

## **Pour l'introduction d'un critère unique de détermination de la législation de sécurité sociale applicable au personnel navigant européen**

### **1. La règle de rattachement axée sur l'exploitant**

La règle de rattachement axée sur l'exploitant est la règle actuelle pour la détermination des prescriptions applicables dans le domaine de la sécurité sociale pour le personnel navigant au service d'un exploitant établi sur le territoire national d'un État signataire de l'accord sur la base de l'article 16 du Règlement (CE) n° 883/2004 (l'accord dérogatoire). Ci-après sont rappelées brièvement l'origine, l'évolution et l'application actuelle de cette règle de rattachement. Ensuite est brièvement décrit le Centre Administratif de la sécurité sociale pour les bateliers rhénans, qui joue un rôle important dans ce contexte.

#### 1.1 Origine et application actuelle de la règle de rattachement

L'Accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans (ci-après « Accord rhéнан »), adopté sous l'égide de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR) et du Bureau International du Travail (BIT), le 27 juillet 1950<sup>1</sup>, fut le premier instrument multilatéral européen instituant un système de coordination des législations nationales de sécurité sociale, au bénéfice des membres du personnel navigant, travailleurs mobiles par excellence.

Cet Accord fut révisé le 30 novembre 1979<sup>2</sup> pour intégrer les améliorations intervenues entre-temps par le Règlement CEE 1408/71. Parallèlement, le Règlement CEE 1408/71 contenait une clause reconnaissant la prééminence de l'Accord rhéнан (art.7(2)<sup>3</sup>).

Pour la détermination du droit applicable a été mise en application la règle de rattachement, telle que définie dans l'accord rhéнан : l'équipage d'un bateau est assuré dans son intégralité dans l'état membre dans lequel est établi le siège de l'exploitant la « règle de rattachement axée sur l'exploitant ».

Le Règlement (CE) n° 883/2004, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2010, remplace le Règlement (CEE) n° 1408/71. Adopté dans un souci de simplification du droit, le Règlement (CE) n° 883/2004 cherche à limiter autant que possible le nombre de règles spécifiques à un secteur d'activité.

Par conséquent, le règlement ne comporte pas de règle de rattachement spécifique pour la navigation intérieure. En outre, le règlement ne comporte plus de disposition selon laquelle l'accord rhéнан s'applique sans préjudice du règlement. Le statut juridique de la règle de rattachement axée sur l'exploitant a ainsi été modifié.

Les Etats parties à l'Accord rhéнан (« les Etats parties du CASS »)<sup>4</sup> et les partenaires sociaux, aussi bien les organisations représentatives des employeurs que les organisations représentatives des employés au niveau national et européen, insistent pour continuer d'appliquer la « règle de rattachement axée sur l'exploitant » contenue dans l'Accord rhéнан, car ils la considèrent mieux adaptée à la situation du personnel navigant. Comme précisé antérieurement la règle de rattachement prévoit que tous les membres de l'équipage sont assurés dans l'Etat partie où se trouve le siège de l'exploitant.

<sup>1</sup> entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1953.

<sup>2</sup> entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1983. Une première révision a eu lieu en 1961.

<sup>3</sup> Article 7(2) : « Nonobstant les dispositions de l'article 6, restent applicables :

a) les dispositions des accords du 27 juillet 1950 et du 30 novembre 1979 concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans ».

<sup>4</sup> Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Schweiz. Voir le paragraphe 1.2).

A cet effet, ces pays ont conclu un accord sur la base de l'article 16 du Règlement (CE) n° 883/2004, qu'ils appliquent depuis la date d'entrée en vigueur du Règlement (CE) n° 883/2004 (« Accord dérogatoire »). Par cet accord, ils ont inscrit la règle de rattachement axée sur l'exploitant dans le cadre réglementaire européen, et coupé court à toute discussion juridique sur la validité, après l'adoption du Règlement (CE) n° 883/2004, de l'Accord rhénan et de sa règle de détermination de la législation applicable.

La règle de rattachement ne vaut toutefois que pour le personnel navigant travaillant pour un exploitant établi sur le territoire d'un Etat signataire de l'Accord dérogatoire. Partant, le personnel ne répondant pas à cette condition sera rattaché à la législation d'un Etat selon les critères fixés par le Règlement européen et ce qu'il travaille sur le Rhin ou sur une autre voie de navigation intérieure de l'Union européenne. Deux systèmes de règles de rattachement, au contenu partiellement différent, cohabitent donc au sein de l'UE. Une telle situation ne saurait être que provisoire, en attendant l'adoption de règles claires et adaptées à l'ensemble de la navigation intérieure en Europe.

C'est ainsi que les États parties du Centre administratif pour la sécurité sociale des bateliers rhénans (« CASS ») plaident pour l'introduction d'une règle de rattachement unique pour tout le personnel travaillant sur l'ensemble des voies de navigation intérieure européennes. La règle de rattachement axée sur l'exploitant présentant de leur point de vue tous les attributs nécessaires pour incarner cette règle unique.

#### 1.2. Le Centre administratif pour la sécurité sociale des bateliers rhénans

Le Centre administratif pour la sécurité sociale des bateliers rhénans (« CASS ») constitue un outil administratif de gestion de l'Accord rhénan et de l'Accord dérogatoire, mais également un outil opérationnel pour ses différents interlocuteurs. Plus de 80% de l'activité de navigation intérieure en Europe se situe sur le territoire de ses six Etats membres (environ 70% de celle-ci se concentre sur le Rhin). Sa composition tripartite assure par ailleurs que les intérêts de toutes les parties prenantes du secteur sont entendus et considérés. Enfin, sa compétence pour résoudre des situations individuelles, en liaison avec les autorités et institutions des parties contractantes, lui permet de rester au fait des nouvelles pratiques et des difficultés qu'elles peuvent engendrer.

## 2. Difficultés d'application de la règle de rattachement du Règlement (CE) n° 883/2004 à la navigation intérieure

Les règles communautaires ont longtemps prévu des règles de rattachement spécifiques pour les travailleurs du transport international. Le Règlement (CE) n° 1408/71 distinguait ainsi deux catégories parmi les salariés exerçant leur activité sur le territoire de deux ou plusieurs Etats membres : les salariés du transport international (art. 14(2)(a)) et les autres (art. 14(2) (b)). Cette situation a changé depuis l'entrée en vigueur du Règlement (CE) n° 883/2004. Seuls les travailleurs de la navigation maritime bénéficient encore de règles d'affiliation spécifiques<sup>5</sup>. Les autres personnels du transport international tombent désormais dans la catégorie générique des personnes exerçant leur activité dans deux ou plusieurs Etats membres, en sorte que leur affiliation ne correspond plus nécessairement à celle obtenue par application du Règlement CEE 1408/71.

---

<sup>5</sup> Affiliation au régime de l'Etat du pavillon, en vertu de l'art. 11(4).

En vertu du Règlement (CE) n° 883/2004, le salarié relève de la sécurité sociale de son pays de résidence s'il y exerce une partie substantielle, c'est-à-dire au minimum 25%<sup>6</sup>, de ses activités (art. 13(1)(a)). Si ce n'est pas le cas, le salarié est affilié au régime de sécurité sociale de « l'Etat membre dans lequel l'entreprise ou l'employeur qui l'emploie a son siège ou son domicile » (art. 13(1)(b)). Appliquée au personnel navigant, cette règle de rattachement aboutit à des affiliations peu stables dans le temps et propices aux pratiques de dumping social.

Les contrats de transport conclus changent en effet d'une année à l'autre, y compris dans leur lieu d'exécution. De plus, les entreprises de navigation possèdent généralement plusieurs bâtiments et les équipages sont amenés à changer régulièrement de bâtiment. Un membre du personnel navigant travaillant pour une même entreprise est ainsi appelé, de par la nature même de sa profession, à changer de lieu d'activité au cours d'une année et d'une année à l'autre. La proportion de l'activité exercée dans son pays de résidence, s'il y en a, est dès lors sujette à variation. L'application de la première règle de rattachement retenue par le Règlement (CE) n° 883/2004 s'avère alors particulièrement difficile à mettre en œuvre sans causer des difficultés de gestion quasi insurmontables, tant pour les entreprises de navigation intérieure que pour les administrations nationales.

Compte tenu des difficultés de mise en œuvre de ce premier critère de rattachement, la détermination de la législation applicable se fera suivant le deuxième critère de rattachement, renvoyant à « l'Etat membre dans lequel l'entreprise ou l'employeur qui l'emploie a son siège ou son domicile » (art. 13(1)(b)). Partant, et ce en raison du caractère itinérant de la profession de navigation intérieure, ce deuxième critère devient le critère principal de rattachement si les dispositions actuelles du Règlement (CE) n° 883/2004 demeurent inchangés. Dans l'économie générale du Règlement, ce critère est pourtant conçu comme un critère subsidiaire, à n'appliquer qu'en dernier recours, à l'instar du choix retenu en droit du travail. Le critère du siège de l'employeur est en effet jugé peu protecteur et est souvent rejeté par la jurisprudence de la CJUE en matière de droit du travail.

Dans la pratique, il s'avère que cette règle peut être appliquée de manière abusive. Le critère du siège de l'employeur est utilisé (aussi par le biais de montages factices de travail temporaire) pour limiter les coûts salariaux et en tirer un avantage concurrentiel.

L'employeur, tirant avantage de la liberté d'établissement au sein de l'UE, peut en effet facilement choisir son lieu d'établissement, indépendamment du lieu réel de l'activité économique de l'entreprise. Une entreprise de navigation intérieure peut créer une filiale à l'étranger ou recourir à une société de recrutement dans l'Etat membre qui lui paraît le plus intéressant du point de vue des charges sociales. L'affiliation du personnel navigant n'a alors plus aucun lien avec le principe de la *lex loci laboris*, qui sous-tend pourtant l'esprit du Règlement (CE) n° 883/2004.

Pour toutes ces raisons, l'application, sans aménagement, des critères posés par le Règlement (CE) n° 883/2004 à la navigation intérieure aboutit à des résultats contraires à l'objet et au but dudit Règlement et de la coordination en général.

---

<sup>6</sup> Appliqué au transport international, les critères proposés pour procéder à cette évaluation sont : le temps de travail et, si ce critère s'avère insuffisant, les itinéraires précis et les temps de navigation estimés, ou les opérations de chargement/déchargement. Guide pratique sur la législation applicable aux travailleurs, point 3 (« qu'est-ce qu'une activité substantielle ? ») et point 4 (« activité substantielle et travailleurs des transports internationaux »).

### **3. Une règle distincte déjà reconnue pour le secteur aérien**

La navigation intérieure ne serait pas le premier mode de transport pour lequel l'Union européenne reconnaîtrait la nécessité d'aménager les règles d'affiliation posées par le Règlement (CE) n° 883/2004. En effet, si les marins ont dès l'origine fait l'objet de règles spécifiques dans le Règlement (CE) n° 883/2004, depuis l'entrée en vigueur du Règlement, les Etats membres ont aussi adopté une règle spécifique pour le transport aérien. Le Règlement (UE) n° 465/2012 du 22 mai 2012 substitue ainsi une règle de rattachement fondée sur la notion de « base d'affectation »<sup>7</sup> aux règles de rattachement posées par le Règlement (CE) n° 883/2004.

Répondant à un souci de stabilité et de simplicité d'application, ces règles spécifiques ne retiennent à chaque fois qu'un seul critère de rattachement, quel que soit le lieu du travail ou le lieu de recrutement du personnel concerné. L'objectif de simplification recherché par le Règlement (CE) n° 883/2004 est au final mieux atteint par ce biais lorsque sont concernés les personnels du transport.

### **4. Pour une règle propre à la navigation intérieure et proche des solutions retenues avant le Règlement (CE) n° 883/2004**

La règle de rattachement axée sur l'exploitant retient un critère unique d'affiliation : le personnel navigant est rattaché au régime de sécurité sociale du pays où siège l'exploitant du bateau. L'exploitant se définit comme celui qui est responsable de l'exploitation du bateau et qui en tire les bénéfices. En navigation rhénane, le siège de l'exploitant est attesté par un document spécifique, dénommé attestation d'appartenance à la navigation du Rhin.

Pour la reconnaissance en tant qu'exploitant doit être demandée une attestation d'appartenance à la navigation du Rhin. Les exigences applicables à l'exploitant sont clairement décrites sur un formulaire de demande établi par la CCNR à l'attention des autorités de délivrance. Le siège de l'exploitant doit être établi là où se concentre son activité commerciale : l'existence d'un lien clair avec les activités commerciales doit être prouvée<sup>8</sup>.

Cette règle, a été adoptée dès 1979. Plus de 35 ans d'expérience permettent aisément d'en apprécier le fonctionnement. En outre, la notion d'exploitant est bien connue dans le secteur de la navigation intérieure et son utilisation garantit l'existence d'un lien entre l'État dont la législation est désignée et le lieu réel des activités. Ainsi il ne fait nul doute qu'elle est facile d'application pour les entreprises et les administrations et garantit que tous les membres à bord d'un même bateau seront affiliés au même régime national de sécurité sociale et de cotisations : des règles identiques pour tous, ce qui facilite la cohabitation à bord. En outre, cette règle de rattachement permet de réduire l'incertitude concernant la réglementation sociale applicable. Cette règle de rattachement permet en outre de réduire les complications administratives pour l'entrepreneur. L'entrepreneur ne paye ses cotisations sociales que dans un seul pays.

---

<sup>7</sup> Définie à l'annexe III du Règlement (CEE) n° 3922/91 du 16 décembre 1991 relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, la base d'affectation se définit comme le « lieu désigné par l'exploitant pour le membre d'équipage, où celui-ci commence et termine normalement un temps de service ou une série de temps de service et où, dans des circonstances normales, l'exploitant n'est pas tenu de loger ce membre d'équipage.

<sup>8</sup> Ces exigences ont été confirmées en dernière instance aux Pays-Bas.

Au final, la règle de rattachement axée sur l'exploitant est plus protectrice du personnel navigant et est plus conforme à l'esprit du Règlement européen : le siège de l'exploitant devant se trouver dans le pays où les activités commerciales ont lieu, les montages juridiques pouvant être préjudiciables pour la couverture sociale du personnel navigant resteront sans effet. Les situations de travail temporaire n'ont plus aucun impact sur la réglementation applicable et par conséquent ne sont plus déterminantes pour le système de cotisations correspondant. En outre, cette règle de rattachement est plus proche du principe de la *lex loci laboris* que ne le serait une application stricte des règles de rattachement posées par le Règlement (CE) n° 883/2004. Pour toutes ces raisons, cette règle bénéficie également du soutien des organisations représentatives des employeurs et des employés, aussi bien au niveau national qu'europpéen.

**Le CASS recommande, une extension de la règle de rattachement axée sur l'exploitant à l'intégralité du personnel navigant en Europe ainsi que l'utilisation à cet égard d'une définition claire et précise de la notion du siège de l'exploitant en liaison avec le lieu de l'activité. Pour finir, le CASS propose que le président du CASS soit désigné en tant qu'interlocuteur privilégié pour les questions liées à la navigation intérieure.**

Le CASS estime que sa proposition reflète les paroles du Président de la Commission, M. Juncker :

« [...] nous devons intensifier notre action en faveur d'un marché du travail équitable et véritablement paneuropéen. L'équité, dans ce contexte, cela veut dire promouvoir et sauvegarder la libre circulation des citoyens, droit fondamental de notre Union, tout en évitant les abus et les risques de dumping social. La mobilité de la main-d'œuvre est souhaitable et nécessaire pour la prospérité de la zone euro et du marché unique, mais elle doit être fondée sur des règles et des principes clairs. Le principe clé doit être d'assurer un même salaire pour un même emploi au même endroit. »<sup>9</sup>

Annexe : Lettre d'Aquapol

---

<sup>9</sup> Page 18 du discours sur l'état de l'Union en 2015.

Lettre d'Aquapol

---

De : Directeur d'AQUAPOL, Ad Hellemons

Pour : Secrétariat du CASS

Sujet : Appui d'AQUAPOL concernant le document CASS (15) 3 du 9.2.2015

Date : 18 mars 2015

Madame Leroy,

AQUAPOL est une fédération au sein de laquelle coopèrent 25 services des forces de l'ordre de 13 États membres de l'UE et de la Suisse. La plupart des membres d'AQUAPOL sont des services de police fluviale, tels que la gendarmerie française, la police nationale néerlandaise et belge, etc., ainsi que des services d'inspection de la navigation intérieure et maritime. Parmi nos membres, ceux qui traitent plus particulièrement le transport fluvial sont établis le long du « Corridor Rhin-Main-Danube » et des voies de navigation intérieure qui y sont reliées. A toutes fins utiles, je joins à la présente le document stratégique d'AQUAPOL pour la période 2012-2015.

L'une des priorités d'Aquapol dans le domaine de la navigation intérieure est la lutte contre les pratiques douteuses en matière d'emploi des membres d'équipage, qui s'apparentent parfois à du dumping social et à l'exploitation abusive des travailleurs. Du point de vue de l'application de la loi, le principal problème rencontré dans la lutte contre ces pratiques est l'existence d'un nombre excessif de règles, dont l'interprétation permet aux entreprises malveillantes de faire ce que bon leur semble dans la pratique quotidienne. Ce problème prend rapidement de l'ampleur ; il se traduit non seulement par une mauvaise situation pour de nombreux travailleurs à bord des bateaux de navigation intérieure, mais aussi par des distorsions de concurrence et une inégalité des conditions dans le secteur de la navigation intérieure. De plus en plus d'entreprises sont confrontées un choix très simple : mettre aussi en œuvre de telles pratiques ou renoncer à leur activité commerciale.

Les possibilités pour lutter contre ce type de mauvais comportement de certaines entreprises sont très limitées. Les règles ne sont pas claires et de nombreuses interprétations sont possibles. La distinction entre le comportement criminel (selon la loi) et répréhensible (d'un point de vue moral) est vague et certaines sociétés opèrent dans ce domaine flou afin de contourner les règles et de réduire ainsi leurs coûts d'exploitation. Les enquêtes nécessitent des connaissances approfondies, beaucoup de temps ainsi que d'autres ressources. Il en résulte que dans la plupart des cas, les contrevenants échappent assez aisément aux sanctions.

AQUAPOL a été informé de l'initiative du CASS décrite dans le document CASS (2015) 3 du 9.2.2015. **AQUAPOL soutient l'approche retenue par le CASS dans ce document et considère que cette proposition constitue une bonne occasion pour mettre un terme aux pratiques illégales / immorales évoquées ci-avant ou au moins pour rendre plus difficile la mise en œuvre de ces pratiques.** AQUAPOL recommande que cette approche soit étendue à l'intégralité de l'Europe. Cela permettrait d'effectuer des contrôles plus efficaces, ce qui n'est pas possible actuellement. D'une part, des contrôles efficaces éviteront que des sociétés ne commencent à mettre en œuvre de telles pratiques illégales / immorales et, d'autre part, ils permettront d'identifier et de sanctionner de manière plus adéquate les sociétés qui ont déjà adopté de telles pratiques.

AQUAPOL recommande au CASS de prêter attention à la « Rijnvaartverklaring » (néerlandais) qui constitue une partie essentielle de sa proposition. La procédure de délivrance pour ce document doit être harmonisée ; le document doit avoir un format identique dans tous les pays concernés et la vérification des documents par les agents de contrôle devrait être possible de manière électronique et ceci 24 heures sur 24.

J'espère vivement que le CASS parviendra faire aboutir son projet, lequel pourrait réellement améliorer la situation.

Veillez agréer ...

Ad Hellemons

Directeur d'AQUAPOL