

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° 009555-01

Juillet 2014

Entreprises de manutention portuaire et régime d'emploi des ouvriers dockers



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° 009555-01

**Entreprises de manutention portuaire
et régime d'emploi des ouvriers dockers**

établi par

Martine BONNY,
Inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Juillet 2014

SYNTHESE

Durant l'été 2013, surgit sur un port décentralisé, celui de Port-la-Nouvelle, un problème de concurrence déloyale entre deux entreprises de manutention portuaire et de non respect du Code des Ports Maritimes, notamment de son article R511-2, qui fixe la liste des travaux pour lesquels il y a une priorité d'embauche des ouvriers dockers.

La région Languedoc-Roussillon, autorité concédante du port de Port-la-Nouvelle, s'interroge sur certaines dispositions du Code des Ports Maritimes qui n'auraient plus de raison de s'appliquer, dès lors qu'il n'existe plus, sur une place portuaire donnée, d'ouvrier docker intermittent.

Issue d'un cas particulier, en première analyse, le cas de Port-la-Nouvelle soulève une problématique plus générale concernant l'interprétation de certaines dispositions législatives et réglementaires, issues de la réforme portuaire instaurée par la loi du 9 juin 1992, susceptible de remettre en cause le métier d'ouvrier docker et de se généraliser à d'autres ports maritimes de commerce.

C'est dans ce contexte que le ministre en charge des Transports a souhaité confier à un membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable la constitution et le pilotage d'un groupe de travail destiné à conforter et à pérenniser le métier d'ouvrier docker par une clarification du droit existant, tenant compte des évolutions intervenues depuis 1992, tout en restant strictement fidèle aux fondamentaux de la loi précitée et prenant en considération les exigences de professionnalisation du métier.

L'analyse des textes actuellement en vigueur conclut à l'ambiguïté de certaines dispositions législatives et réglementaires du Code des Transports et du Code des Ports Maritimes.

La rédaction actuelle de la seule partie législative du livre V du Code des Transports (articles L5343-1 et suivants) peut, en effet, laisser supposer que les dispositions relatives aux ouvriers dockers n'ont plus de raison de s'appliquer, dès lors qu'il n'y a plus d'ouvriers dockers intermittents sur une place portuaire donnée.

Cette interprétation aurait alors une double conséquence : la fragilisation, voire la suppression du métier d'ouvrier docker et la disparition de la règle de la « priorité d'embauche » des dockers telle que définie aujourd'hui à l'article R511-2 du Code des Ports Maritimes.

Aux termes de cet article, la règle de la priorité d'embauche s'applique dans les ports figurant sur une liste prévue à l'article L.5343-1 du Code des Transports, à savoir « les ports maritimes de commerce dans lesquels l'organisation de la manutention portuaire comporte la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents ».

Or la fin du régime de l'intermittence se profile à l'échéance de 2018.

A ce jour, on ne dénombre plus que 149 ouvriers dockers professionnels intermittents dans l'ensemble des ports de commerce maritimes dont seulement 83 sont des intermittents actifs et donc disponibles pour des travaux de manutention.

Si le législateur, en 1992 a effectivement voulu prévoir l'extinction du régime de l'intermittence, précaire et défailant au plan économique et social, il n'a nullement souhaité mettre un terme au métier de docker. Bien au contraire, en introduisant dans la même loi de 1992 la mensualisation de l'ouvrier docker au sein des entreprises privées de manutention, via un contrat de travail à durée indéterminée, il a souhaité asseoir juridiquement et économiquement le métier d'ouvrier docker en l'intégrant dans l'entreprise privée de manutention, avec l'appui des ouvriers dockers occasionnels (sous contrat à durée déterminée), ayant eux-mêmes vocation à être mensualisés dans le cadre des emplois disponibles.

Le périmètre d'emploi des ouvriers dockers, tel que défini à l'article R511-2 du Code des Ports Maritimes, se réfère à la notion de « poste public », notion qui est devenue floue, peu pertinente et obsolète. 22 ans après la réforme de 1992, la notion de poste public n'est plus adaptée à la situation actuelle, surtout depuis la réforme portuaire de 2008 qui a instauré les opérateurs intégrés de manutention, pleinement responsables de leurs moyens humains et techniques dans le cadre de conventions d'exploitation de terminaux. De surcroît, cette notion de poste public a été à l'origine de nombreux litiges, comme en témoigne l'abondante jurisprudence en la matière.

Une convergence s'est dégagée au sein du groupe de travail, pour clarifier et simplifier certaines dispositions du Code des Transports et du Code des Ports Maritimes, dans le respect de la réforme de 1992, prolongée par celle de 2008 et en conformité avec le droit communautaire.

Le rapport préconise des ajustements législatifs et réglementaires en nombre limité.

Il est, en premier lieu, proposé de supprimer toute corrélation entre l'existence d'un régime de priorité d'emploi des ouvriers dockers et la présence d'ouvriers dockers intermittents sur une place portuaire donnée.

Cette proposition a pour conséquence de supprimer toute référence à une liste nationale de ports maritimes de commerce comportant encore la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents.

Ensuite, la définition de l'ouvrier docker professionnel a été précisée, en se référant au contrat de travail à durée indéterminée avec une entreprise ou un groupement d'entreprises, ce contrat de travail étant régi par la convention collective nationale applicable aux entreprises de manutention portuaire.

Une définition des ouvriers dockers occasionnels, qui constituent une main-d'œuvre d'appoint à laquelle il n'est fait appel qu'en cas d'insuffisance du nombre d'ouvriers dockers professionnels, a été établie dans le contrat de travail à durée déterminée dit « d'usage constant » défini au 3° de l'article L.1242-2 du Code du travail.

Un consensus s'est également dégagé pour clarifier et simplifier la délimitation géographique du périmètre de la priorité d'emploi des ouvriers dockers en se fondant sur un nouveau concept, à savoir : les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux, y compris la première amenée ou reprise des marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime.

Dans le respect du principe de liberté d'établissement édicté par l'article 49 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne et de la liberté de prestation de services dans les transports édictée par l'article 58 du même Traité, un consensus s'est dégagé pour l'élaboration d'une charte nationale concernant les implantations industrielles dans les ports maritimes de commerce.

Un projet de charte a été établi prévoyant une procédure pour les nouvelles implantations industrielles comportant de la part de chacun des acteurs concernés des engagements clairs en termes de fiabilité et de compétitivité des approvisionnements et des expéditions par la voie maritime, sur la base d'un respect mutuel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1 - ISSUE D'UN CAS PARTICULIER, EN PREMIÈRE ANALYSE, S'EST RAPIDEMENT POSÉE LA PROBLÉMATIQUE PLUS GLOBALE DU DEVENIR DU MÉTIER D'OUVRIER DOCKER APRÈS L'EXTINCTION DU RÉGIME DE L'INTERMITTENCE, INTRODUITE PAR LA RÉFORME PORTUAIRE DE 1992.....	9
1.1 - Rappel des enjeux et des principales dispositions de la loi du 9 juin 1992.....	9
1.2 - Le cas particulier d'un port décentralisé soulève une problématique plus générale concernant l'interprétation de certaines dispositions législatives et réglementaires issues de la loi du 9 juin 1992.....	12
1.3 - Une définition du périmètre d'emploi des ouvriers dockers devenue floue, peu pertinente et source de litiges.....	13
2 - UNE CONVERGENCE S'EST DÉGAGÉE, AU SEIN DU GROUPE DE TRAVAIL, POUR CLARIFIER ET SIMPLIFIER CERTAINES DISPOSITIONS DU CODE DES TRANSPORTS ET DU CODE DES PORTS MARITIMES, DANS LE RESPECT DE LA RÉFORME DE 1992, PROLONGÉE PAR CELLE DE 2008 ET EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE.....	15
2.1 - Un environnement juridique contraint et susceptible d'évolution au niveau européen.....	15
2.2 - Une définition de la profession d'ouvrier docker à préciser et à compléter afin de mieux l'asseoir juridiquement.....	18
2.3 - Un périmètre de priorité d'emploi des ouvriers dockers à clarifier et à simplifier en se référant à un nouveau concept permettant de mieux le circonscrire.....	19
3 - PRÉCONISATIONS : UN CHOIX PARTAGÉ DE PROCÉDER À DES AJUSTEMENTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES EN NOMBRE LIMITÉ.....	21
3.1 - Adaptation de dispositions de nature législative.....	21
3.1.1 - dispositions législatives du code des Transports.....	21
3.1.2 - Autres dispositions législatives.....	24
3.2 - Clarifier et préciser certaines dispositions de nature réglementaire.....	24
3.2.1 - Clarifier et simplifier l'actuelle rédaction de l'article R511-2 du Code des Ports Maritimes.....	24
3.2.2 - Autres dispositions de nature réglementaire.....	26
3.3 - Le cas des implantations industrielles.....	26
3.3.1 - Le principe de liberté d'établissement.....	26
3.3.2 - Une charte nationale concernant les implantations industrielles.....	27
4 - CONTRIBUTION DU CARREFOUR DES AUTORITÉS PORTUAIRES DÉCENTRALISÉES. 28	
CONCLUSION.....	29

INTRODUCTION

Les éléments de contexte qui ont conduit à la constitution d'un groupe de travail associant l'ensemble des acteurs concernés sont issus d'un cas particulier, en première analyse, venu d'un problème rencontré sur un port décentralisé, en l'occurrence celui de Port-la-Nouvelle, dont l'autorité concédante est la région Languedoc-Roussillon.

Les faits constatés sur le port de Port-la-Nouvelle ont été les suivants.

A Port-la-Nouvelle interviennent deux entreprises de manutention portuaire :

- la société « CLTM », opérateur « historique » pour la manutention portuaire, sous convention collective nationale unifiée (CCNU), finalisée le 15 avril 2011, suite à la réforme portuaire du 4 juillet 2008 qui a instauré les opérateurs intégrés de manutention portuaire dans les Grands Ports Maritimes ;
- la société SNC « Sud Services », plus récemment implantée, qui a repris ce marché en juin 2013 au détriment de la société CLTM, également sous convention CCNU.

La première société a reproché à la seconde de lui faire une concurrence déloyale, en utilisant à titre complémentaire du personnel non docker pour des travaux de manutention.

Elle a saisi l'inspection du travail ainsi que le tribunal de commerce de Narbonne pour faire cesser ces pratiques. La caisse de compensation des congés payés du port, à laquelle doivent être réglementairement déclarés les ouvriers dockers, est également intervenue auprès de « Sud Services » pour obtenir la déclaration des salariés concernés.

L'enquête de l'Inspection du travail a permis de constater l'emploi par « Sud Services » d'un salarié mis à disposition par la société « Silos du Sud » qui exerce une activité principale dans le secteur agricole et qui relève d'une autre convention collective que la CCNU.

Durant l'été 2013, tant l'Union Nationale des Industries de la Manutention dans les ports français (ci-après désigné UNIM) que la Fédération Nationale des Ports et Docks-CGT (ci-après désigné FNPD) ont alerté le Ministre en charge du secteur des Transports, en dénonçant certaines ambiguïtés de la loi de 1992 et de ses textes réglementaires d'application ainsi qu'un problème de concurrence déloyale.

Mais ces faits ont révélé un problème plus global, susceptible de se généraliser à l'ensemble des ports maritimes de commerce sur la base d'une interprétation « hardie » des textes mis en place lors de la réforme de 1992.

La rédaction actuelle de la seule partie législative du livre V du Code des Transports (articles L.5343-1 et suivants) est ambiguë et peut, en effet, laisser supposer que les dispositions relatives aux ouvriers dockers n'ont plus de raison de s'appliquer, dès lors qu'il n'y a plus d'ouvriers dockers intermittents sur une place portuaire concernée.

En droit portuaire, la question que soulève le cas de Port-la-Nouvelle est donc la définition et la pérennisation du métier d'ouvrier docker. Elle soulève également le problème de l'application du périmètre de la règle de la « priorité d'embauche » des dockers, telle que définie aujourd'hui à l'article R511-2 du code des Ports Maritimes.

Aux termes de cet article, cette règle de la priorité d'embauche s'applique dans les ports figurant sur une liste prévue par l'article L5343-1 du code des Transports, à savoir « les ports maritimes de commerce dans lesquels l'organisation de la manutention portuaire comporte la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents ».

La priorité d'embauche des ouvriers dockers recouvre un double aspect :

—elle implique le recours « prioritaire » aux ouvriers dockers et, par voie de conséquence, aux entreprises de manutention qui les emploient, pour certaines tâches définies par voie réglementaire : en l'occurrence, « les opérations de chargement et de déchargement des navires et bateaux effectuées sur des postes publics ou dans des lieux à usage public situés à l'intérieur des limites du domaine public maritime et portant sur des marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime ».

—elle précise les différentes catégories d'ouvriers dockers ainsi que l'ordre de priorité dans l'embauchage des différentes catégories de dockers.

Les articles L.5343-2 et suivants du code des Transports distinguent :

—d'une part, les ouvriers dockers professionnels qui sont :

- soit mensualisés au sein des entreprises privées de manutention avec un contrat de travail à durée indéterminée,
- soit intermittents, tant qu'il en existe, la loi de 1992 ayant signé l'extinction à terme du régime de l'intermittence.

Cette catégorie comporte les ouvriers dockers qui étaient titulaires de la carte professionnelle (dite carte « G », délivrée par l'administration en charge des ports maritimes) au 1^{er} janvier 1992 et qui n'ont pas conclu de contrat de travail à durée indéterminée avec les entreprises privées de manutention ; le contrat de travail liant le docker professionnel intermittent à son employeur étant conclu pour la durée d'une vacation ou pour une durée plus longue et étant renouvelable.

—d'autre part, les ouvriers dockers occasionnels, qui constituent une main-d'œuvre d'appoint à laquelle il n'est fait appel qu'en cas d'insuffisance du nombre des dockers intermittents.

L'article L.5343-7 du code des Transports précise l'ordre de priorité dans l'embauchage des différentes catégories de dockers en stipulant que pour les travaux de manutention définis par voie réglementaire, les employeurs, lorsqu'ils n'utilisent pas uniquement des dockers professionnels mensualisés, ont recours, en priorité, aux dockers professionnels intermittents puis, à défaut, aux dockers occasionnels.

Il est important de souligner qu'en l'état de la rédaction actuelle des textes, cette règle de la priorité d'embauche ne s'applique qu'en cas de présence d'ouvriers dockers professionnels intermittents, relevant d'un bureau central de la main-d'œuvre (BCMO). L'application de cette règle est donc conditionnée à la présence de dockers professionnels intermittents dans les ports de commerce.

Un arrêté interministériel, en date du 25 septembre 1992 (joint en annexe 3), non modifié depuis l'origine, fixait une liste de trente-et-un ports maritimes de commerce comportant un BCMO.

On notera que d'ores et déjà, la plupart des BCMO ne comptent plus aucun docker intermittent en situation d'activité et sont donc mis " en sommeil ".

Actuellement, seulement six de ces ports comportent des dockers intermittents relevant d'un BCMO actif.

Aujourd'hui, on dénombre 149 ouvriers dockers professionnels intermittents dont une nette majorité est située sur les bassins Est et Ouest de Marseille-Fos. Sur ces 149 intermittents, 83 sont des intermittents actifs et donc disponibles pour des travaux de manutention. 66 sont non actifs (en congés de longue maladie ou en position de ne pas revenir travailler sur les ports maritimes de commerce pour tout autre motif).

Ces chiffres n'incluent pas les dockers professionnels mensualisés dans les entreprises qui ont conservé une carte G, dont le nombre est de 471, pour les cas où ils seraient touchés par un licenciement économique.

Il reste, à ce jour un nombre limité d'ouvriers dockers intermittents actifs à Rouen, Saint-Nazaire, Sète, Bastia, Marseille-Est et Marseille-Fos. Un gros flux de départs est programmé pour 2017-2018.

Après 2018, il ne resterait plus qu'une quinzaine de dockers intermittents actifs, le départ du dernier intermittent actif étant attendu en 2026-2027.

La règle de la priorité d'embauche apparaît aujourd'hui fragilisée.

La catégorie des ouvriers dockers intermittents est en voie d'extinction, ce qui est logique par rapport à l'objectif principal de mensualisation voulu par la loi de 1992. Cette extinction entraînera, à terme, l'inapplicabilité de la règle de la priorité d'embauche, celle-ci étant légalement conditionnée à la présence d'une main-d'œuvre intermittente.

Sur ces bases, la définition de l'ouvrier docker devient incertaine et la question du périmètre des travaux faisant l'objet d'une priorité d'emploi des ouvriers dockers est particulièrement sensible et ce, depuis de nombreuses années.

Le cas de Port-la-Nouvelle a ainsi mis en lumière un risque avéré et global de fragilisation du métier d'ouvrier docker à l'approche de la fermeture du régime de l'intermittence. Si le législateur, en 1992, a effectivement voulu mettre fin au régime « administré » de l'intermittence, précaire et défaillant au plan économique et social, il n'a nullement souhaité mettre un terme au métier de docker.

Bien au contraire, en introduisant dans la même loi de 1992 la mensualisation de l'ouvrier docker au sein des entreprises privées de manutention, via un contrat de travail à durée indéterminée, il a souhaité asseoir juridiquement et économiquement le métier d'ouvrier docker en l'intégrant dans l'entreprise privée de manutention, avec l'appui des ouvriers dockers occasionnels, ayant eux-mêmes vocation à être mensualisés dans le cadre des emplois disponibles.

Au vu de ces éléments et de ce contexte, le ministre en charge des Transports, par lettre en date du 9 janvier 2014, a souhaité confier à un membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable la constitution et le pilotage d'un groupe de travail destiné à conforter et pérenniser le métier d'ouvrier docker par une clarification du droit existant, tenant compte des évolutions intervenues depuis 1992, tout en restant strictement fidèle aux fondamentaux de la loi de 1992 et prenant en considération les exigences de professionnalisation du métier (cf annexe 1).

Le pilotage de ce groupe de travail m'a été confié, sur proposition de Monsieur le Vice-président du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. Je me suis attachée à y associer et à auditionner l'ensemble des partenaires économiques, sociaux et administratifs concernés, tout en précisant que le « fil directeur » des travaux de ce groupe, devait être d'optimiser dans toute la mesure du possible, la convergence des analyses et positions respectives, sans se substituer, bien évidemment, aux autorités politiques, auxquelles seules reviennent le pouvoir de décision sur les mesures d'ordre public proposées dans le présent rapport et sans se substituer aux mesures qui relèveront du droit commun de la libre négociation entre les entreprises privées de manutention portuaire et leurs partenaires sociaux.

Le groupe de travail, dont la composition est décrite en annexe 2, s'est attaché le concours d'experts extérieurs qui ont eu un rôle majeur dans la réforme de 1992, en la personne de Madame Marie-Françoise SIMON-ROVETTO, inspectrice générale de l'administration du développement durable, et de Monsieur Gilles BELIER, avocat en droit social.

Madame SIMON-ROVETTO a également occupé les fonctions de conseillère sociale au sein du Cabinet de Monsieur Jean-Yves LE DRIAN, Secrétaire d'État chargé de la Mer, puis de Directrice du Cabinet de Monsieur Charles JOSSELIN ayant succédé à Monsieur Jean-Yves LE DRIAN, dans les fonctions de Secrétaire d'État à la Mer.

Monsieur Gilles BELIER, a, quant à lui, présidé la commission mixte paritaire ayant d'abord conduit à l'élaboration de la première convention collective accompagnant la réforme de 1992, puis à la convention collective nationale commune à la manutention portuaire et aux établissements gestionnaires de ports, en application de la loi du 4 juillet 2008 et de l'accord-cadre du 30 octobre 2008, issu de cette même loi.

Monsieur Thierry TUOT, conseiller d'État, administrateur représentant l'État au conseil d'administration du Port autonome de Paris et aux conseils de surveillance des Grands Ports Maritimes du Havre et de Rouen, nous a apporté une expertise juridique précieuse permettant de nous conforter dans l'équilibre de nos propositions, sans préjuger de l'avis que devra rendre le Conseil d'État.

Les autorités concédantes des ports décentralisés ont été auditionnées, via le « carrefour des ports décentralisés » constitué au sein de l'Union des Ports de France (UPF) et actuellement présidé par Monsieur Wulfran DESPICHT, représentant la région Nord-Pas-de-Calais.

Ces dernières ont apporté une contribution aux travaux du groupe.

1 - ISSUE D'UN CAS PARTICULIER, EN PREMIÈRE ANALYSE, S'EST RAPIDEMENT POSÉE LA PROBLÉMATIQUE PLUS GLOBALE DU DEVENIR DU MÉTIER D'OUVRIER DOCKER APRÈS L'EXTINCTION DU RÉGIME DE L'INTERMITTENCE, INTRODUITE PAR LA RÉFORME PORTUAIRE DE 1992.

1.1 - Rappel des enjeux et des principales dispositions de la loi du 9 juin 1992.

Avant la loi de juin 1992, le régime de travail des dockers était articulé autour de quatre caractéristiques principales inscrites dans une loi de 1947 :

les ouvriers dockers professionnels (souvent qualifiés d'immatriculés ou d'enregistrés) bénéficiaient à l'intérieur d'une large zone, intitulée « domaine public maritime » d'un monopole sur les emplois de manutention " dans les ports où le trafic le justifiait ". Ce monopole intervenait, au sein du domaine public maritime, sur les seuls postes " publics " et sur certaines opérations définies limitativement par décret. Il était, en outre, assorti de dérogations qui ont fait l'objet de nombreux contentieux et d'interminables litiges.

le second principe était celui de l'intermittence généralisée. La loi de 1947 consacrait une priorité absolue d'embauche pour le travail à la vacation des ouvriers dockers professionnels intermittents sur les ouvriers dockers occasionnels intervenant en appoint.

le tripartisme « État-Employeurs-Dockers » se substituait aux services du personnel des entreprises pour la gestion de la main-d'œuvre docker. En 1947, l'État se constitue en service public de l'emploi portuaire. Des commissions de bureaux centraux de la main-d'œuvre (BCMO), dans lesquelles les ouvriers dockers et leurs employeurs sont représentés paritairement, sont constituées dans les ports sous la présidence du directeur du port faisant, alors, également fonction d'inspecteur du travail. Par l'intermédiaire du directeur du port placé à la tête de ces organismes, c'est donc l'État qui était chargé d'assurer localement la délivrance et le retrait des cartes professionnelles (dites « cartes G »), devenues des substituts aux contrats de travail individuels.

enfin, la quatrième caractéristique de base du régime de 1947 a trait à l'instauration d'une solidarité entre les ports maritimes pour l'indemnisation de l'emploi portuaire. Avant la loi de juin 1992, l'ensemble des entreprises de manutention portuaire cotisait de façon uniforme à la Caisse Nationale de Garantie des Ouvriers Dockers si bien qu'au final, c'étaient les ports qui travaillaient le plus qui cotisaient pour ceux d'entre eux qui travaillaient le moins !

Mais les faits sont têtus et la décennie qui s'ouvre avant la réforme de 1992 est toute entière consacrée à la gestion de ce qui est perçu, alors, comme une simple crise de sureffectifs et non comme le révélateur d'un mal plus profond : l'inadaptation de l'organisation du travail des dockers à la nouvelle donne de l'exploitation maritime.

C'est dans ce contexte d'ajustement des effectifs que vont se développer, à partir de 1982, avec le Fonds National de l'Emploi (FNE), des conventions annuelles de départ en préretraite, à partir de 55 ans, en faveur des ouvriers dockers.

Le système est développé en liaison avec la Caisse Nationale de Garantie des Ouvriers Dockers (CAINAGOD), qui collecte la contribution des entreprises.

L'article 19 de la loi du 6 septembre 1947 prévoyait l'intervention de dispositions spécifiques notamment la radiation de cartes professionnelles dès lors que le taux d'inemploi des dockers (défini par le rapport entre les vacances chômées et les vacances travaillées) atteignait 25%.

En 1983, le seuil fatidique de 25% d'inemploi au plan national est dépassé, seuil qui devait normalement entraîner des radiations de cartes professionnelles dans les ports maritimes de commerce, à due concurrence, ce qui n'a pas été fait.

Une nouvelle convention « FNE » est signée en 1985, alors que le taux d'inemploi national a dépassé les 30%. Le taux de chômage progresse, tandis que le trafic stagne. La CAINAGOD voit son équilibre financier en grand péril et les entreprises de manutention portuaire refuseront solidairement de devoir acquitter une nouvelle hausse de leurs contributions à cet organisme, en l'absence de mesures plus profondes.

C'est ce déséquilibre croissant entre les effectifs et l'emploi qui va révéler, au total, le dysfonctionnement général du système.

La réforme de 1992 repose sur une loi, deux décrets et deux arrêtés d'application, mais aussi sur de nombreuses circulaires et lettres ministérielles et interministérielles d'interprétation.

Le docker professionnel sous contrat à durée indéterminée devient la règle générale: les ouvriers dockers intermittents deviennent une force de complément, mais ils bénéficient d'une priorité pour devenir mensualisés lorsque des postes sont à pourvoir.

Avec l'émergence du contrat de travail, il n'est plus attribué de carte professionnelle dite « carte G », mais les dockers professionnels mensualisés ou intermittents restants conservent leur carte tant qu'ils exercent cette profession. C'est l'extinction programmée de la catégorie des dockers intermittents.

Les ouvriers dockers occasionnels constituent, comme par le passé, une main-d'œuvre d'appoint en cas d'insuffisance de dockers professionnels mensualisés ou intermittents, mais ils disposent désormais d'un contrat de travail à durée déterminée de droit commun.

Il est fait observer aussi que l'ouvrier docker mensualisé, s'il est titulaire de la carte professionnelle (donc issu de l'intermittence), peut retrouver son ancien statut d'intermittent en cas de licenciement économique de son entreprise.

Enfin le financement des indemnités de garantie des ouvriers intermittents restants ne fait plus l'objet d'une péréquation nationale, mais d'un financement patronal strictement local afin de responsabiliser chaque place portuaire.

Le législateur en 1992 avait aussi prévu l'élaboration d'une **convention collective**, spécifique au secteur de la manutention portuaire, à finaliser au plus tard le 31 décembre 1993 dans le but explicite de conforter la relation contractuelle liant les employeurs manutentionnaires aux ouvriers dockers. Cette convention collective, véritable ciment de la profession, a été négociée en 28 séances de travail entre le 25 septembre 1992 et le 31 décembre 1993. Elle a été l'outil indispensable de l'intégration des ouvriers dockers dans les entreprises de manutention portuaire : la logique de la mensualisation prônée par la loi de 1992 au travers d'un véritable contrat de travail entre le docker et son employeur est bien ancrée dans les esprits et dans la pratique. Elle tranche avec la situation antérieure qui évoquait un obscur contrat de louage de services pour les intermittents.

La réforme de 1992 s'est aussi accompagnée d'une résorption des sureffectifs dockers endémiques que générait l'ancien système. Elle s'est accompagnée d'importants plans sociaux, certes onéreux, mais qui avaient pour objectif de " rebaser " sur une assise plus compétitive, un secteur qui aurait été en perte économique, sans la profonde modernisation introduite par la loi de 1992 et la convention collective de branche précitée.

La réforme voit le départ d'un ouvrier docker sur deux, moitié en mesures d'âge, moitié en reconversion. Aujourd'hui, le nombre de dockers professionnels est de 4500 (au lieu de 8000 avant la réforme de 1992).

Sur ces 4500 dockers professionnels, les dockers mensualisés par un contrat de travail à durée indéterminée au sein des entreprises de manutention portuaire atteignent le chiffre de 4357 dockers dont près de 60% ne sont pas issus de l'intermittence. C'est dire que l'embauche des jeunes, bloquée depuis le début des années 1980, avait pu reprendre.

La réforme portuaire de 1992, initiée par M. Jean-Yves LE DRIAN, a été profondément rénovatrice et courageuse, en rattachant les ouvriers dockers aux entreprises.

La logique de la mensualisation, prônée par la loi de 1992, a bien été respectée et le rajeunissement de la pyramide des âges a pu bien s'engager.

Mais une nouvelle étape dans la rénovation du secteur de la manutention portuaire, entreprise en 1992, se profilait, dès le début des années « 2000 » pour améliorer encore l'économie de ce secteur.

Un acte « 2 » de la réforme portuaire est intervenu avec la loi du 4 juillet 2008, complétée d'un accord-cadre national en date du 30 octobre 2008 conclu en application de l'article 11 de la loi précitée dont les dispositions sont rendues obligatoires aux Grands Ports Maritimes (anciennement « ports autonomes maritimes »), aux entreprises de manutention et aux salariés des ports par le décret n°2008-1240 du 28 novembre 2008. Ces mesures d'ordre public ont été complétées par une Convention Collective Nationale Unifiée, signée le 15 avril 2011 par l'ensemble des organisations patronales et syndicales. Ce texte a fait l'objet d'un arrêté d'extension signé par le Ministre du travail le rendant obligatoire à l'ensemble des entreprises du secteur de la manutention portuaire ainsi qu'aux établissements portuaires.

Ce deuxième acte de la réforme portuaire remédie à la dualité de gouvernance et de responsabilités que la loi de 1992 avait laissé perdurer sur les quais, cette dernière constituant déjà une avancée substantielle dans la rénovation de la manutention portuaire, qu'il convenait, dans un premier temps, de bien consolider.

Cette dualité de gouvernance et de responsabilités que le législateur de 1992 n'avait pas pu traiter, était source de dysfonctionnements et de manque de productivité pour l'économie du secteur.

Les activités de manutention portuaire étaient, en effet, réparties sur les quais et leurs terre-pleins adjacents entre:

- d'un côté, les entreprises privées de manutention portuaire, propriétaires des engins de manutention « horizontale » (de type « chariots cavaliers ») et employant les ouvriers dockers;
- et de l'autre côté, les ports autonomes maritimes, rebaptisés « Grands Ports Maritimes » par la loi du 4 juillet 2008, qui restaient propriétaires des engins de manutention « verticale » (grues et portiques) et employaient les grutiers et portiqueurs.

La fonction de manutention portuaire souffrait donc, avant la réforme de 2008, d'une absence de commandement unique et intégré sur les terminaux portuaires préjudiciable à l'efficacité du service portuaire : éclatement du rôle de commandement avec plusieurs « patrons » sur les quais, articulations complexes pour la programmation des travaux de manutention sur les quais, manque de souplesse et de polyvalence, en bref autant d'obstacles aux gains de productivité, à la qualité de service et à la compétitivité du passage portuaire.

En outre, ce système d'organisation de la manutention portuaire française était aux antipodes des pratiques, depuis longtemps en vigueur sur les terminaux portuaires les plus performants en Europe où l'émergence d'opérateurs intégrés de terminaux portuaires, pleinement responsables de leurs moyens humains et techniques, était ancrée depuis longue date.

En distinguant clairement les missions régaliennes des missions commerciales, en séparant les missions d'autorité publique relevant des Grands Ports Maritimes d'avec la fourniture de services portuaires marchands relevant des entreprises de manutention portuaire, le législateur de 2008 a aussi entendu conforter l'investissement privé en bord à quai, du moins dans les ports majeurs français.

1.2 - Le cas particulier d'un port décentralisé soulève une problématique plus générale concernant l'interprétation de certaines dispositions législatives et réglementaires issues de la loi du 9 juin 1992.

« L'affaire » de Port-la-Nouvelle surgit officiellement à l'été 2013. L'UNIM est alertée officiellement le 16 juillet 2013 d'un problème répétitif, qualifié de concurrence déloyale, sur le site de Port-la-Nouvelle. La Fédération Nationale des Ports et Docks a, pour sa part, été alertée en juin 2013 par les ouvriers dockers de ce port. Est en cause le non-respect par l'un des manutentionnaires locaux de la Convention Collective Nationale Unifiée et du Code des Ports maritimes, notamment de l'article R 511-2 fixant la liste des travaux pour lesquels il y a une priorité d'embauche des ouvriers dockers.

La région Languedoc-Roussillon, autorité concédante du port de Port-la-Nouvelle, s'est interrogée sur certaines dispositions du Code des Ports Maritimes qui n'auraient plus de raison de s'appliquer, dès lors qu'il n'y a plus, sur une place portuaire donnée, d'ouvrier docker intermittent.

Pourtant il n'était ni dans l'esprit ni dans l'économie générale de la loi du 9 juin 1992 de mettre un terme au métier de docker. La fin de l'intermittence ne signifie pas la fin du métier de docker. Au contraire, en prônant la mensualisation au sein des entreprises privées de manutention des ouvriers dockers, via un contrat de travail à durée indéterminée, le législateur a bien souhaité asseoir le métier de docker. S'il a aussi souhaité éteindre, à terme, le régime de l'intermittence, il s'inscrivait clairement dans une volonté de mettre fin à la situation de précarité générée par ce régime, d'introduire progressivement le droit commun du travail en faisant explicitement référence à la nécessité d'élaborer une convention collective de branche et non pas de construire un système socialement et économiquement encore plus précaire au travers d'une dérégulation généralisée.

L'évolution normale de la loi du 9 juin 1992 est de privilégier la mensualisation de manière à pérenniser la profession, ce qui entraîne consécutivement la disparition progressive des ouvriers dockers intermittents.

Au travers de plusieurs circulaires ministérielles et interministérielles, l'État n'a pas cessé d'affirmer la prédominance de la mensualisation au sein des entreprises de manutention, en souhaitant clairement que ce processus s'accroisse.

La fermeture du régime de l'intermittence, avec le départ du dernier ouvrier docker titulaire d'une carte G, ne signe pas la disparition du métier de docker mensualisé avec l'appui des ouvriers dockers occasionnels disposant d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD) et qui ont vocation à devenir eux-mêmes mensualisés dans le cadre des emplois disponibles.

On observera, d'ailleurs, à cet égard, que la convention collective de 1993 est allée plus loin pour les dockers occasionnels que le texte de loi proprement dit, en précisant la nature de leur CDD avec l'entrée dans l'usage constant qui permet une plus grande souplesse dans la gestion de la main-d'œuvre d'appoint, tout en lui garantissant des droits sociaux.

L'interprétation du périmètre donnant lieu à la priorité d'emploi des ouvriers dockers a fait l'objet de nombreuses circulaires et lettres interministérielles et ministérielles d'interprétation : notamment la circulaire signée de Monsieur JOSSELIN en date du 20 janvier 1993, la circulaire signée de Madame AUBRY et de Monsieur GAYSSOT en date du 22 décembre 1998. Aucune d'entre elles ne limite l'application du périmètre de la priorité d'embauche des dockers à la seule catégorie des dockers intermittents.

Davantage, les décisions du Comité Interministériel de la Mer du 1^{er} avril 1998 prônent le rajeunissement des effectifs d'ouvriers dockers en aidant, notamment, le départ des ouvriers dockers reconnus invalides et précisent que les nouveaux recrutements devront être l'occasion d'actions de formations adaptées à la profession et à ses évolutions.

À cet effet un décret, en date du 26 novembre 2004, pris par le Ministre en charge de l'Équipement et des Transports en application de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle, autorise la Caisse Nationale de Garanties des Ouvriers Dockers à utiliser une partie de son fonds de réserve pour des actions en faveur de l'embauche et de la formation professionnelle des ouvriers dockers.

Les efforts réalisés en termes de rajeunissement et de qualification de la profession de docker, que l'État a appelé de tous ses vœux, témoignent de la volonté des Pouvoirs Publics de ne pas laisser s'éteindre le métier d'ouvrier docker, mais au contraire de le conforter.

L'engagement des entreprises de manutention portuaire pour accroître la formation professionnelle et la qualification des ouvriers dockers est aussi un signal fort de confiance en l'avenir du secteur.

Plus récemment, la réforme introduite par la loi du 4 juillet 2008 qui s'est traduite par le rattachement de près de 800 grutiers et portiqueurs aux entreprises de manutention portuaire qui, désormais, les emploient, rassemblant ainsi au sein de ces entreprises l'ensemble des moyens humains de la manutention, démontre bien aussi que le législateur de 2008 ne se plaçait aucunement dans une perspective d'extinction du métier de docker, mais signalait, à l'inverse, sa reconnaissance.

1.3 - Une définition du périmètre d'emploi des ouvriers dockers devenue floue, peu pertinente et source de litiges.

En octobre 1999, la Cour des Comptes, dans un rapport public particulier sur la « politique portuaire française », avait souligné la nécessité de clarifier cette notion. Témoigne de cette impérieuse nécessité de clarification l'analyse du JurisClasseur retraçant l'abondante jurisprudence, au gré des contentieux portés devant les juges, au cours des vingt dernières années (cf annexe 4).

Il convient, dans toute la mesure du possible, d'éviter à l'avenir l'émergence de nouveaux contentieux liés au « flou » de la définition des emplois dits « réservés » tels qu'ils résultent de la rédaction actuelle de l'article R.511-2 du code des Ports Maritimes, qui comporte une triple condition cumulative: le caractère public du lieu, son intégration au domaine public maritime et l'origine maritime ou la destination maritime de la marchandise.

Or, aujourd'hui, la notion de « postes publics », de même que celle de « lieux à usage public » sur lesquels s'applique la priorité d'emploi des dockers est devenue une notion peu pertinente et sujette à contentieux. Elle est, de surcroît, évolutive, par rapport au droit national introduit par la réforme portuaire de 2008 et le droit européen sur la liberté de concurrence et sur la liberté d'établissement.

La notion de « poste public » demeure floue, peu pertinente et source de litiges.

Les textes issus de la loi de 1992 et ses règlements d'application, ne définissant pas ce qu'est un poste public, le champ d'application actuel de la règle de la priorité d'embauche n'est, par conséquent, pas toujours identifiable.

Dans une lettre « circulaire » en date du 14 juin 1971, le ministre en charge de l'équipement et du logement avait alors défini la notion de poste public « par la négative », par opposition à la notion de poste à usage privatif.

Un poste privé est celui dont l'usage n'est pas offert à n'importe quel usager. Il s'agit d'un poste dédié à un usager ou à un opérateur particulier et qui n'est pas disponible pour l'exploitation du port. Matériellement et par analogie, un poste public est aussi une installation destinée à la manutention. Mais, du point de vue de son bénéficiaire, son usage est, a contrario, offert à n'importe quel usager du port.

La notion de poste public ne paraît plus adaptée à la situation actuelle, en particulier depuis la réforme portuaire de 2008.

En effet, compte tenu des évolutions intervenues dans les Grands Ports Maritimes avec, notamment, la cession aux opérateurs privés de manutention des outillages (grues et portiques), précédemment détenus par les établissements portuaires, la question se pose de savoir si la règle de la priorité d'embauche des dockers demeure applicable, en toutes circonstances, pour les opérations de manutention.

La rédaction de l'article R.511-2 du code des Ports Maritimes est, en effet, demeurée inchangée depuis 1992 alors même que les interventions des dockers ne s'effectuent plus nécessairement sur des postes publics. C'est, en particulier, le cas des terminaux gérés par un opérateur « unique » dans le cadre d'une convention d'exploitation de terminal.

Dès lors, considérant que les postes à quai dits « publics » ne correspondent plus, aujourd'hui, aux critères des postes publics tels qu'ils étaient établis au moment de la réforme de 1992 et qu'ils ne constituent pas, stricto sensu, des postes publics, il semble difficilement envisageable de faire application de la règle de la priorité d'embauche en maintenant tels quels les textes en vigueur actuellement.

Les développements qui suivent, dans le présent rapport, retiendront le terme de « priorité d'emploi des ouvriers dockers » dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article R.511-2 du Code des Ports Maritimes, en substitution du terme " priorité d'embauche " qui porte l'empreinte de la loi de 1947.

2 - Une convergence s'est dégagée, au sein du groupe de travail, pour clarifier et simplifier certaines dispositions du code des Transports et du code des Ports Maritimes, dans le respect de la réforme de 1992, prolongée par celle de 2008 et en conformité avec le droit communautaire.

2.1 - Un environnement juridique contraint et susceptible d'évolution au niveau européen

Le dispositif français de priorité d'emploi des dockers doit rester compatible avec un certain nombre de principes fondamentaux posés par le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) qui ne peuvent pas être remis en cause par les législations internes des États membres:

- le droit de la concurrence ;
- la liberté d'établissement et la libre prestation de services telles qu'exposées par les articles 49 et suivants du TFUE.

La Commission européenne reste très vigilante sur le respect de ces principes dans l'organisation de la manutention portuaire.

En septembre 2012, la Commission a adressé un avis motivé à l'Espagne avant de l'assigner en juin 2013 devant la Cour de Justice de l'Union Européenne au sujet de ses règles de recrutement des travailleurs portuaires dans les principaux ports espagnols, qu'elle estime « anticoncurrentielles et non conformes au principe de la liberté d'établissement ».

Elle fonde sa position sur un décret-loi émanant du Gouvernement Espagnol du 5 septembre 2011, précisant que « tout manutentionnaire opérant dans les ports d'intérêt national espagnols est contraint, en principe, de recruter ses personnels au sein de pools de main-d'œuvre sans pouvoir recourir au marché pour recruter leur propre personnel, que ce soit à titre permanent ou temporaire ».

Tout récemment, le 28 mars 2014, le Commissaire européen aux Transports a adressé au Gouvernement belge une lettre de mise en demeure concernant la compatibilité avec le principe de la liberté d'établissement de l'organisation du travail portuaire en Belgique et en particulier de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire, dite « Loi Major », qui a doté les ouvriers portuaires belges d'un véritable « statut législatif » disposant, à son article premier, que « nul ne peut faire effectuer un travail portuaire dans les zones portuaires par des travailleurs autres que les ouvriers portuaires reconnus ».

La Commission considère comme une entrave à la liberté d'établissement le fait que les entreprises de manutention doivent prendre des travailleurs qu'elles n'auraient pas nécessairement engagés par elles-mêmes.

En outre, la Commission estime que la définition belge du concept de travail portuaire est très large. En effet, ce ne sont pas seulement les opérations de chargement et de déchargement des navires ou bateaux qui en font partie, mais aussi les activités logistiques liées au port, pour lesquelles les employeurs doivent travailler avec des ouvriers portuaires du contingent « logistique » qui rassemble les ouvriers portuaires effectuant des tâches portuaires sur des sites où les marchandises sont transformées en vue de leur distribution ou acheminement ultérieur.

En lien avec la mise en demeure de la Commission Européenne, l'État belge a inscrit, en 2013, à son programme de réformes, l'adaptation du régime du travail portuaire en concertation avec les différentes parties concernées (organisations professionnelles, organisations syndicales, autorités portuaires, etc.).

La notion de priorité d'emploi des ouvriers dockers associée aux modalités de leur intervention n'est pas une spécificité française au sein de l'Union Européenne.

Une étude comparative, produite en 2013 à la demande de la Commission Européenne, par le Centre de droit maritime et portuaire intitulé « PORTIUS », permet d'en attester, même si les conclusions de cette étude doivent être analysées avec précaution. Ce centre, situé à Gand, en Belgique, travaille étroitement avec la Commission Européenne.

Parmi les membres historiques de l'Union Européenne, antérieurement au rattachement des « ex » pays de l'Est, la très grande majorité des États membres fait référence à cette notion de priorité d'embauche des dockers : la Belgique, le Danemark, Chypre, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne. Seuls le Royaume-Uni et l'Irlande s'en sont exemptés en faisant le choix de la déréglementation, ce qui a entraîné le large recours au travail temporaire par les entreprises de manutention, certaines sociétés s'étant spécialisées dans la fourniture temporaire de main-d'œuvre portuaire.

En Allemagne et en prenant pour illustration le travail de manutention portuaire à Hambourg, un accord a été conclu en 1951 entre les employeurs de manutention et les ouvriers dockers spécifiant que les opérations de manutention sont réservées aux ouvriers détenteurs d'une carte professionnelle, délivrée par « l'entreprise portuaire générale de Hambourg ». La plus grande partie des ouvriers dockers de ce port allemand sont des salariés rattachés aux entreprises de manutention par des contrats de droit privé, à durée indéterminée ou de longue durée.

Les tâches réservées aux ouvriers dockers à Hambourg sont limitées aux opérations de quai. Elles ne s'étendent ni aux opérations d'entreposage ni à celles de magasinage qui sont assurées par des « salariés de droit commun ».

Aux Pays-Bas, le statut des travailleurs de la manutention portuaire est également déterminé par des dispositions de nature conventionnelle. Leurs conditions de travail et, en particulier, leur immatriculation, sont définies par des accords collectifs signés par les organisations d'employeurs et les organisations syndicales. Ces accords précisent que les dockers immatriculés doivent avoir la priorité dans l'embauche mais qu'en contrepartie, ils doivent faire preuve d'une très grande disponibilité.

En Espagne, avant 1987, un organisme administratif indépendant, l'organisation des travailleurs portuaires (OTP) détenait le monopole de l'emploi des dockers. Les entreprises de manutention avaient quotidiennement et selon leurs besoins recours aux dockers. Une loi de 1987 énonce que la manutention est une activité d'intérêt général, mais pouvant faire l'objet d'une délégation. Suite à cette loi, une grande partie des dockers est devenue salariée des entreprises de manutention.

Les tâches de manutention portuaire ne peuvent être exercées que par des ouvriers portuaires agréés. Le champ d'intervention de ces derniers est le chargement et déchargement des navires, l'arrimage, le désarrimage et le transbordement des marchandises qui sont l'objet du trafic maritime.

La Commission Européenne n'a contesté ni la loi de 1987, ni l'exercice des tâches de manutention par des dockers agréés, ni le périmètre de leurs activités. En revanche, elle a assigné le Gouvernement espagnol devant la Cour de Justice de L'Union Européenne pour son dispositif spécifique de recrutement des dockers (cf. supra).

S'agissant des places portuaires italiennes, l'organisation des ports italiens était initialement fondée sur un droit exclusif accordé à un organisateur de manutention lequel était contraint de recourir exclusivement à une compagnie portuaire pour l'exécution de la prestation qui ne devait employer que des nationaux, ce qui constitue, en soi, une infraction à l'article 45 du TFUE relatif à l'absence de discriminations sur la nationalité. Dans un arrêt de 1991, la CJCE a conclu à l'incompatibilité intrinsèque de ce mode d'organisation avec les règles de concurrence:

« l'article [106 paragraphe 1 du TFUE] en relation avec les articles [34, 45, 102 de ce traité], s'oppose à une réglementation d'un État membre qui confère à une entreprise établie dans cet État le droit exclusif d'organiser les opérations portuaires et oblige celle-ci de recourir, pour l'exécution de ces opérations, à une compagnie portuaire composée exclusivement de travailleurs nationaux ».

Cet arrêt a conduit les autorités italiennes à mettre fin au monopole de l'organisation des opérations de manutention, sans toutefois remettre en cause celui des compagnies portuaires à fournir une main-d'œuvre d'appoint. Dans un second arrêt de 1998, la CJCE a aussi conclu à l'illégalité de ce second monopole dans la mesure où les compagnies portuaires exerçaient également une activité d'opérateur de manutention et se trouvaient ainsi en situation de conflit d'intérêt vis-à-vis de ses concurrents à qui elles fournissaient la main-d'œuvre.

« Les articles [102 et 106 du TFUE] doivent être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à une disposition nationale qui réserve à une compagnie portuaire le droit de mettre de la main-d'œuvre temporaire à la disposition des autres entreprises opérant dans le port où elle est établie, lorsque cette compagnie est elle-même autorisée à exécuter des opérations portuaires ».

Dans les deux cas, la Cour s'est appuyée sur la notion concurrentielle « d'abus de position dominante » prévue à l'article 102 de ce traité dans laquelle la législation italienne aurait placé une entreprise. Un raisonnement analogue aurait pu être tenu dans le cas où la législation italienne aurait organisé « une entente anticoncurrentielle » entre entreprises, au sens de l'article 101 du TFUE, ou reproduit les effets d'une telle entente.

Au Portugal, la réforme portuaire de 2012, mise en œuvre par le Gouvernement portugais pour répondre aux demandes formulées par le Fonds Monétaire International, la Commission Européenne et la Banque Centrale Européenne, rompt avec l'existence d'un « pool » unique de main-d'œuvre, en créant une seconde source de recrutement de la main-d'œuvre « dockers ». Mais en même temps, cette réforme a pour effet de favoriser l'emploi de dockers intermittents.

Par ailleurs, précédemment à cette réforme, le travail de manutention portuaire en droit portugais comprenait toutes les activités ayant lieu dans l'enceinte du port, mais la réforme de 2012 en exclut désormais les entrées de service, les entrepôts et les opérations de conduite de camions les ouvrant à des personnels intérimaires.

L'analyse de ces comparaisons européennes (hors pays relevant de l'ex-bloc de l'Est) est intéressante, en ce sens qu'elle permet d'approcher l'état d'esprit de la Commission de l'Union Européenne par rapport à l'organisation de la manutention portuaire.

La Commission admet la reconnaissance d'un métier d'ouvrier docker, assis sur des considérations d'intérêt général, pour des motifs liés à la sécurité des personnes et des biens, reposant donc sur une qualification professionnelle spécifique pour l'exercice de cette profession (sous la forme d'agrèments et de qualifications adaptées, notamment),

Elle paraît admettre aussi une priorité d'emploi des ouvriers dockers dans un champ d'intervention et un périmètre bien délimité et non extensif.

Mais elle est très ferme sur le respect du droit de la concurrence, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services.

C'est dans le respect de ces principes que je me suis attachée à conduire les travaux du groupe.

2.2 - Une définition de la profession d'ouvrier docker à préciser et à compléter afin de mieux l'asseoir juridiquement.

De nombreux pays, parmi les États membres de l'Europe historique, ont souhaité conférer au métier d'ouvrier docker une priorité d'emploi au sein d'un périmètre d'activité déterminé.

À l'origine de ce choix, ont prévalu des motifs d'intérêt général liés à l'activité des ports maritimes de commerce.

La réforme portuaire de 1992 a modifié le régime de travail des ouvriers dockers et a promu un statut conventionnel de la profession par la négociation d'une convention collective nationale et l'introduction du contrat de travail.

Cette convention collective nationale et les textes qui l'ont complétée ou lui ont été substitués depuis, ont toujours été considérés comme le ciment de la profession.

Dans le cadre du service portuaire (opérations de chargement et de déchargement des navires et bateaux), l'activité de manutention obéit à des contraintes et à des exigences spécifiques : dangerosité, technicité, réactivité et disponibilité 7 jours sur 7, délais de prévenance extrêmement courts, polyvalence et mobilité au quotidien sur le port, efficacité des cadences et des rendements... autant de contraintes et d'exigences qui sont décrites à l'annexe 6 du présent rapport: « projet d'exposé des motifs aux amendements législatifs et réglementaires proposés ».

Ces exigences spécifiques peuvent justifier de les réserver à des personnes répondant à certains critères objectifs: en particulier le critère d'une qualification adaptée et spécialisée, non seulement pour assurer un déroulement efficace et de qualité des opérations de chargement et de déchargement des navires et bateaux en garantissant la sécurité des marchandises, mais aussi pour assurer la sécurité de l'ensemble des personnels intervenant sur les terminaux portuaires, et en particulier celle des ouvriers dockers au regard des risques d'accidents du travail.

Pour autant les règles spécifiques applicables à la profession d'ouvrier docker, notamment leur champ d'application (cf. point 2.3 ci-après), doivent être proportionnées et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la sécurité des personnes et la qualité des prestations de manutention portuaire.

Cette exigence de qualification spécialisée est d'ailleurs au cœur des travaux en cours au sein du Comité de Dialogue Social Sectoriel Européen, réunissant, depuis le 19 juin 2013, des représentants des autorités portuaires (l'European Sea Ports Organisation ou ESPO), des exploitants de terminaux privés (la Fédération des exploitants privés de ports européens ou FEPORT) et des deux principaux syndicats de travailleurs portuaires, le Conseil international des dockers (IDC) et la section des dockers de la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF). Ce comité a retenu trois thèmes de travail : la santé et la sécurité au travail (en particulier sur les terminaux à conteneurs et sur les navires) ; la formation professionnelle et les qualifications (avec pour objectif de fixer une ligne directrice européenne sur les règles minimales de formation) et la parité hommes/femmes.

2.3 - Un périmètre de priorité d'emploi des ouvriers dockers à clarifier et à simplifier en se référant à un nouveau concept permettant de mieux le circonscrire.

Le point 1.3 du présent rapport ainsi que l'abondante jurisprudence résumée en annexe 4 du rapport mettent en exergue la complexité, le flou juridique, l'incertitude et l'obsolescence de la rédaction actuelle du 1^{er} alinéa de l'article R511-2 du Code des Ports Maritimes concernant le champ d'intervention des ouvriers dockers.

Cette rédaction a donné lieu à moult contentieux, controverses et polémiques autour de l'interprétation des notions de poste public et de lieu à usage public, le tout sur fond de domanialité publique qui recouvre un périmètre très extensif dans la circonscription du port. Le seul membre de phrase qui soit lisible et demeure d'actualité dans la rédaction actuelle de l'alinéa 1 de l'article R511-2 du Code des Ports maritimes, outre, bien évidemment, les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux, est « portant sur les marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime ».

Deux extraits du JurisClasseur (cf. annexe 4) sont particulièrement illustratifs de la confusion générée par l'actuelle rédaction du premier alinéa de l'article R511-2.

- L'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public (AOP-OSP) a été, classiquement, l'outil juridique et domanial de titrisation d'un opérateur privé sur un port, permettant l'implantation de postes privés. Mais si l'obligation de service public se déclenche (dans quelles conditions ? dans quelles circonstances ?), alors intervient la priorité d'emploi des ouvriers dockers (jusqu'à quand ?).
- Autre exemple particulièrement illustratif sur le flou et le caractère inopérant, au plan pratique, du texte réglementaire actuel: celui de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT).

Le JurisClasseur précise que l'AOT délivrée par l'autorité portuaire à un opérateur économique n'a pas pour effet de « transformer » un poste public existant en poste privé. Mais elle semble pouvoir constituer un moyen d'implanter un poste privé, surtout s'agissant d'une AOT, constitutive de droits réels.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les outils de « titrisation » d'un opérateur sur le domaine portuaire que constituent l'AOP-OSP et l'AOT, qui sont des outils de droit commun, mais de considérer que les notions de postes publics et de lieux à usage public sont bien devenues non pertinentes et sources de confusion.

Ce constat nuit au développement économique des activités implantées sur le port. Un opérateur économique doit, en effet, pouvoir se référer à des règles simples et claires, lui permettant de travailler en toute sécurité, sans avoir à craindre en permanence le recours d'un tiers devant le juge pour arbitrer d'éventuels litiges.

3 - Préconisations : un choix partagé de procéder à des ajustements législatifs et réglementaires en nombre limité

3.1 - Adaptation de dispositions de nature législative

3.1.1 - dispositions législatives du code des Transports

Il est proposé de fusionner les articles L.5343-1 et L.5343-2 en précisant les différentes catégories d'ouvriers dockers intervenant dans les ports maritimes de commerce: professionnels et occasionnels et en rappelant que les ouvriers dockers professionnels sont soit mensualisés dans les entreprises de manutention portuaire ou les groupements d'employeurs, soit intermittents (tant qu'il en reste sur le port).

Le nouvel article s'adresse à l'ensemble des ports maritimes de commerce. La rédaction suivante est proposée :

« Dans les ports maritimes de commerce, l'organisation de la manutention portuaire comporte la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers.

Les ouvriers dockers sont:

1° les ouvriers dockers professionnels;

2° les ouvriers dockers occasionnels.

Les ouvriers dockers professionnels sont soit mensualisés au sens de l'article L.5343-3 (cf. ci-après), soit intermittents au sens de l'article L.5343-4 ».

Il est proposé, à l'article L.5343-3, de pérenniser la définition de l'ouvrier docker par le contrat de travail à durée indéterminée qu'il conclut avec une entreprise ou un groupement d'entreprises aux fins d'exercer des travaux de manutention portuaire.

Il est également rappelé que le contrat de travail à durée indéterminée qui lie l'ouvrier docker à l'entreprise de manutention qui l'emploie est régi par la convention collective nationale applicable aux entreprises de manutention portuaire. Sur la base de ces précisions, la rédaction du nouvel article L.5343-3 serait la suivante:

« Les ouvriers dockers professionnels mensualisés sont les ouvriers qui, afin d'exercer les travaux de manutention portuaire mentionnés à l'article L.5343-7, concluent avec une entreprise ou un groupement d'entreprises, un contrat de travail à durée indéterminée.

Ce contrat de travail est régi par la convention collective nationale applicable aux entreprises de manutention portuaire.

« Les employeurs visés au 1^{er} alinéa du présent article recrutent en priorité les ouvriers dockers professionnels mensualisés parmi les ouvriers dockers professionnels intermittents, s'il en reste sur le port, puis parmi les ouvriers dockers occasionnels qui ont régulièrement travaillé sur le port au cours des douze mois précédents.

Les ouvriers dockers mensualisés issus de l'intermittence conservent leur carte professionnelle et restent immatriculés au registre mentionné au 1° de l'article L5343-9 tant qu'ils demeurent liés par leur contrat de travail à durée indéterminée. Ils conservent leur carte professionnelle lorsque ce contrat de travail est rompu à l'issue de la période d'essai ou du fait d'un licenciement pour motif économique, si ce licenciement n'est pas suivi d'un reclassement ou s'il est suivi d'un reclassement dans un emploi d'ouvrier docker professionnel.

« Lorsque le licenciement intervient pour une autre cause, le bureau central de la main-d'œuvre, institué par l'article L5343-8, décide, dans des conditions définies par voie réglementaire, si l'intéressé conserve sa carte ou non ».

La référence à la définition de l'entreprise de manutention portuaire est celle de la loi du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes (articles 50 et suivants), reprise à l'article L.5422-19 du code des Transports et qui définit sa responsabilité à l'égard de la marchandise.

Il convient également d'utiliser systématiquement l'expression « d'ouvrier docker » plutôt que celle de « docker » pour ne pas introduire d'ambiguïté sur la notion de catégorie socio-professionnelle visée.

On notera que les deux derniers alinéas de l'article L.5343-3 ne se justifient que pour autant qu'il y ait encore des titulaires de la carte G.

A l'extinction du régime de l'intermittence et donc à la disparition de la dernière carte G, un nouveau toilettage des textes sera nécessaire pour supprimer ces références qui seront devenues caduques.

Concernant les ouvriers dockers occasionnels auxquels il est fait référence à l'article L.5343-6, il est proposé de préciser qu'ils sont liés à l'entreprise de manutention portuaire qui les emploie par un contrat de travail à durée déterminée et régi par la convention collective nationale applicable aux entreprises de manutention portuaire. Pour expliciter le contrat de travail à durée déterminée, il est apparu judicieux de faire référence aux articles L.1242-1 et L.1242-2-3° du code du Travail qui définissent le contrat de travail à durée déterminée en ces termes:

« un contrat de travail à durée déterminée, quel que soit son motif, ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise ».

L'article L.1242-2-3° du Code du Travail précise, pour sa part, qu'un contrat de travail à durée déterminée ne peut être conclu que pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire, et seulement dans des cas bien identifiés. Pour le cas particulier de la manutention portuaire, il s'agit « d'emplois à caractère saisonnier ou pour lesquels, dans certains secteurs d'activité définis par décret ou par convention ou accord collectif de travail étendu, il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois ».

Il est également souhaitable de faire référence dans cet article aux principes de mensualisation définis au 2^e alinéa de l'article L.5343-3 du code des Transports (cf. supra).

Il est apparu important d'apporter ces précisions à l'article L.5343-6, pour éviter que les entreprises freinent ou retardent la mensualisation, alors que les conditions de sa mise en œuvre sont réunies dans l'activité de l'entreprise.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L.5343-6 du code des Transports serait la suivante :

« Les ouvriers dockers occasionnels sont les ouvriers qui, afin d'exercer les travaux de manutention portuaire mentionnés à l'article L.5343-7, concluent avec une entreprise ou un groupement d'entreprises, un contrat de travail à durée déterminée en application de l'article L.1242-2-3° du Code du Travail et régi par la convention collective nationale unifiée applicable aux entreprises de manutention portuaire.

« Les ouvriers dockers occasionnels constituent pour les employeurs visés au premier alinéa de l'article L.5343-3 une main-d'œuvre d'appoint à laquelle il n'est fait appel qu'en cas d'insuffisance du nombre d'ouvriers dockers professionnels.

« Cette main-d'œuvre d'appoint est employée dans le respect de l'article L.1242-1 du Code du Travail et du principe de mensualisation posé au 2^e alinéa de l'article L.5343-3 du présent Code.

Les ouvriers dockers occasionnels ne sont pas tenus de se présenter à l'embauche et peuvent travailler ailleurs que sur le port sans autorisation spéciale ».

L'article L.5343-7 appelle également des précisions importantes pour donner une base législative justifiant le recours aux ouvriers dockers pour des motifs d'intérêt général liés à la sécurité des personnes et des biens, le périmètre de leur intervention étant, quant à lui, déterminé par un décret en Conseil d'État.

Cette règle ne s'imposerait, en droit, que pour les opérations de manutention effectuées pour le compte de tiers, par les entreprises de manutention et les ouvriers dockers qu'elles emploient.

S'agissant des opérations de manutention effectuées pour le compte propre d'un titulaire d'un titre d'occupation domaniale comportant le bord à quai, le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne n'impose pas le recours à la main-d'œuvre des ouvriers dockers.

Néanmoins, rien n'interdit à un industriel de sous-traiter sa manutention à une entreprise de manutention portuaire, si c'est son libre choix. Tel est déjà le cas actuellement dans un certain nombre de ports.

Pour l'avenir, dans le cas de nouvelles implantations industrielles, rien ne pourrait interdire non plus, sous réserve de la totale liberté de l'industriel que les entreprises de manutention portuaire puissent offrir leurs prestations, si des garanties sont apportées à l'industriel en termes de compétitivité, de fiabilité et de qualité de service, dans le cadre d'une charte nationale (voir point 3.3 du présent rapport).

C'est pourquoi, il est proposé de rédiger l'article L.5343-7 du Code des Transports ainsi qu'il suit :

« Afin de garantir la sécurité des personnes et des biens, un décret en Conseil d'État détermine les travaux de chargement et de déchargement des navires et bateaux dans les ports maritimes de commerce qui sont prioritairement effectués par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies à l'article L.5341-1.

Toutefois, les conditions dans lesquelles sont effectués les travaux de chargement et de déchargement des navires et bateaux pour le compte propre d'un titulaire de titre d'occupation domaniale comportant le bord à quai, sont fixées conformément à une charte nationale conclue entre les organisations d'employeurs et de salariés représentatives du secteur de la manutention portuaire, les organisations représentatives des autorités portuaires et les organisations représentatives des utilisateurs de transport maritime ou fluvial »

3.1.2 - Autres dispositions législatives

La question de la « vignette » -base de calcul des cotisations sociales reposant sur une assiette forfaitaire à la différence du régime de droit commun ayant pour assiette le salaire brut- concernant les ouvriers dockers occasionnels dans deux ports décentralisés, pratique illégale, sera à corriger dans une loi de financement de la Sécurité Sociale.

Les contrats de travail des dockers occasionnels doivent, en effet, être soumis à l'assiette des cotisations sociales du régime général.

3.2 - Clarifier et préciser certaines dispositions de nature réglementaire

3.2.1 - Clarifier et simplifier l'actuelle rédaction de l'article R511-2 du Code des Ports Maritimes

L'article R.511-2 du Code des Ports Maritimes est aujourd'hui rédigé, ainsi qu'il suit, en application du décret n° 92-1130 du 12 octobre 1992:

« En application du dernier alinéa de l'article R.511-2 [L.5343-7 du code des Transports], dans les ports figurant sur la liste prévue à l'article L.511-1, les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux aux postes publics sont, sous les réserves indiquées à l'alinéa ci-après, effectuées par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies à l'article L.511-2. Il en est de même des opérations effectuées dans des lieux à usage public (terre-pleins, hangars ou entrepôts) situés à l'intérieur des limites du domaine public maritime, et portant sur des marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime.

Par dérogation aux dispositions qui précèdent, peuvent être effectuées, sans avoir recours à la main-d'œuvre des ouvriers dockers, les opérations suivantes : déchargement ou chargement du matériel de bord des navires et des bateaux et avitaillement de ceux-ci, déchargement ou chargement des bateaux fluviaux par les moyens du bord ou par le propriétaire de la marchandise au moyen des personnels de son entreprise, manutentions liées à un chantier de travaux publics sur le port considéré, reprise sur terre-pleins ou sous hangars et chargement sur wagons ou camions par le personnel du propriétaire de la marchandise, déchargement du poisson des navires et bateaux de pêche par l'équipage ou le personnel de l'armateur ».

Cet article concerne la définition du périmètre donnant lieu à la priorité d'emploi des ouvriers dockers.

Au point 2.3 du présent rapport, il a été précisé que la référence aux notions de « poste public » et de « lieux à usage public » était devenue floue, incertaine, peu pertinente et qu'elle ne correspondait plus à la réalité économique du terrain, suite, notamment, à la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008.

La référence à l'article L.511-1 du Code des Ports Maritimes, devenu l'article L.5343-1 du Code des Transports, qui prévoit que « dans les ports maritimes de commerce dans lesquels l'organisation de la manutention portuaire comporte la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents... » lesquels ports maritimes sont déterminés par l'autorité compétente (à savoir l'administration en charge des ports maritimes) après avis des organisations professionnelles les plus représentatives qui doivent se prononcer dans un délai d'un mois à compter de leur saisine n'est plus justifiée et est source d'ambiguïtés et de controverses.

On observera, à cet égard, que cette liste des ports comportant une main-d'œuvre d'ouvriers dockers intermittents n'a jamais été mise à jour par l'administration en charge des ports maritimes et qu'aujourd'hui, elle est devenue, au fil des ans, en complet décalage avec la réalité des faits.

Le même article fait référence à l'article L.511-2 du Code des Ports Maritimes, devenu l'article L.5343-2 du Code des Transports qui dispose que dans les ports mentionnés à l'article L.5343-1, ci-dessus visé, les ouvriers dockers effectuant les opérations de manutention portuaire, à savoir « chargement et déchargement des navires et bateaux aux postes publics » sont les ouvriers dockers professionnels, ces derniers étant soit mensualisés dans les entreprises privées de manutention portuaire, soit intermittents jusqu'à l'extinction du régime de l'intermittence, avec l'appui des ouvriers dockers occasionnels.

Sur ces bases, force est de constater que le périmètre, au demeurant mal défini, sur lequel s'appliquait la priorité « d'embauche » des ouvriers dockers valait tout autant pour les intermittents, certes en voie d'extinction, que pour les ouvriers dockers mensualisés au sein des entreprises de manutention portuaire avec l'appui de la main-d'œuvre des ouvriers dockers occasionnels.

Force est d'observer également, que les différentes circulaires ministérielles visant à clarifier le périmètre de la priorité d'emploi des dockers n'ont, à aucun moment, précisé que ce périmètre aurait été exclusivement réservé aux dockers intermittents.

Il est proposé de retenir une délimitation géographique simple du périmètre d'emploi des ouvriers dockers, ainsi rédigée :

§ 1 « En application du dernier alinéa de l'article L 5343-7 du Code des Transports, dans les ports maritimes de commerce, pour les marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime, les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux, y compris la première amenée ou reprise de ces marchandises, sont sous les réserves indiquées à l'alinéa ci-après, effectuées prioritairement par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies à l'article... ».

Cette définition du périmètre d'emploi des ouvriers dockers s'appuie sur un nouveau concept simplificateur et lisible.

§ 2 Nous proposons également d'ajouter une dérogation complémentaire au périmètre d'emploi des ouvriers dockers:

« Déchargement et chargement des navires et des bateaux transportant des produits liquides : pétroliers, chimiquiers et gaziers ».

Les autres dérogations prévues à l'article R511-2 alinéa 2 du Code des Ports Maritimes sont maintenues.

3.2.2 - Autres dispositions de nature réglementaire.

Des dispositions complémentaires concernant les ouvriers dockers occasionnels relèvent du domaine réglementaire.

Il s'agit :

-d'une part, d'insérer la manutention portuaire dans la liste des professions ayant recours aux contrats de travail à durée déterminée, dits d'usage constant fixée par décret conformément à l'article L.1242-2-3° du Code du Travail.

-d'autre part, de transposer dans le Code des Transports les actuels articles D743-1 et suivants du Code du Travail en précisant que les ouvriers dockers occasionnels devront être déclarés à la caisse des congés payés dont relève le port, laquelle sera en charge du paiement de leurs congés.

Certaines dispositions législatives et réglementaires du Code des Transports et du Code des Ports Maritimes ne se justifient que pour autant qu'il y ait encore des dockers titulaires de la carte G. A l'approche de l'extinction de la dernière carte professionnelle, un nouveau toilettage des textes sera nécessaire pour supprimer un certain nombre de références devenues caduques (BCMO, carte professionnelle, etc.).

Dans le même esprit, la forte diminution du nombre des dockers intermittents attendue dans les toutes prochaines années, sous l'effet notamment, des cessations anticipées d'activité et qui relèvent de la Caisse Nationale de Garantie des Ouvriers Dockers (CAINAGOD) amène à s'interroger sur l'avenir de cette caisse d'indemnisation du chômage.

A l'échéance de 3 à 4 ans, le nombre de dockers intermittents indemnisés sera de l'ordre de 40 à 50 personnes et continuera de diminuer les années suivantes.

Sur la base de ce constat, serait-il, sans doute judicieux, de prévoir les dispositions législatives ou réglementaires nécessaires pour assurer une gestion efficace et limitée quant à son coût, tout en préservant sur le fond les droits des derniers intermittents encore concernés à cette époque.

3.3 - Le cas des implantations industrielles

3.3.1 - Le principe de liberté d'établissement

Le principe de liberté d'établissement édicté par l'article 49 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et sa combinaison avec l'article 58 du même traité relatif à la liberté de prestation de services dans les transports laissent toute la liberté aux opérateurs implantés sur des terminaux, qui leur sont dédiés, pour exercer les activités de manutention pour leur propre compte et les confier à leurs propres personnels. Tel est le cas, en particulier, d'implantations industrielles.

Si le respect de ces principes généraux s'impose tant au regard des règles communautaires que de notre droit constitutionnel (la liberté du commerce et de l'industrie est inscrite dans le préambule de notre Constitution), certains industriels ont fait le libre choix de confier les opérations de manutention portuaire de leurs produits importés ou exportés par la voie maritime à un tiers, en l'occurrence des entreprises de manutention portuaire employant des ouvriers dockers.

On citera, à titre d'exemple, le cas d'Arcelor-Mittal pour le déchargement de navires minéraliers transportant du charbon et des produits sidérurgiques à Dunkerque et à Fos qui a souhaité, librement, confier la manutention de ses navires à une entreprise de manutention portuaire intervenant, alors,

pour le compte d'un tiers. C'est aussi sur des bases analogues, à savoir le libre choix de l'industriel, que le déchargement de navires transportant des éoliennes a été opéré par une entreprise de manutention portuaire à Rouen et à Dunkerque. D'autres cas peuvent être signalés : ceux de l'usine Cap Vrac à Fos-sur-Mer et du terminal tourbier du quai des Tellines à Port-Saint-Louis-du-Rhône.

3.3.2 - Une charte nationale concernant les implantations industrielles

En matière d'implantations industrielles, les pratiques en vigueur pouvant varier d'une place portuaire à l'autre, il est pris acte de la situation de référence constatée aujourd'hui dans les ports maritimes de commerce et donc du statu quo actuel.

L'ensemble des participants au groupe de travail a souhaité converger sur des engagements clairs en termes de fiabilité et de compétitivité des approvisionnements et des expéditions par la voie maritime sur la base d'un respect mutuel.

Ces engagements sont retracés dans le projet de charte nationale, joint en annexe 10.

Ce projet de charte prévoit une procédure pour les nouvelles implantations industrielles, actant :

« -Avant qu'une nouvelle implantation industrielle ne soit envisagée sur une place portuaire, l'autorité portuaire ou son délégataire réunit dans un délai suffisant pour que chacun puisse y réfléchir, le ou les industriel(s) concerné(s), les représentants locaux des signataires de la présente charte pour le secteur manutention, aux fins de chercher, dans le respect d'un développement équilibré du port, une solution aux cinq problèmes suivants :

- 1-La prise en compte des activités existantes ainsi que la promotion des activités portuaires et leur capacité de développement.
- 2-Le respect des emplois portuaires et leur convention collective nationale.
- 3-L'organisation du travail au regard de la spécificité du ou des industriel(s)
- 4-La fiabilité des approvisionnements et des expéditions par voie maritime
- 5-La compétitivité ».

La participation des ouvriers dockers à cette réunion locale, sous la responsabilité de leurs employeurs manutentionnaires, au titre de leurs capacités d'expertise, fait sens pour bien comprendre et analyser les besoins du ou des industriels et définir l'organisation du travail qui leur conviendra le mieux.

Cette charte nationale serait signée par les organisations d'employeurs et de salariés représentatives du secteur de la manutention portuaire, les organisations représentatives des autorités portuaires et les organisations représentatives des utilisateurs de services de transport maritime ou fluvial.

C'est sur ces bases qu'il a été proposé de compléter le 1^{er} alinéa de l'article L.5343-7 d'un 2^{ème} alinéa faisant référence à une charte nationale

4 - Contribution du carrefour des autorités portuaires décentralisées

Les Ports Maritimes de commerce décentralisés sont représentés, au sein de l'Union des Ports de France (UPF), à un double titre :

- d'une part, les exploitants de ports décentralisés (principalement les chambres de commerce et d'industrie) qui sont membres actifs de l'UPF et qui sont également regroupés au sein de la Commission des ports délégués ou concédés de l'UPF, présidée par Monsieur Georges STRULLU, vice-président de l'UPF et conseiller technique en charge des ports à la chambre de commerce et d'industrie Bayonne – Pays Basque ;
- d'autre part, le carrefour des autorités portuaires décentralisées présidé par Monsieur Wulfran DESPICHT qui sont membres associés de l'UPF en tant qu'autorités concédantes. On retrouve au sein de ce carrefour, la région Nord-Pas-de-Calais, la région Bretagne, la région Languedoc-Roussillon et l'entité « Ports Normands Associés ».

Monsieur STRULLU et Monsieur CRACOSKY, directeur des équipements et de l'outillage à la CCI de Saint-Malo Fougères étaient membres du groupe de travail ainsi que Monsieur François XICLUNA, directeur mer, ports et littoral de la région Nord-Pas-de-Calais.

Dans un courrier en date du 2 juin dernier (joint en annexe), le carrefour des autorités portuaires décentralisées, dont nous avons rencontré les membres avec Monsieur Geoffroy CAUDE, délégué général de l'UPF, nous a fait parvenir une contribution aux travaux du groupe, en attirant notre attention sur plusieurs aspects de nos débats :

- « reconnaissant que la notion de poste public et de lieu à usage public n'a plus beaucoup de sens dans les Grands Ports Maritimes depuis que les conventions d'exploitation de terminal ont été complétées par une reprise des personnels gérant les outillages des grands ports maritimes par les entreprises de manutention portuaire mais que cette position, exprimée par l'UNIM, s'applique de façon moins évidente dans les ports décentralisés.
- souhaitant que la clarification des textes législatifs et réglementaires entreprise puisse favoriser les nouveaux trafics liés au développement des énergies marines renouvelables ;
- que les dérogations mentionnées au deuxième alinéa de l'article R511-2 continuent à s'appliquer, notamment pour les manutentions liées aux chantiers de travaux publics réalisés sur le port ».

Cette contribution rejoint, globalement, les orientations des travaux du groupe.

Mais s'agissant des ports décentralisés, on ne saurait passer sous silence les propos fréquemment relatés par les autorités concédantes et les exploitants de ces ports et que Madame la sénatrice Odette HERVIAUX a mis en exergue dans son récent rapport sur les ports décentralisés à savoir qu'ils contribuent au financement de certaines charges consécutives à la réforme de 2008 (par exemple, les dispositifs « pénibilité » et cessation anticipée d'activité) sans pouvoir bénéficier des gains de productivité générés par la mise en place d'opérateurs intégrés de terminaux dans les grands ports maritimes.

CONCLUSION

Ce ne sont pas moins de 30 réunions qui se sont tenues depuis février 2014 pour faire converger les travaux de notre commission et ce, sans prendre en compte les différentes réunions de travail préparatoire aux réunions officielles.

De ce constat, il ne faut aucunement déduire un caractère péjoratif à nos travaux, bien au contraire.

La fréquence de nos réunions de travail témoigne, à l'inverse, d'une implication forte et assidue de chacun des participants pour aboutir à des préconisations équilibrées sur le régime d'emploi des ouvriers dockers dans le respect de la réforme de 1992, complétée par celle du 4 juillet 2008 et en conformité avec le droit communautaire.

Ces préconisations, qui visent à simplifier et clarifier certaines dispositions législatives et réglementaires du Code des Transports et du Code des Ports Maritimes instaure une sécurité juridique, par rapport au flou de certains textes actuels, qui ne peut que contribuer au développement des entreprises de manutention portuaire et à la modernisation de ce secteur résolument engagée depuis 1992.

Nos débats ont été marqués par un dialogue fructueux et riche. Ils ont été empreints d'une grande capacité d'écoute, de franchise et de loyauté.

Les sujets de compétitivité et de fiabilité ont été examinés sans tabous. Ces deux mots clés sont inscrits dans un projet de charte nationale.

Au terme de travaux de notre commission, je tiens à remercier tous ses membres, acteurs économiques, sociaux, administratifs, pour leur forte mobilisation et leur capacité d'innovation.

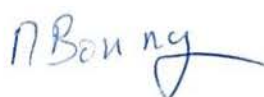
C'est tous ensemble que nous avons pu progresser et je me dois de souligner à quel point j'ai été bien entourée.

En souhaitant que les préconisations de ce rapport puissent être utiles au Ministre en charge des Transports, son attention est appelée sur le calendrier très serré, (de 12 mois si possible), qu'impliquerait la mise en œuvre de ces préconisations et sur l'opportunité d'engager dans les meilleurs délais les réunions interministérielles, préalables à une proposition de loi et à ses textes réglementaires d'application.

Quant à la charte nationale concernant les implantations industrielles dans les ports maritimes de commerce, il pourrait être intéressant d'organiser une séance de signature officielle avec l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés et de lui conférer ensuite un caractère public, par exemple, en la publiant au Bulletin officiel du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

À Paris le 31 juillet 2014

L'inspectrice générale
de l'administration du développement durable



Martine BONNY

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1	LETTRES DE MISSION
ANNEXE 2	COMPOSITION DE LA COMMISSION ET PERSONNALITES RENCONTREES
ANNEXE 3	ARRETE DU 25 SEPTEMBRE 1992 DESIGNANT LES PORTS MARITIMES DE COMMERCE DE LA METROPOLE COMPORTANT LA PRESENCE D'UNE MAIN-D'OEUVRE D'OUVRIERS DOCKERS INTERMITTENTS
ANNEXE 4	JURISPRUDENCES ET EXTRAITS DU JURISCLASSEUR
ANNEXE 5	COMPARAISONS EUROPEENNES
ANNEXE 6	EXTRAITS DU RELEVÉ DE DÉCISIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA MER DU 1 ^{ER} AVRIL 1998 ET EXTRAITS DU DÉCRET N° 2004-1293 DU 26 NOVEMBRE 2004 PRIS PAR LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER, POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 25 DE LA LOI DU 4 MAI 2004 RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE.
ANNEXE 7	PROJET D'EXPOSE DES MOTIFS AUX AMENDEMENTS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES PROPOSES
ANNEXE 8	PROJETS D'AMENDEMENTS LEGISLATIFS
ANNEXE 9	PROJETS D'AMENDEMENTS REGLEMENTAIRES
ANNEXE 10	PROJET DE CHARTE NATIONALE CONCERNANT LES IMPLANTATIONS INDUSTRIELLES DANS LES PORTS MARITIMES DE COMMERCE

ANNEXE 1



*Le ministre délégué chargé des Transports,
de la Mer et de la Pêche*

Paris, le 9 - JAN. 2014

D14000433

Monsieur le Secrétaire Général,

Lors de notre entretien du 4 décembre dernier, vous avez appelé mon attention sur la situation de la manutention à Port-la-Nouvelle et plus généralement, sur l'application du régime d'emploi des dockers pour certains travaux de manutention définis par décret.

J'ai bien noté les observations de votre organisation sur la mise en extinction de la catégorie des dockers intermittents et les conséquences que cette évolution pourrait avoir à terme sur l'organisation de la profession. Vous avez également souligné la technicité et la dangerosité particulières des métiers de la manutention portuaire, qui soulèvent la question, d'ailleurs actuellement en cours de discussion au niveau européen, de la mise en place d'une formation obligatoire pour l'exercice de ces métiers.

A la suite de votre échange avec mon conseiller social et mes services, vous m'avez fait parvenir un courrier en date du 11 décembre 2013, dans lequel vous évoquez plusieurs pistes de modification des dispositions législatives et réglementaires.

J'ai pris connaissance des propositions de votre organisation avec intérêt.

Il me semble que les profondes mutations que le secteur portuaire a connues depuis une vingtaine d'années, la transition toujours en cours entre deux systèmes d'emploi des dockers (intermittence/mensualisation), les intérêts en présence, les différences de situations entre les GPM et les ports décentralisés et la sensibilité des sujets, appellent des réponses concertées et appropriées à l'importance des enjeux.

Monsieur Tony HAUTOIS
Secrétaire général Fédération nationale des ports et Dockers
CGT
CASE 424
93514 MONTREUIL CEDEX

Dans ces conditions, je désignerai un haut fonctionnaire du conseil général de l'environnement et du développement durable, afin de constituer et de piloter un groupe de travail chargé d'évaluer l'opportunité d'une évolution des règles et les modalités de celles-ci.

Ses objectifs seront de proposer des mesures permettant de lutter contre le dumping social, de donner toute sa portée au droit conventionnel, et de favoriser la pérennité du métier d'ouvrier-docker notamment par la professionnalisation.

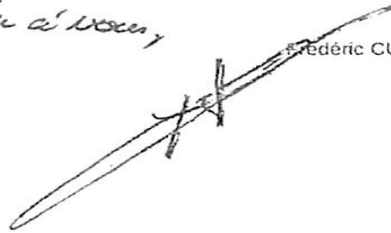
Ce groupe de travail réunira les acteurs concernés et un point d'étape sera réalisé en mars. Votre organisation syndicale y aura toute sa place et je sais déjà pouvoir pleinement compter sur sa participation active et constructive.

En termes de calendrier:

- sa première réunion se tiendra courant février;
- un point d'étape sera effectué courant mars;
- ses travaux seront restitués fin mai.

Je vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire Général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,


Frédéric CUVILLIER

ANNEXE 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

La Défense, le **21 JAN. 2014**

008988

Le vice-président

à


Monsieur le ministre délégué chargé de
transports, de la mer et de la pêche

Nos réf. : S7-BPMG-2014-n°
Vos réf. : votre lettre du 9 janvier 2014
Affaire suivie par : Marjorie HÉQUET, chargée d'études
marjorie.hequet@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 11 12 - Fax : 01 40 81 64 99
Courriel : cgedd-bpmg@developpement-durable.gouv.fr

Objet : Pilotage du groupe de travail sur l'opportunité de l'évolution des règles d'emploi
des dockers.

Par lettre citée en référence, vous avez fait part au secrétaire général de la fédération nationale des ports et dockers CGT de votre intention de nommer un haut fonctionnaire du CGEDD afin de constituer et de piloter un groupe de travail chargé d'évaluer l'opportunité d'une évolution des règles d'emploi des dockers.

Je vous propose de désigner Madame Martine BONNY, inspectrice générale de l'administration du développement durable, pour assurer cette fonction.



Patrice PARISÉ

ANNEXE 2

COMPOSITION DE LA COMMISSION ET PERSONNALITES RENCONTREES

Liste des participants au groupe de travail et des personnalités qualifiées

Présidente du groupe de travail :

Mme Martine BONNY, inspectrice générale de l'administration du développement durable, précédemment présidente du directoire des grands ports maritimes de Rouen et de Dunkerque

Participants à titre d'experts et de personnalités qualifiées :

Mme Marie-Françoise SIMON-ROVETTO, conseillère au Cabinet de Monsieur Jean-Yves LE DRIAN, Secrétaire d'État à la Mer, directrice de cabinet de Monsieur Charles JOSSELIN, secrétaire d'État à la Mer, présidente de la première section « droit, logement et société » du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)

M. Thierry TUOT, conseiller d'État, administrateur représentant l'État au Port autonome de Paris et aux grands ports maritimes de Rouen et du Havre.

M. Gilles BELIER, vice-président du conseil d'orientation pour l'emploi, ancien président de la commission mixte paritaire.

Membres des cabinets ministériels rencontrés :

M. Jean-Marc AMBROSINI, conseiller social au cabinet du ministre délégué auprès de Monsieur le ministre délégué aux Transports, à la Mer et à la Pêche

M. Frédéric GUZY, successeur de M. AMBROSINI auprès de Monsieur le Secrétaire d'Etat chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche.

Union Nationale des Industries de la Manutention dans les ports français (UNIM):

M. Christian DE TINGUY, président

M. Xavier GALBRUN, délégué général

M. Nicolas GAUTHIER, vice-président

M. Christophe PIETRI, président de la commission des Affaires Sociales de l'UNIM

Mme Magali BONNECARRERE, responsable juridique de l'UNIM

Union des Ports Français (UPF)

M. Geoffroy CAUDE, délégué général

Mme Émilie PREAT, chargée des questions juridiques et sociales au sein de l'UPFM.

M. Philippe DEISS, président du directoire du Grand Port Maritime de Rouen et qui a longuement occupé la présidence de la commission sociale de l'UPF

M. Georges STRULLU, conseiller technique en charge des ports à la CCI « Bayonne Pays Basque »

M. François XICLUNA, Directeur « mer, ports et littoral » à la Région Nord-Pas de Calais

Association des Utilisateurs de Transport de Fret (AUTF)

M. Philippe BONNEVIE, délégué Général

M. Fabien BECQUELIN, coordinateur des dossiers maritimes européens

M. Bertrand CATHALA, directeur des activités portuaires à « Lafarge Ciments » *Armateurs de France*

M. Éric BANEL, délégué général

M. Xavier GUERIN, responsable des affaires économiques

Participants membres de l'administration

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM) :

M. Jean-Pascal BIARD, sous-directeur du travail et des affaires sociales

M. Patrick BOURVEN, sous-directeur des ports et du transport fluvial

M. Christophe TAGGER, chef de bureau du droit social des ports et la batellerie

M. Antoine DE PINS, adjoint au chef de bureau du droit social des ports et de la batellerie

Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social, Direction Générale du Travail (DGT) :

M. Bernard MAURIN, chef de la section « aide à la négociation et conflits, président de la commission mixte paritaire de la convention collective nationale « ports et manutention »

Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique, Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) :

M. Stanislas MARTIN, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés à la DGCCRF

M. Pierre CHAMBU, sous-directeur des services et des réseaux

M. Matthieu DECONINCK, chef du bureau des transports, du tourisme et du secteur automobile

Fédération Nationale des Ports et Docks – Confédération Générale du Travail (FNPD-CGT):

M. Tony HAUTBOIS, secrétaire général

M. Anthony TETARD, secrétaire général adjoint

M. Stéphan STAMATIOU, secrétaire général CGT des dockers et du personnel du golfe de Fos

M. Johann FORTIER, secrétaire général du syndicat des dockers du Havre.

M. Ludovic GEFRE, secrétaire général du syndicat des dockers de La Rochelle

M. Ludovic LOMINI, secrétaire général du syndicat CGT des dockers des bassins Est. Du port de Marseille M Pascal PONTAC, secrétaire général du syndicat CGT du port de Nantes-Saint-Nazaire

M. Jean-Michel RIO, secrétaire général du syndicat des dockers du port de Saint-Malo

M. Grégory SCHARRE, représentant du syndicat CGT du GPM de Dunkerque

*Fédération Générale des Transports et de l'Environnement (FGTE) - Confédération Française
démocratique du travail (CFDT)*

M. André MILAN, secrétaire général de la Fédération FGTE -CFDT

Mme Valérie LATRON, secrétaire fédérale FGTE-CFDT

M. Franck GONSSE, secrétaire général de la Coordination Nationale des Travailleurs
Portuaires et Assimilés (CNTPA)-CFDT

M. Hervé SEGUIN, secrétaire du syndicat FGTE-CFDT des dockers du port de Sète

*Fédération de l'Équipement, de L'Environnement, des Transports et des Services (FEETS) –
Force Ouvrière (FO)*

M. Laurent LE FLOCH, secrétaire fédéral.

M. Jean-Pierre TERAL, membre du Conseil national fédéral.

Fédération générale CFTC (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens) des Transports

M. Michel GUYOMARD, conseiller confédéral, secrétaire général adjoint de la fédération générale.

ANNEXE 3

ARRRETE DU 25 SEPTEMBRE 1992 DESIGNANT LES PORTS MARTIMES DE COMMERCE DE LA METROPOLE COMPORTANT LA PRESENCE D'UNE MAIN-D'OEUVRE D'OUVRIERS DOCKERS INTERMITTENTS

JORF n°238 du 13 octobre 1992

ARRETE

Arrêté du 25 septembre 1992 désignant les ports maritimes de commerce de la métropole comportant la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents et portant constitution de bureaux centraux de la main-d'œuvre

NOR: MERR9200149A

Le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et le secrétaire d'État à la mer,
Vu le code des ports maritimes, et notamment ses articles L. 511-1, L. 511-3 et R. 511-1;
Vu la loi no 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes;
Vu l'avis des organisations professionnelles les plus représentatives consultées,

Arrêtent:

Art. 1er. – La liste des ports maritimes de commerce de la métropole dans lesquels l'organisation de la manutention portuaire comporte la présence d'une main-d'oeuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents au sens de l'article L. 511-2 du code des ports maritimes est la suivante:

Dunkerque, Calais, Boulogne, Le Tréport, Dieppe, Fécamp, Le Havre, Rouen, Honfleur, Caen, Cherbourg, Saint-Malo, Roscoff, Brest, Douarnenez, Concarneau, Lorient, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Bayonne, Port-Vendres, Port-la-Nouvelle, Sète, Marseille, Toulon, Nice, Bastia et Ajaccio.

Art. 2. – Dans les ports désignés à l'article 1er, sont institués les bureaux centraux de la main-d'œuvre suivants:

Dunkerque, Calais, Boulogne, Le Tréport, Dieppe, Fécamp, Le Havre, Rouen, Honfleur, Caen, Cherbourg, Saint-Malo, Roscoff, Brest, Douarnenez, Concarneau, Lorient, Saint-Nazaire (installations portuaires du Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire situées sur le territoire des communes de Saint-Nazaire, Montoir-de-Bretagne, Donges, Frossay et Saint-Viaud), Nantes (installations portuaires du Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire situées sur le territoire des communes de Nantes, Rezé et Bourguenais), La Rochelle, Bordeaux-Le Verdon, Bayonne, Port-Vendres, Port-la-Nouvelle, Sète, Marseille-Ouest (installations portuaires du Port autonome de Marseille situées sur le territoire des communes de Chateauneuf-lès-Martigues, Martigues, Port-de-Bouc, Fos-sur-Mer, Port-Saint-Louis-du-Rhône et Arles), Marseille-Est (installations portuaires du Port autonome de Marseille situées sur le territoire de la commune de Marseille), Toulon, Nice, Bastia et Ajaccio.

Art. 3. – Le directeur des ports et de la navigation maritimes et le délégué à l'emploi sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 25 septembre 1992.

Le ministre du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle,

MARTINE AUBRY

Le secrétaire d'État à la mer,

CHARLES JOSSELIN

ANNEXE 4

JURISPRUDENCES, DOCTRINE ADMINISTRATIVE ET EXTRAITS DU JURISCLASSEUR

Est reproduite ci-dessous une analyse de la jurisprudence extraite du JurisClasseur Travail Traité (Fascicule 5-97 : Manutention portuaire, sous la coordination de M. Laurent Bordereau).

Le champ d'application de la priorité d'embauche des ouvriers dockers, tel que défini à l'article L 5343-7 du Code des transports et à l'article R 511-2 du Code des ports maritimes, dans leur rédaction actuelle, demeure flou et imprécis, même si plusieurs circulaires ministérielles et interministérielles ont tenté d'y apporter des clarifications.

Cette question sensible a pu, parfois, conduire à une position de l'État controversée, voire contradictoire. Elle a régulièrement suscité divergences, conflits et contentieux, tant sous le régime de la loi de 1947 que sous celui de la loi de 1992, comme en témoignent les abondantes jurisprudences.

Aujourd'hui, la priorité d'embauche des ouvriers dockers résulte des dispositions de l'article L.5343-7 du Code des transports : « pour les travaux de manutention définis par voie réglementaire, les employeurs, lorsqu'ils n'utilisent pas uniquement des dockers professionnels mensualisés, ont recours en priorité aux dockers professionnels intermittents puis, à défaut, aux dockers occasionnels ».

Cet article législatif est corrélé à l'article R 511-2 du Code des ports maritimes, ainsi libellé : « (...) dans les ports figurant sur la liste prévue à l'article L 5343-1 du Code des transports, les opérations de chargement et de déchargement des navires et bateaux aux postes publics sont, sous les réserves indiquées à l'alinéa ci-après, effectuées par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies à l'article L 5343-2 du Code des transports ».

Il en est de même des opérations effectuées dans les lieux à usage public (terre-pleins, hangars ou entrepôts) situés à l'intérieur des limites du domaine public maritime, et portant sur des marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime.

Par dérogation aux dispositions qui précèdent, peuvent être effectuées, sans avoir recours à la main-d'œuvre des ouvriers dockers, les opérations suivantes : déchargement ou chargement du matériel de bord des navires et des bateaux et avitaillement de ceux-ci, déchargement ou chargement des bateaux fluviaux par les moyens du bord ou par le propriétaire de la marchandise au moyen des personnels de son entreprise, manutentions liées à un chantier de travaux publics sur le port considéré, reprise sur terre-pleins ou sous hangars et chargement sur wagons ou camions par le personnel du propriétaire de la marchandise, déchargement du poisson des navires et bateaux de pêche par l'équipage ou le personnel de l'armateur.

Force est de constater que le décret du 12 octobre 1992 (article R 511-2 du Code des Ports maritimes) s'appuie sur des notions imprécises comme celles de poste public et de domaine public. Ainsi, concrètement et en l'espèce, la notion de domaine public renvoie à un espace aménagé appartenant à une personne publique (État, collectivité territoriale ou établissement public) et affecté au service public portuaire alors que la manutention portuaire est un service marchand. Même si le juge administratif en a longtemps eu une conception extensive, le code général de la propriété des personnes publiques de 2006 en a réduit le périmètre et l'impact.

Les notions de « poste public » et de « poste privé » sont devenues floues et incertaines.

Une lettre du Ministre de l'Équipement en date du 14 juin 1971, relative aux postes privés dans les ports maritimes de commerce, définit la notion de poste public par la négative, par opposition à la notion de poste à usage privatif.

Le poste privé est celui dont l'usage n'est pas offert à n'importe quel usager et qui n'est pas disponible pour l'exploitation du port. Un poste privé est une installation (et non un espace) dédié aux opérations de manutention d'un opérateur économique particulier.

Matériellement et par analogie, un poste public est aussi une installation destinée à la manutention. Mais, du point de vue de son bénéficiaire, son usage est, a contrario, offert à n'importe quel usager du port.

Ainsi, un poste public serait donc un outillage public non concédé servant à la manutention des marchandises. Dans cette optique, un outillage public concédé à une personne privée ne semblait donc pas pouvoir être assimilé à un poste public, ledit concessionnaire bénéficiant, en contrepartie de ses obligations, d'un privilège d'exploitation. L'Autorisation d'Outillage Privé avec Obligation de Service Public (AOP-OSP) a pu permettre, classiquement, l'implantation de postes privés, la priorité d'embauche des ouvriers dockers étant alors liée à la rare mise en œuvre de l'obligation de service public.

La réforme de 2008 instaurant les opérateurs uniques et intégrés de terminaux dans le cadre de conventions de terminal a totalement fait éclater les notions de postes privés et de postes publics, étant précisé que l'outillage de manutention y afférent a été vendu par les grands ports maritimes (exports autonomes maritimes) aux entreprises privées de manutention portuaire.

Davantage, par voie d'arrêté, le ministre de l'équipement, des transports et du logement a précisé que « Les directeurs des ports autonomes doivent s'assurer que les entreprises titulaires d'une convention d'exploitation de terminal font relever les salariés des professions portuaires qui effectuent le chargement, le déchargement des navires et la reprise de la marchandise dans les conditions définies à l'article R 511-2 du Code des ports maritimes (...) de la convention collective nationale de la manutention portuaire (...) ». (A. 23 févr. 2001 : Journal officiel 3 mars 2001).

Quant à l'Autorisation d'Occupation Temporaire du domaine public (AOT) délivrée par l'autorité portuaire à un opérateur économique (V. les dispositions pertinentes du Code Général des Propriétés Publiques (GPPP) et du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)), elle n'a pas pour effet de « transformer » un poste public existant en poste privé. Mais, elle semble pouvoir constituer un moyen d'implanter un poste privé, surtout s'agissant d'une AOT, dite constitutive de droits réels.

Intervenue sous le régime de la loi du 9 juin 1992, une circulaire du Secrétaire d'État à la mer (Circulaire « Josselin » du 20 janvier 1993) (Note relative à l'interprétation à donner aux modifications de l'article R 511-2 du Code des ports maritimes) apporte quelques éclaircissements.

Elle rappelle d'abord que la priorité d'embauche des dockers étant une disposition exorbitante du droit commun venant limiter la liberté du commerce et de l'industrie, elle doit être interprétée restrictivement. Cette circulaire affirme que les opérations de reprise sur terre-pleins ou sous hangars constituent des opérations de manutention portuaire couvertes par la priorité, mais, elles peuvent, par dérogation, être effectuées par le propriétaire de la marchandise au moyen des personnels de son entreprise.

Rappelons que la rédaction issue de la loi de 1947 ne permettait de faire jouer cette dérogation que sur décision du ministre chargé des ports maritimes (procédure restée lettre morte, semble-t-il). Concernant les opérations effectuées dans des lieux à usage public, il est dit qu'elles ne visent à l'évidence que les travaux de manutention portuaire, les autres tâches ne relevant pas de la priorité d'embauche. La circulaire précise aussi que « pour les opérations effectuées sur des terre-pleins, ou dans des hangars, ou dans des entrepôts à usage privé, le recours prioritaire aux dockers

professionnels ne s'impose pas ; il en est ainsi à l'intérieur d'implantations industrielles et, plus généralement, sur des terre-pleins ou dans des installations à usage privatif, placées sous le régime de l'arrêté d'occupation temporaire avec obligation de service public (sauf quand le caractère privatif disparaît, en cas de mise en œuvre de l'obligation de service public) ». S'agissant de la notion de marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime, la « rédaction signifie que pour les opérations de manutention portant sur des marchandises qui n'empruntent pas la voie maritime, même si elles sont effectuées dans des lieux à usage public, à l'intérieur des limites du domaine maritime, il n'est pas obligatoire de recourir à la main-d'œuvre docker. Le développement d'activités industrielles ou de conditionnement dans les entreprises portuaires génère en effet des opérations qui sont sans lien avec le transit maritime et qu'il est intéressant pour la communauté portuaire d'attirer ».

Une circulaire du Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement (J.-C. Gayssot) du 27 octobre 1998 est relative au développement des investissements et des emplois dans les ports. Enfin, on peut mentionner une note du 1^{er} octobre 1999 de la DTMPL, dont de larges extraits ont été publiés dans la presse locale (l'emploi des dockers est prioritaire, mais il reste soumis à concertation : Le Havre libre, 5 oct. 1999). Dans ce courrier adressé à l'attention des préfets et des directeurs de ports autonomes, là encore, la concertation est recherchée.

ANNEXE 5

COMPARAISONS EUROPEENNES

<i>Etat membre</i>	<i>Immatriculation des dockers</i>	<i>Priorité d'embauche des dockers</i>	<i>Système de qualification national</i>	<i>Convention OIT n°137*</i>
Belgique	oui	oui	oui	non
Bulgarie	oui	non	oui	non
Chypre	oui	oui	non	non
Danemark	non	oui	oui	non
Estonie	non	non	oui	non
Finlande	oui	non	non	oui
France	oui	oui	oui	oui
Allemagne	oui	oui	oui	non
Grèce	oui	oui	non	non
Irlande	non	non	non	non
Italie	oui	oui	non	oui
Lettonie	non	non	non	non
Lituanie	non	non	non	non
Malte	oui	oui	non	non
Pays-Bas	non	oui	non	non
Pologne	oui	non	non	oui
Portugal	oui	oui	non	oui
Roumanie	oui	non	oui	oui
Slovénie	non	non	non	non
Espagne	oui	oui	oui	oui
Suède	non	non	non	oui
Royaume-Uni	non	non	oui	non

*Convention de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur le travail dans les ports

ANNEXE 6

Extraits du relevé de décisions du Comité Interministériel de la Mer du 1^{er} avril 1998 et extraits du décret n° 2004-1293 du 26 novembre 2004 pris par le Ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, pour l'application de l'article 25 de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle.

1. Extraits du relevé de décisions du Comité Interministériel de la Mer du 1^{er} avril 1998

« rajeunissement des effectifs des ouvriers dockers, en aidant le départ des ouvriers reconnus invalides et ceux qui, ayant atteint 55 ans, pourront opter pour une pré-retraite progressive » (page 2, paragraphe 3).

« les recrutements devront être l'occasion d'actions de formation adaptées à la profession et à ces évolutions... » (page 2, paragraphe 4).

2. Extraits du décret 26 novembre 2004.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer,

Vu le code des ports maritimes, notamment son livre V ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle et au dialogue social, notamment son article 25 ;

Vu les avis du conseil d'administration de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers en date du 9 octobre 2002 et du 28 avril 2004,

Article 1

« I. Dans la limite de 5,5 millions d'euros, la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) est habilitée à utiliser une partie de son fonds de réserve, incluant le produit de la vente de l'immeuble de son siège social, pour contribuer au développement d'actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des ouvriers dockers, dans le respect des besoins et des spécificités de chaque port maritime.

II. A cette fin, un premier prélèvement de 3 millions d'euros est effectué et versé aux caisses de compensation des congés payés des ports maritimes, selon les modalités définies à l'article 2, au plus tard soixante jours après la parution au Journal officiel du président décret.

III. Dans la limite définie au I du présent article, le conseil d'administration de la caisse peut, après examen des possibilités financières de l'organisme, décider d'au maximum trois prélèvements complémentaires. Ces prélèvements devront intervenir dans un délai de quatre ans après le versement prévu au II ci-dessus ».

ANNEXE 7

PROJET D'EXPOSE DES MOTIFS AUX AMENDEMENTS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES PROPOSES

De nombreux pays, notamment parmi les États de l'Union Européenne, ont souhaité conférer au métier d'ouvrier docker une priorité d'emploi au sein d'un périmètre d'activité déterminé. A l'origine de ce choix, ont prévalu des motifs d'intérêt général liés à l'activité des ports maritimes de commerce.

La réforme portuaire de 1992 a modifié le régime de travail des ouvriers dockers prévu par voie législative et a promu un statut conventionnel de la profession par la négociation d'une convention collective nationale et l'introduction du contrat de travail. Cette convention collective nationale et les textes qui l'ont complétée ou lui ont été substitués depuis, ont toujours été considérés comme valant statut des ouvriers dockers.

Dans le cadre du service portuaire (opérations de chargement et de déchargement des navires et bateaux), l'activité de manutention obéit à des contraintes et à des exigences spécifiques.

En premier lieu, elle se caractérise par des conditions et des rythmes de travail particulièrement irréguliers, liés à la nature même de cette activité, le navire exigeant un traitement optimal et rapide de l'interface « Terre-Mer ». Les places portuaires sont des lieux très généralement ouverts 24H/24H et 7 jours sur 7, reposant sur une affectation au jour le jour des ouvriers dockers, avec un délai de prévenance extrêmement court et fonctionnant en dérogation permanente aux repos dominical et journalier.

L'activité de manutention exige donc de la part des ouvriers dockers une très grande souplesse d'organisation s'agissant d'une main d'œuvre qualifiée qu'il ne serait pas possible de mobiliser sur le marché du travail dans des délais très courts, sans risques pour la bonne conduite des opérations et pour la sécurité des salariés au regard des accidents du travail.

Évoluant dans un contexte de mondialisation des échanges maritimes, l'activité de manutention portuaire nécessite de pouvoir faire face, à tout moment, à une logistique de trafics à flux tendus. La qualité de service, la recherche constante d'efficacité, d'amélioration de la performance et du rendement constituent un impératif de viabilité économique des entreprises de manutention portuaire et des ouvriers dockers qu'elles emploient. La polyvalence et la mobilité au quotidien sur le port participent du même objectif.

L'exercice du métier d'ouvrier docker requiert une qualification spécialisée, qui doit être, en permanence, hissée au meilleur niveau, eu égard à la haute technicité de certains outillages lesquels sont de plus en plus sophistiqués.

Le recours à ces personnels qualifiés et spécialisés trouve son fondement dans la nécessité, non seulement d'assurer un déroulement efficace et de qualité des opérations de manutention sur le port, mais aussi d'assurer la sécurité de l'ensemble des personnels intervenant sur les terminaux portuaires, et en particulier celle des ouvriers dockers au regard des risques d'accident du travail. Cette exigence de qualification s'exécute en cohérence avec les travaux actuellement engagés au sein du comité de dialogue sectoriel européen.

Pour autant, cette disposition de nature réglementaire doit être proportionnée, en particulier dans son champ d'application, aux modalités nécessaires à la sécurité des personnes et des prestations de manutention portuaire.

L'activité de manutention exige donc de la part des ouvriers dockers une plus grande disponibilité et une plus grande réactivité que dans la plupart des autres professions maritimes.

L'ensemble de ces caractéristiques et impératifs justifie que soit conférée aux ouvriers dockers une priorité d'emploi, mais dans un périmètre d'activité bien délimité.

Sur ces bases et dans cet esprit, il est apparu nécessaire de clarifier le périmètre d'affectation de la priorité d'emploi des ouvriers dockers.

En effet, dans sa rédaction actuelle, l'alinéa 1^{er} de l'article R511-2 du Code des Ports Maritimes, pris en application de la Loi de 1992, identifie le périmètre de cette priorité d'emploi aux postes publics où s'effectuent les opérations de chargement / déchargement des navires et bateaux, l'alinéa 2 du même article introduisant un certain nombre de dérogations à ce principe.

Force est de constater que cette définition a donné lieu, au fil des ans, à des interprétations divergentes, suscitant de nombreux litiges, qui introduisent une insécurité juridique pour les opérateurs.

ANNEXE 8

PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU CODE DES TRANSPORTS PARTIE LÉGISLATIVE

Fusion des

Art L.5343-1 (ex- L511-1 CPM) et **Art L.5343-2** (ex- L511-2-I CPM)

« Dans les ports maritimes de commerce, l'organisation de la manutention portuaire comporte la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers.

Les ouvriers dockers sont :

- 1° Les ouvriers dockers professionnels ;
- 2° Les ouvriers dockers occasionnels.

Les ouvriers dockers professionnels sont soit mensualisés au sens de l' Article L.5343-3, soit intermittents au sens de l'article L.5343-4. »

Art L.5343-3 (ex- L511-2-II CPM)

« Les ouvriers dockers professionnels mensualisés sont les ouvriers qui, afin d'exercer les travaux de manutention portuaire mentionnés à l'article L 5343-7, concluent avec une entreprise ou un groupement d'entreprises, un contrat de travail à durée indéterminée.

Ce contrat de travail est régi par la convention collective nationale applicable aux entreprises de manutention portuaires.

« Les employeurs mentionnés au 1^{er} alinéa du présent article recrutent en priorité les ouvriers dockers professionnels mensualisés parmi les ouvriers dockers professionnels intermittents, s'il en reste sur le port, puis parmi les ouvriers dockers occasionnels qui ont régulièrement travaillé sur le port au cours des douze mois précédents.

« Les ouvriers dockers mensualisés issus de l'intermittence conservent leur carte professionnelle et restent immatriculés au registre mentionné au 1° de l'article L5343-9 tant qu'ils demeurent liés par leur contrat de travail à durée indéterminée. Ils conservent leur carte professionnelle lorsque ce contrat de travail est rompu à l'issue de la période d'essai ou du fait d'un licenciement pour motif économique, si ce licenciement n'est pas suivi d'un reclassement ou s'il est suivi d'un reclassement dans un emploi d'ouvrier docker professionnel.

« Lorsque le licenciement intervient pour une autre cause, le bureau central de la main-d'œuvre, institué par l'article L5343-8, décide, dans des conditions définies par voie réglementaire, si l'intéressé conserve sa carte ou non. »

Art L5343-4* (ex-L511-2-III alinéa 1 CPM)

« Les ouvriers dockers professionnels intermittents sont les ouvriers dockers qui étaient titulaires de la carte professionnelle au 1^{er} janvier 1992 et qui n'ont pas conclu de contrat de travail à durée indéterminée avec une entreprise de manutention portuaire ou un groupement de même objet.

« Le contrat de travail qui lie l'ouvrier docker professionnel intermittent à son employeur est conclu pour la durée d'une vacation ou pour une durée plus longue. Il est renouvelable. »

Art L5343-5* (ex- L511-4 CPM)

« Tout ouvrier docker professionnel intermittent est tenu de se présenter régulièrement à l'embauche et de pointer dans les conditions fixées par le bureau central de la main-d'œuvre du port défini à

l'article L5343-8. Il est également tenu d'accepter le travail qui lui est proposé, sauf motif reconnu valable par le bureau central de la main d'œuvre ».

Article L5343-6 (ex- L511-5 CPM)

« Les ouvriers dockers occasionnels sont les ouvriers qui, afin d'exercer les travaux de manutention portuaire mentionnés à l'article L 5343-7, concluent avec une entreprise ou un groupement d'entreprises, un contrat de travail à durée déterminée en application de l'article L1242-2-3° du Code du Travail et régi par la convention collective nationale unifiée applicable aux entreprises de manutention portuaire.

« Les ouvriers dockers occasionnels constituent pour les employeurs visés au premier alinéa de l'article L5343-3 une main d'œuvre d'appoint à laquelle il n'est fait appel qu'en cas d'insuffisance du nombre d'ouvriers dockers professionnels.

« Cette main d'œuvre d'appoint est employée dans le respect de l'article L1242-1 du Code du Travail et du principe de mensualisation posé au 2^{ème} alinéa de l'article L5343-3 du présent Code.

Les ouvriers dockers occasionnels ne sont pas tenus de se présenter à l'embauche et peuvent travailler ailleurs que sur le port sans autorisation spéciale ».

Art L5343-7

« Afin de garantir la sécurité des personnes et des biens, un décret en Conseil d'Etat détermine les travaux de chargement et de déchargement des navires et bateaux dans les ports maritimes de commerce, qui sont prioritairement effectués par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies à l'article L5343-1.

« Toutefois, les conditions dans lesquelles sont effectués les travaux de chargement et de déchargement des navires et bateaux pour le compte propre d'un titulaire d'un titre d'occupation domaniale comportant le bord à quai, sont fixées conformément à une charte nationale signée entre les organisations d'employeurs et de salariés représentatives du secteur de la manutention portuaire, les organisations représentatives des autorités portuaires et les organisations représentatives des utilisateurs de services de transport maritime ou fluvial ».

Art L5343-7-1 (ex-L511-2-III alinéa 2 CPM)

« Pour les travaux de manutention auxquels s'applique la priorité d'emploi des ouvriers dockers, les entreprises visées au 1^{er} alinéa de l'article L5343-3, lorsqu'elles n'utilisent pas uniquement des ouvriers dockers professionnels mensualisés, ont recours en priorité aux ouvriers dockers professionnels intermittents, tant qu'il en existe sur le port, puis à défaut, aux ouvriers dockers occasionnels. »

Art L5343-8* (ex- L511-3 CPM)

« Il est institué dans les ports qui comportent la présence d'une main d'œuvre d'ouvriers dockers intermittents un organisme paritaire dénommé « bureau central de la main-d'œuvre du port » (...)

* Sont surlignées en jaune les modifications proposées par rapport aux textes en vigueur.

ANNEXE 9

PROJETS D'AMENDEMENTS REGLEMENTAIRES

Rédaction de l'article R. 511-2 §1 et 2 du Code des Ports Maritimes

§ 1 :

« En application du premier alinéa de l'article L.5343-7 du code des Transports, dans les ports maritimes de commerce, pour les marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime, les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux, y compris la première amenée ou reprise de ces marchandises, sont sous les réserves indiquées à l'alinéa ci-après, effectuées prioritairement par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies aux articles L. 5343-2 et L. 5343-3. »

§ 2 :

« Par dérogation aux dispositions qui précèdent, peuvent être effectuées, sans avoir recours à la main-d'œuvre des ouvriers dockers, les opérations suivantes :

- déchargement ou chargement du matériel de bord des navires et des bateaux et avitaillement de ceux-ci ;
- déchargement ou chargement des bateaux fluviaux par les moyens du bord ou par le propriétaire de la marchandise au moyen des personnels de son entreprise ;
- manutentions liées à un chantier de travaux publics sur le port considéré ;
- reprises sur terre-pleins ou sous hangars et chargement sur wagons ou camions par le personnel du propriétaire de la marchandise ;
- déchargement du poisson des navires et bateaux de pêche par l'équipage ou le personnel de l'armateur ;
- déchargement et chargement des produits liquides transportés par des navires ou bateaux pétroliers, chimiquiers et gaziers. »

* Sont surlignées en jaune les modifications proposées par rapport aux textes en vigueur.

ANNEXE 10

PROJET DE CHARTE NATIONALE CONCERNANT LES IMPLANTATIONS INDUSTRIELLES DANS LES PORTS MARITIMES DE COMMERCE

Charte nationale concernant les implantations industrielles dans les ports maritimes de commerce

L'attractivité des ports maritimes de commerce français est un enjeu majeur pour le redressement de notre commerce extérieur, qu'il s'agisse de la promotion de nos filières d'excellence à l'exportation, de la sécurisation de nos approvisionnements, du développement de nos activités industrielles, logistiques et de services, irriguées par la voie maritime.

Autour de cet enjeu stratégique, d'importants défis sont à relever en termes de création de richesses et d'emplois.

Dans un contexte de concurrence internationale intense et de mondialisation accrue des échanges maritimes, tous les acteurs de la filière maritime française se doivent d'être mobilisés autour d'un objectif partagé et solidaire d'excellence.

Au sein de cette filière, l'activité de manutention portuaire est un maillon essentiel d'une chaîne logistique de « bout en bout », régie par des flux tendus requérant donc un traitement rapide, efficace et de qualité de l'interface « terre-mer », autour du chargement et du déchargement des navires, opérés par les entreprises effectuant des opérations de manutention portuaire et les ouvriers dockers qu'elles emploient.

Au terme de réflexions approfondies, partagées entre l'Union Nationale des Industries de la Manutention dans les ports français, l'Union des Ports de France, les organisations syndicales représentatives et l'administration chargée des ports maritimes, un consensus s'est dégagé, au bout de plusieurs mois de travaux, pour ancrer, par des dispositions légales les modalités d'organisation de la manutention portuaire et de l'emploi des ouvriers dockers, eu égard aux exigences d'intérêt général qu'il requiert (qualification professionnelle spécifique, disponibilité permanente, souplesse d'organisation, amélioration du rendement et de la performance au service d'un déroulement efficace, de qualité et de sécurité des opérations de manutention sur les ports maritimes de commerce).

Ces avancées d'ordre public pour la prise en considération du métier d'ouvrier docker impliquent, au cas particulier de l'implantation de nouvelles entités industrielles, le respect de deux fondamentaux incontournables que sont la fiabilité et la compétitivité.

Sur la base de ce double postulat de reconquête économique et d'adhésion collective de la place portuaire à une culture de résultat, il conviendrait d'acter :

I- Avant qu'une nouvelle implantation industrielle ne soit envisagée sur une place portuaire, l'autorité portuaire ou son délégataire réunit, dans un délai suffisant pour que chacun puisse y réfléchir, le ou le(s) industriel(s) concerné(s), les représentants locaux des signataires de la présente charte pour le secteur manutention, aux fins de chercher, dans le respect d'un développement équilibré du port, une solution aux cinq thèmes suivants :

- 1 La prise en compte des activités existantes ainsi que la promotion des activités portuaires et leur capacité de développement ;
- 2 Le respect des emplois portuaires et leur convention collective nationale ;
- 3 L'organisation du travail au regard de la spécificité du ou de(s) industriel(s) ;
- 4 La fiabilité des approvisionnements et des expéditions par voie maritime ;
- 5 La compétitivité.

II - Au-delà du principe de loyauté que chacun des acteurs concernés par la réunion locale devra respecter, ces derniers peuvent, en cas de besoin, faire appel à une commission de médiation qui se réunira dans les plus brefs délais en présence des signataires de la charte afin de dégager des solutions.

III - Tous les 3 ans, les parties signataires de la présente charte s'engagent à se réunir pour établir un bilan de son application.

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

