 1987, lors d'une révision du chapitre 14 du RVBR.

²⁵ Devenant plus tard l'art. 14. 03 du RVBR. Voir aujourd'hui les art. 3. 10 à 3. 12 du RPN.

cardinal. C'est par ailleurs, avant toute chose, les « *difficultés de la navigation* » qui sont d'abord invoquées à l'origine pour justifier des avantages sociaux que l'on souhaite accorder aux marinières. Pour le dire autrement, ce sont des motifs tenant à la profession de la batellerie rhénane, prospérité entravée du trafic, difficulté à recruter et inégalité des conditions de concurrence, qui sont au fondement des évolutions en matière d'assurances sociales.

Concernant les conditions de travail, il est remarquable que dès 1950, on tente d'apporter certaines garanties, non seulement aux navigants salariés, mais aussi à certains travailleurs indépendants. Ainsi les articles 1^{er} des accords du 27 juillet 1950 et du 21 mai 1954 évacuent toute référence au contrat de travail. Ces accords s'appliquent « *à bord de tous les bateaux affectés pour des fins commerciales au transport de marchandises et admis à naviguer sur le Rhin en vertu de l'article 22 de la convention révisée pour la navigation du Rhin signé à Mannheim* ». L'aspect professionnel de ces accords semble donc totalement dominer leur caractère de règle sociale. De plus, l'article 2 de chacun des textes indique que, « *sauf disposition contraire* », ces accords visent « *toute personne membre de l'équipage* ». C'est secondairement que ces textes posent des restrictions pour les non salariés. Et là encore ce sont des considérations de loyale concurrence qui justifient en grande partie cette extension du champ d'application des différentes conventions à certains travailleurs indépendants. En effet, une des difficultés centrales est l'application de ces textes aux bateliers artisans travaillant en sous-traitance pour les armements industriels. Une autre question est encore d'obtenir du moins une application partielle des dispositions sociales aux aides familiaux du batelier artisan. Finalement, rappelons que l'écueil principal dont vont souffrir ces dispositions sociales sera l'impossibilité de sanctionner efficacement le non-respect de la convention de 1954, empêchant ce texte de jouer un quelconque rôle dans l'égalisation de la concurrence entre bateliers.

Le texte de 1954 est par ailleurs dominé par les considérations professionnelles de la navigation. Combien même il s'applique principalement aux salariés, il demeure d'abord un texte adapté aux impératifs commerciaux et de sécurité de la navigation rhénane. Par exemple, l'accord de Genève fixe les temps de repos minimaux en période de navigation en fonction des conditions de luminosité. Lors des discussions devant aboutir à la révision de 1963, c'est en relation avec les régimes de navigation (diurne, semi-continue, continue) que les temps de repos se trouvent aussi définis (art. 7). On tient compte également d'autres considérations d'exploitation, telles que le passage des écluses, les marées, les basses et les hautes eaux, soit autant d'événements pouvant freiner la marche des bateaux (art. 8).

* *

*

(image 8)

En conclusion, notons d'abord que l'accord européen du 15 février 2012, qui va tendre à remplacer les conventions internationales d'après-guerre en matière de condition de travail, est lui-même un droit social empreint d'importantes considérations professionnelles. Il s'agit d'un droit à destination des seuls navigants, certes applicable pour l'essentiel qu'aux salariés. Mais c'est aussi un droit qui pose de nombreuses dérogations à la réglementation sociale communautaire de droit commun en matière de durée du travail (dir. n° 2003/88/CE du 4 nov. 2003), au nom des impératifs commerciaux de la navigation, eux-mêmes assujettis aux contraintes de la technique et de la sécurité fluviale. On peut d'ailleurs estimer que la réglementation professionnelle de la CCNR, et spécialement les règles successivement fixées au RVBR et au RPN en matière de temps de repos, ont dû être un repère de première importance dans les longues discussions qui ont précédé la conclusion de cet accord.

