

LA PROTECTION INTERNATIONALE DES TRAVAILLEURS DE LA MER

Nicolas VALTICOS

*Ancien sous-directeur général au Bureau international du Travail
Président du Curatorium de l'Académie de droit international de La Haye*

« Homme libre, écrivait le poète, qui sans doute pensait aussi aux galériens, toujours tu chériras la mer. »

La mer n'a pas toujours rendu ces sentiments et les drames qu'elle a causés ont marqué les peuples et les siècles. Même de nos jours, alors que les progrès de la technique ont rendu la navigation moins périlleuse, les risques que connaissent les marins demeurent grands et la Bretagne, pour ne mentionner qu'elle, et dont un fils est un des destinataires de la présente étude, paie fréquemment son lot de victimes à « la fureur des flots ».

Il a donc été normal qu'à côté des progrès tendant à assurer la plus grande sécurité technique possible à la navigation, on ait aussi pensé à des mesures visant à accroître la protection juridique des gens de mer sur le plan national tout aussi bien qu'international.

Ainsi, dès 1920, l'année qui a suivi sa création, l'Organisation internationale du Travail en a fait l'objet de trois de ses premières conventions.

Déjà, l'année précédente, la Commission de la législation internationale du travail de la Conférence de la Paix, qui a préparé la mise sur pied de l'Organisation internationale du Travail, avait prévu que « les questions très spéciales relatives au minimum d'avantages à assurer aux marins doivent éventuellement faire l'objet d'une session spéciale de la Conférence internationale du Travail réservée au travail des marins et composée de délégués choisis sur une base tripartite, selon le système de l'O.I.T., et spécialistes de questions maritimes. Ce fut ainsi au cours de douze sessions spéciales¹, que la Conférence de l'O.I.T. adopta plus de quarante conventions concernant les gens de mer, dont quelques-unes portant révision de précédentes afin de les mettre à jour, et certaines de ces conventions² ont fait l'objet de nombreuses ratifications.

¹ Soit en 1920, 1926, 1936, 1946, 1949, 1958, 1959, 1966 (ces deux sessions plus spécialement à propos des pêcheurs), 1970, 1976, 1987 et 1996.

² Il faut préciser que l'entrée en vigueur des conventions maritimes de l'O.I.T. a été subordonnée à des conditions progressivement plus strictes que les autres conventions de l'O.I.T. en ce qui concerne, plus précisément, le nombre des Etats concernés et le tonnage de leur flotte marchande (v. N. VALTICOS, *Droit international du travail*, 2^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1983, p. 483).

A l'origine, ces sessions firent parfois l'objet de ce que, dans son langage amusé autant qu'imagé, le grand spécialiste de l'O.I.T. (entre autres), Georges Scelle, appela « une tempête chez les marins »³.

Les débuts sont souvent orageux, mais une fois cette tempête apaisée, l'activité de l'O.I.T. dans le domaine maritime a été, ainsi qu'on vient de le signaler, régulière et productive⁴. Mais il convient, naturellement, d'être plus précis.

Quels sont donc les domaines dans lesquels il a été jugé souhaitable d'adopter des textes normatifs en matière de travail maritime ? Une première subdivision consiste à distinguer selon les destinataires des conventions en question, à savoir les gens de mer, d'une part, et les pêcheurs, de l'autre.

Avant même, cependant, d'entrer dans ces précisions, il faut encore apporter une importante indication. C'est que, si les conventions maritimes de l'O.I.T. sont applicables spécifiquement aux gens de mer concernés, cela n'exclut pas que ces catégories de travailleurs puissent se voir aussi appliquer des conventions dont la portée générale ne permet pas d'exclure ces catégories plus particulières. On peut penser ainsi aux conventions concernant la liberté syndicale⁵ qui prévoient qu'elles visent les travailleurs « sans distinction d'aucune sorte », et naturellement aussi à des textes qui précisent expressément qu'ils s'appliquent notamment au travail maritime.

Venons-en cependant aux textes traitant spécifiquement du travail maritime. Ils couvrent des domaines différents et plus ou moins spécifiques de ce type de travail et il ne pourra en être donné ici que les traits essentiels.

I. Les textes concernant les gens de mer

Comme pour celles qui concernent les travailleurs sur terre, les conventions maritimes de l'O.I.T. ont notamment porté sur les questions d'emploi, et cela étant donné que l'emploi des marins présente manifestement des particularités qui le distinguent nettement de l'emploi sur terre.

C'est ainsi que, dès 1920, une convention (n° 9) sur le recrutement des marins a interdit que le *placement des marins* fasse l'objet d'un commerce à but lucratif et a prévu l'établissement d'un système efficace d'offices gratuits de placement pour les marins. Ce texte a été ratifié par quelque 40 Etats, dont la France. Récemment, en 1996, une nouvelle convention (n° 179) est venue traiter de cette question et a recueilli à ce jour les cinq premières ratifications.

Entre-temps, en 1970, une recommandation (n° 139) a été consacrée aux problèmes de l'emploi découlant de l'évolution technique à bord des navires.

³ V. G. SCELLE, *L'Organisation internationale du Travail et le BIT*, Paris, Rivière, 1930.

⁴ On peut consulter, pour la première période de cette activité, l'exposé de W. JENKS, « Contribution de l'Organisation internationale du travail à l'élaboration d'un droit uniforme du travail maritime » in *Introduction à l'étude du droit comparé. Recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert*, vol. II, Paris, Sirey/L.G.D.J., 1938, pp. 870-883.

⁵ Notamment la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

Plus spécialement, plusieurs conventions ont précisé que, s'agissant d'exercer certaines fonctions à bord, telles que celles d'officier, de matelot qualifié et de cuisinier, les intéressés devront être titulaires de *brevets, certificats* ou *diplômes* constatant leur capacité à cet égard (conventions n° 53, 69 et 74 de 1936 et 1946).

La question voisine du *contrat d'engagement des marins* a donné lieu à des oppositions entre conceptions divergentes. Une convention (n° 22) de 1926 a été le résultat d'un compromis qui, sans régler tous les problèmes, a pu préciser la manière dont ce contrat devrait être conclu et peut prendre fin. Par la suite, la convention (n° 145) de 1976, complétée par une recommandation, a porté sur la question plus large de *la continuité de l'emploi* des gens de mer. Plus récemment encore, en 1996, la convention (n° 179) a traité du *recrutement et du placement des gens de mer*, alors que *la durée du travail des gens de mer et les effectifs des gens de mer* étaient visés par la convention (n° 180) de la même année.

Il était naturel que la question de *la continuité de l'emploi* des gens de mer fasse l'objet d'une attention particulière étant donné la nature spéciale et souvent limitée au voyage de ce type d'emploi. Une convention (n° 145) et une recommandation (n° 154) de 1976 ont donc traité de cette question et ont notamment prévu des mesures nationales d'encouragement à cette fin et un minimum de périodes d'emploi ou de revenu.

S'agissant de l'emploi, une des premières questions qui se posent est celle de l'âge *minimum* d'admission au travail maritime. Elle a naturellement fait l'objet de normes internationales, et même successives. D'abord fixé à 14 ans, en 1920, cet âge a été porté à 15 ans par une convention révisée (n° 58) de 1936, alors que, pour les soutiers et chauffeurs, travail particulièrement pénible, l'âge minimum avait été fixé à 18 ans dès la convention (n° 15) de 1921. Pour ce qui est de l'examen médical, une convention de 1921 (n° 16) le rendit obligatoire pour les jeunes gens et par la suite, en 1946, la convention (n° 73) étendit cette obligation à toutes les personnes employées à bord.

A côté de la question du recrutement, les conventions de l'O.I.T. ont naturellement traité des problèmes des *conditions de travail* des gens de mer.

Il s'agit notamment de la question des *salaires, de la durée du travail à bord et des effectifs*, qui, après un échec à une fraction de voix près, en 1920, a été traitée par des conventions successives de 1936, 1946, 1949, 1958 et 1996, qui ne sont toutefois pas entrées formellement en vigueur. Ces conventions successives avaient notamment à tenir compte de la baisse du pouvoir d'achat intervenue au cours des années. En ce qui concerne la durée du travail à bord, les conventions, partant du principe de la journée de huit heures, établissaient des normes différentes pour les diverses catégories de personnel et selon le type de navigation, qu'il est en mer, qu'il s'agit des jours de semaine ou non, et du type de personnel considéré.

Les *congés payés* ont aussi fait l'objet de conventions successives en 1936, 1946, 1949 et 1976. Cette dernière a prévu que la durée du congé ne devra en aucun cas être inférieure à 30 jours civils par année de service.

Par ailleurs, les questions, voisines, de la *sécurité et de l'hygiène*, ainsi que celles des *conditions de vie* des marins, tant à bord que dans les ports, ont fait l'objet de textes assez nombreux. Ainsi, le logement des équipages a été traité de manière détaillée par une convention (n° 75) de 1946, révisée peu après par la convention (n° 92) de 1949. Une convention complémentaire (n° 133) tenant compte de l'amélioration survenue depuis, est intervenue en 1970 et a été elle-même complétée par des recommandations parallèles sur la climatisation et la lutte contre les bruits nocifs. La même année, la prévention des accidents du travail des gens de mer a fait l'objet d'une convention (n° 134) et d'une recommandation (n° 142).

Dans un domaine voisin, des conventions sur l'indication du poids des colis transportés par bateau et sur la protection des dockers contre les accidents ont été adoptées en 1929 et 1932.

Puis, en 1958, dans le domaine de l'hygiène, une recommandation (n° 105) sur les pharmacies à bord et une autre (n° 106) sur les consultations médicales en mer étaient venues s'ajouter aux divers textes formulés dans ce domaine.

Il faut encore signaler les questions de l'alimentation et du service à table des équipages de navire, qui ont fait l'objet d'une convention (n° 68) de 1946 et diverses recommandations de 1936, 1946 et 1958 concernant les conditions de vie des marins, ainsi que leur bien-être dans les ports et à la mer (recommandation n° 138 de 1970).

Pour ce qui est des facilités à apporter aux mouvements des marins, une convention (n° 108) de 1958 a porté sur les pièces d'identité des gens de mer, dont l'utilité est manifeste.

On en arrive ainsi à l'importante question de la *sécurité sociale*. Ce fut dès 1920 qu'une recommandation (n° 10) a traité d'une recommandation sur l'assurance-chômage des marins et qu'une convention (n° 8), actuellement ratifiée par 59 Etats, a prévu le versement d'indemnités de chômage en cas de perte de navire par naufrage.

Le *rapatriement* des marins a également fait l'objet, dès 1926, d'une convention (n° 23) et celui des capitaines et des apprentis d'une recommandation de la même année.

En 1936, ce furent les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer et l'assurance-maladie des gens de mer (conventions n° 55 et 56) qui firent l'objet de conventions.

Dix ans plus tard, deux recommandations (n° 75 et 76) traitèrent respectivement des accords en matière de sécurité sociale des gens de mer et de la fourniture de soins médicaux aux personnes à la charge des gens de mer.

Cependant, des textes de plus large portée furent la convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer et la convention (n° 71) sur les pensions des gens de mer. Le premier de ces textes fut révisé en 1987 par la convention n° 165 qui n'a cependant obtenu encore que deux ratifications.

Enfin, l'*inspection du travail* des gens de mer a été traitée, en premier lieu, par une recommandation (n° 28) de 1926 et, plus récemment, par la convention (n° 178) de 1996 qui a jusqu'ici recueilli cinq ratifications.

Il faut encore mentionner des textes comme deux recommandations de 1958 qui visent notamment les marins servant à bord de navires battant pavillon de complaisance et surtout, en 1976, la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima) et la recommandation (n° 155) sur la marine marchande (amélioration des normes).

Une disposition particulièrement importante de la convention prévoit que si un Etat qui l'a ratifiée constate qu'un navire se trouvant dans un de ses ports n'est pas conforme aux normes figurant dans ces textes, il peut en informer le gouvernement concerné, ainsi que le B.I.T., et prendre les mesures nécessaires pour redresser la situation⁶. Ce texte est complété par une recommandation qui énumère diverses conventions et autres instruments auxquels les Etats devraient vérifier que leur législation et les conventions collectives correspondantes sont équivalentes.

Comme on l'aura constaté, les conventions internationales concernant le travail maritime ont fait l'objet de nombreuses révisions. C'est que les conditions du travail maritime évoluent avec le progrès technique et une étude dite en profondeur, entreprise en 1974, faisait ressortir la nécessité de telles révisions. Si certaines sont intervenues, en 1987 et en 1996, d'autres restent encore à revoir, mais déjà, au stade actuel, ce que Wilfred Jenks avait déjà appelé en 1938, en se projetant comme toujours vers l'avenir, le droit uniforme du travail maritime⁷ constitue certainement un ensemble impressionnant.

II. La question de l'entrée en vigueur des conventions concernant les gens de mer

Une particularité des conventions relatives aux gens de mer concerne les conditions mises à leur entrée en vigueur. Alors que les autres conventions de l'O.I.T. n'exigent généralement que la ratification par deux Etats pour entrer en vigueur – naturellement en ce qui concerne les pays qui les ratifient –, l'entrée en vigueur des conventions maritimes est soumise à des conditions beaucoup plus strictes. Ces conditions ont varié et sont devenues de plus en plus complexes au cours des ans. Un des derniers états de ces conditions a été la ratification par neuf Etats sur une liste de 23 pays déterminés, et qu'en outre un certain nombre de ces pays (de trois à douze selon les cas) possèdent chacun une flotte marchande d'au moins un million de tonneaux. Il est aussi exigé parfois que l'ensemble du tonnage de la flotte marchande des pays qui auront ratifié la convention soit égal ou supérieur à 15 millions de tonneaux. Un état relativement récent de la formule a été de subordonner l'entrée en vigueur de la convention par au moins dix Etats ayant ensemble un tonnage brut de 25 % de la flotte marchande mondiale.

⁶ V. F. WOLF, « Une nouvelle dimension du contrôle des autorités portuaires sur les navires du port : la convention concernant les normes minima à observer sur les navires marchands », in *Liber amicorum A. Schnitzer*, Genève, 1979, pp. 513-521.

⁷ V. W. JENKS, « Contribution... », précitée note 4.

De telles conditions, manifestement sévères, ont naturellement retardé et même empêché l'entrée en vigueur de plusieurs conventions, mais certains textes importants, comme la convention (n° 147) sur la marine marchande, de 1976, ont pu y parvenir, la France étant parmi les pays qui les ont ratifiés. Par ailleurs, même certains textes qui ne sont pas entrés formellement en vigueur ont exercé une influence certaine.

III. Les textes concernant les pêcheurs

On comprendra sans peine que les conventions concernant les gens de mer ne s'appliquent généralement pas aux pêcheurs. Les navires affectés à la pêche et les conditions même de cette activité diffèrent énormément de la navigation maritime. Du reste, une motion adoptée en 1920 par la Conférence maritime de l'O.I.T., ainsi qu'une résolution de la Conférence internationale du Travail de 1921, l'avaient déjà précisé. Souvent même, diverses conventions ont, expressément ou non, exclu les bateaux de pêche de leur champ d'application. La règle, cependant, n'est pas absolue. Il est des conventions maritimes qui précisent expressément qu'elles sont applicables aux pêcheurs dans les mêmes conditions qu'aux marins. Ce sont les conventions concernant les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer de 1936 (n° 55), l'assurance-maladie des gens de mer de 1936 (n° 56), ainsi que celles sur la sécurité sociale des gens de mer de 1946 (n° 70) et sur les pensions des gens de mer de 1946.

En fait, un seul texte concernant expressément les pêcheurs est vraiment ancien ; il s'agit d'une recommandation de 1920 (n° 7) tendant à limiter les heures de travail dans l'industrie de la pêche dans le sens de la journée de huit heures et de la semaine de 48 heures, compte tenu cependant des conditions particulières de cette activité dans chaque pays. Les autres textes concernant les pêcheurs sont de date relativement plus récente et, dans une certaine mesure, ils s'inspirent des normes qui visent les gens de mer.

Ainsi, une convention (n° 112) de 1959 a fixé à 15 ans l'âge minimum d'emploi à bord des bateaux de pêche et une convention (n° 113) de la même année a prévu qu'aucune personne ne pourra être engagée à bord d'un bateau de pêche si elle ne produit pas un certificat médical, celui-ci devant être renouvelé à des périodes ne dépassant pas une année jusqu'à l'âge de 21 ans. La question de la formation professionnelle des pêcheurs a aussi fait l'objet d'une recommandation détaillée (n° 126) de 1966, année au cours de laquelle une convention (n° 125) également détaillée a porté sur les brevets de capacité nécessaires pour exercer les fonctions de patron, second ou mécanicien à bord d'un bateau de pêche.

En outre, le contrat d'engagement des pêcheurs a été traité par une convention (n° 114) de 1959, d'ailleurs inspirée par le texte établi en 1926 en ce qui concerne les marins.

Enfin, la question du logement à bord des bateaux de pêche a fait l'objet de prescriptions détaillées dans la convention (n° 126) de 1966, à l'image de la convention (n° 92) de 1949 pour ce qui est des navires affectés au transport.

*

**

Quel a été, se demandera-t-on, l'effet de ces diverses conventions ? La réponse ne saurait être simple.

Un élément important à cet égard est naturellement la mesure dans laquelle les Etats – et dans ce cas ce qui intéresse essentiellement est qu'il s'agisse d'Etats dont la marine marchande est d'une certaine importance – ont procédé à la ratification de ces textes, en d'autres termes se sont formellement engagés à leur donner effet. A cet égard, la situation diffère selon les cas et il serait difficile d'en donner ici le détail. On peut dire que le résultat a été inégal. Les ratifications vont, selon les conventions, de quelques Etats à plus de cinquante, la France ayant ratifié une large part de ces textes. Il serait, du reste, trop simple de vouloir mesurer l'influence de ces textes à leur ratification formelle. D'une part, la ratification ne s'accompagne pas toujours d'une pleine mise en œuvre. D'autre part, il n'est pas rare que les Etats s'inspirent largement des dispositions des conventions en question, sans aller cependant jusqu'à procéder à leur ratification, ce qui les engagerait pendant une période donnée.

Il est certain que, comme pour d'autres conventions internationales du travail, l'influence de celles dont il vient d'être question, loin de se mesurer aux seuls cas où ces textes ont été expressément ratifiés, a été sensiblement plus étendue, les Etats s'inspirant souvent de telle ou telle disposition d'une convention ou même de la plupart de ses dispositions, sans vouloir aller jusqu'à assumer à l'égard de l'ensemble du texte les engagements internationaux que comporte une ratification formelle. Un effort accru de leur part serait cependant très souhaitable, en lui-même et à titre d'incitation, s'agissant d'une occupation comme celle des gens de mer qui est encore loin d'avoir perdu tous ses dangers et qui reste en tout cas, pour plusieurs de ceux qui l'exercent, parmi les plus pénibles et les plus périlleuses.