



HAL
open science

Le bien-être après l'adoption de la Convention du travail maritime consolidée (O.I.T.) : quelles avancées pour quelles lacunes ?

Alexandre Charbonneau

► To cite this version:

Alexandre Charbonneau. Le bien-être après l'adoption de la Convention du travail maritime consolidée (O.I.T.) : quelles avancées pour quelles lacunes ?. Neptunus, 2007, 2007-1, pp.1-19. hal-01111384

HAL Id: hal-01111384

<https://hal.science/hal-01111384>

Submitted on 30 Jan 2015

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

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

Le bien-être après l'adoption de la Convention du travail maritime consolidée (O.I.T.) : quelles avancées pour quelles lacunes ?

Alexandre Charbonneau*

Le 23 février 2006, l'Organisation internationale du travail a adopté la Convention du travail maritime consolidée, à l'issue de la 94^{ème} session (maritime) de la Conférence internationale du travail qui s'est tenue à Genève¹. Devant le constat de la fragmentation de l'approche des problèmes sociaux maritimes dans les Conventions et Recommandations de l'O.I.T., devenue un frein à l'application des normes élaborées, l'Organisation a décidé de produire une Convention cadre, « un instrument unique, avec un système de contrôle efficace, un mode de révision souple et un taux de ratification comparable aux instruments de l'O.M.I. »². Les précédentes Convention et Recommandation de 1987, relatives au bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, se trouvent incorporées aux Titres III (Logement, loisirs, alimentation et service de table) et IV (Protection de la santé, soins médicaux, bien-être et protection en matière de sécurité sociale) du Code de la Convention.

Dans le cadre de ces journées de l'Observatoire des droits des marins, il nous est demandé de dégager les apports de cette nouvelle norme, en matière de bien-être des gens de mer, autrement dit, de procéder à son évaluation au regard des insuffisances de la réglementation internationale antérieure. Ces insuffisances furent dégagées à l'occasion de précédents travaux³, au travers d'échanges entretenus avec les associations ou institutions en charge d'assurer un service de bien-être portuaire. En conséquence, nous centrerons nos développements sur les questions relatives au bien-être portuaire, la fourniture de moyens à bord des navires relevant plus du champ des conditions de vie et de travail à bord, de

* Doctorant, Droit et changement social (UMR 6028), MSH Ange Guépin, alexandre_charbonneau@yahoo.fr.

¹ Au moment de la rédaction de cet article, les documents relatifs à la Convention du travail maritime consolidée disponibles sur le site de l'Organisation (www.ilo.org) sont ceux soumis à la Conférence internationale du travail lors de sa session de travail : B.I.T., Rapport I (1A), *Adoption d'un instrument consolidé regroupant les normes du travail maritime*, Genève, 2005 ; B.I.T., Rapport I(1B), *Projet de Convention du travail maritime consolidée*, Genève, 2005 ; se reporter aux annexes I et II de l'intervention de Joël Jouault à ces journées 2006 de l'Observatoire des droits des marins, Nantes, 13 et 14 avril 2006.

² Guillou M., « Vers la reconnaissance d'un statut juridique international des gens de mer : le projet préliminaire de convention du travail maritime consolidée, Compte rendu de la session du B.I.T. à Genève du 3 au 7 février 2003 », *A.D.M.O.* 2003, p. 225 et s. ; Doumbia-Henry C., « The Consolidated Maritime Labour Convention : A marriage of the traditional and the new », *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, O.I.T., 2004, p. 319 et s.

³ Charbonneau A., *Les foyers d'accueil des marins*, Mémoire pour le D.E.A. de droit social, P. Chaumette (dir.), Université de Nantes, 2002 ; « Les foyers d'accueil des marins à l'origine d'une action normative en faveur des marins abandonnés », *DMF* 2003, p.638 et s. ; « La Convention n°163 de l'O.I.T concernant le bien-être des gens de mer : fondement à l'action des foyers d'accueil », *A.D.M.O.*, 2004, p. 307 et s.

l'hygiène et de la sécurité maritime, à travers la problématique du contrôle de l'État du port sur les conditions effectives de navigation⁴.

Dans un article de référence⁵, s'agissant de la question de l'évaluation du droit, des auteurs ont insisté sur l'importance de distinguer deux « qualités » trop souvent confondues d'une règle de droit : l'effectivité et l'efficacité. Si l'effectivité consiste à « mesurer l'écart entre normes et pratiques », en tenant compte du caractère impératif de la norme, à savoir essentiellement prescrire et sanctionner des comportements, l'efficacité renvoie à la mesure de l'aptitude d'une norme « à procurer le résultat » voulu par ses concepteurs, c'est-à-dire prendre en considération des dimensions telles que l'incitation au respect ou la promotion des objectifs socio-économiques poursuivis par cette norme.

L'Organisation internationale du travail tient compte de cette distinction dans l'évaluation de son œuvre normative⁶. En effet, dépassant une approche strictement quantitative, par exemple du nombre de ratifications des Conventions internationales du travail, elle prend en considération la diversité des comportements des destinataires de ces normes, pour souligner leur force d'inspiration, selon que les Etats attendent la mise en conformité préalable de leur droit interne avant de s'engager sur la voie de la ratification ou bien que leur abstention manifeste plus un renoncement (provisoire) pour des raisons techniques qu'un refus définitif de s'engager⁷.

En d'autres termes, pour mesurer l'incidence de l'irruption d'une nouvelle norme, en l'occurrence la Convention du travail maritime consolidée, sur l'environnement juridique du bien-être des gens de mer, il ne faudrait pas se limiter à envisager son caractère obligatoire ou le nombre de ratifications escomptées. Cette approche formelle (I) est essentielle mais insuffisante à nos yeux. Il faut aussi tenir compte de la signification socio-économique de la notion de bien-être des gens de mer qui se dégage de cette norme (II) pour, à terme, évaluer son efficacité au soutien des gens de mer et de l'action des membres des associations ou institutions concourant à leur bien-être.

I- L'effectivité escomptée de la Convention du travail maritime consolidée

⁴ Voir notamment : Chaumette P., « Le contrôle des navires par l'Etat du port-ou la déliquescence du pavillon ? », *Écrits de Nantes pour le doyen Yves Prats*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2000, p. 265 et s. ; Guillou M., « De l'inspection du travail maritime en France : une compétence limitée, mais internationale », *Droit social* 2003, p. 169 et s., Guillou M., *Promouvoir un véritable contrôle social à bord de tous les navires, un enjeu pour les nouveaux inspecteurs du travail maritime*, Mémoire du DEA de Droit Maritime et Océanique, Mesnard H. et Chaumette P. (dir.), Université de Nantes, 2002.

⁵ Jeammaud A. et Serverin E., « Evaluer le droit », *Dalloz*, 1992, Chronique, p. 263 et s.

⁶ Les auteurs n'hésitent pas à décrire, à son sujet, des stratégies normatives. Par exemple, lire Valticos N., « Cinquante années d'activité normative de l'Organisation Internationale du Travail », *R.I.T.* 1996, p. 431, Javillier J.-Cl., « Le droit international du travail, entre pragmatisme et créativité », *R.I.T.* 1994, p. 533.

⁷ Verdier J.-M., « L'apport des normes de l'OIT au droit français du travail », *R.I.T.*, 1996 p. 747 ; *Les transformations du droit du travail, Mélanges Gérard Lyon-Caen*, Paris, Dalloz, 1989, p. 51.

Les normes de l'O.I.T., relatives au bien-être des gens de mer, antérieures à la Convention du travail maritime consolidée, n'échappent pas aux critiques traditionnellement adressées à l'Organisation en matière d'effectivité de ses normes (1). En ce sens, l'incorporation des dispositifs sur le bien-être dans la Convention du travail maritime consolidée suscite l'espoir d'une meilleure effectivité (2).

1- Les lacunes des normes de l'O.I.T. en matière d'effectivité

Deux principales critiques peuvent ainsi être dégagées en matière d'effectivité des normes de l'Organisation internationale du travail⁸. La première a trait à la nature des normes, selon qu'elles prescrivent ou seulement recommandent. La deuxième découle du caractère conditionné des Conventions internationales du travail, qui nécessitent en principe une ratification pour devenir effectives. L'opportunité de la ratification demeure une prérogative souveraine des Etats, qui conservent, par ailleurs une grande latitude dans la détermination de la forme et du contenu à adopter pour l'intégration des normes O.I.T. en droit interne.

« Les conventions sont des instruments qui créent des obligations juridiques, sur le plan international, dès qu'elles sont ratifiées. Les recommandations, par contre, sont destinées à orienter les politiques sociales et les législations et pratiques nationales. N'étant pas susceptibles de faire l'objet d'une ratification, elles ne font pas naître d'obligations juridiques internationales quant au fond. »⁹

En matière de bien-être, l'O.I.T. a principalement procédé par voie de Recommandations. Ainsi, l'engagement de l'O.I.T. sur les conditions de séjour des marins dans les ports remonte aux Recommandations n°48 de 1936 et n°138 de 1970. La Recommandation n°48 prévoit essentiellement des mesures restreignant l'accès des marins aux débits de boisson, la suppression du racolage, ainsi que des dispositions sur l'hébergement et la récréation des marins dans les ports. Cette dernière mesure se concrétise par le développement de maisons de marins, « *présentant toutes garanties désirables et offrant, à des prix modiques, un logement et une nourriture convenables.* » L'inspiration moralisatrice de ce texte s'atténuera en 1970. En France, la création de l'A.G.I.S.M.¹⁰, en 1945, va permettre de satisfaire les recommandations de l'O.I.T. pour les marins français¹¹.

⁸ Indépendamment du problème spécifique des processus de contrôle organisés par la Constitution de l'Organisation : cf. les ouvrages de Valticos N., *Droit international du travail*, in Camerlynck G. H. (dir.), *Traité de droit du travail*, Tome 8, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition 1983 et de Servais J.-M., *Normes internationales du travail*, Paris, L.G.D.J., 2004 ; les contributions dans l'ouvrage *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, O.I.T., 2004 : Gravel E., « Les mécanismes de contrôle de l'O.I.T. : bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir », p. 3 et s., Landy E. A., « Shaping a dynamic ILO system of regular supervision : The Valticos years », p. 11 et s., Simpson W. R., « Standard-setting and supervision : A system in difficulty », p. 47 et s., Vukas B., « Some remarks concerning the Commissions of Inquiry established under the ILO Constitution », p. 75 et s. ; Alston Ph. (dir.), *Labour Rights as Human Rights*, New York, Oxford University Press, 2005, en particulier Maupain F., « Is the ILO Effective in Upholding Workers' Rights ? : Reflections on the Myanmar Experience », p. 85 et s. ; Wisskirchen A., « Le système normatif de l'O.I.T. : pratique questions juridiques », *R.I.T.*, 2005, p. 267 et s.

⁹ Bartolomei de la Cruz H. G. et Euzéby A., *L'organisation internationale du travail*, Paris, P.U.F. Que sais-je ?, 1997, p. 46-60.

¹⁰ Association pour la Gestion des Institutions Sociales Maritimes, association régie par la loi 1901. Chargée de la coordination et de la répartition des subventions (essentiellement de l'E.N.I.M.) entre les différentes associations dont l'objet est d'exercer une action sociale en faveur des gens de mer, l'A.G.I.S.M. gère directement certaines institutions sociales maritimes, notamment les maisons des gens de mer : Rapport au

C'est au cours de la 74^e session (maritime) de la Conférence internationale du travail, en 1987, que deux normes seront adoptées, intéressant le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports. Il s'agit d'une Convention (n° 163) et d'une Recommandation (n° 173) internationales. Le recours à la forme juridique conventionnelle ne s'est pas imposé facilement¹². Durant cette Conférence, les représentants des armateurs vont faire valoir que, si les Recommandations antérieures ont besoin d'être mises à jour, une simple Recommandation exhaustive suffit à atteindre ce but. Les représentants des gens de mer vont, pour leur part, activement défendre l'adoption d'une Convention. Un compromis sera trouvé avec une Convention, qui établira les principes généraux et les objectifs poursuivis, complétée d'une Recommandation qui décrira en détail les moyens et services de bien-être. Les Recommandations prennent ainsi une signification particulière¹³, selon qu'elles préfigurent une convention internationale ou qu'elles accompagnent et complètent une Convention internationale par des dispositions plus techniques ou plus ambitieuses.

La seconde grande source de critiques résulte du caractère opportuniste de la ratification des Conventions O.I.T. par les Etats où, pour reprendre l'expression d'un auteur, le self-service normatif¹⁴ des normes de l'Organisation.

La ratification est une procédure juridique qui détermine l'effectivité en droit interne des Conventions internationales du travail. En France, la compétence juridique de la ratification, qui se double de l'appréciation politique de son opportunité, appartient en principe au Président de la République (article 52 de la Constitution de 1958), compétence conditionnée¹⁵ pour les « traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, [qui] ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. » (article 53 de la Constitution de 1958). Il s'agit d'un acte de souveraineté qui peut faire écran à la bonne mise en œuvre des Conventions, comme les Conventions internationales du travail. En effet, l'adoption d'une Convention par la Conférence

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction générale des services des Affaires Maritimes, *Le bien-être des gens de mer dans les ports et les engagements internationaux de la France : Quelles réponses pour l'A.G.I.S.M. ?*, Tome 1, 14 septembre 1999.

¹¹ Le texte de 1936 ne concernait principalement que les marins français. Il faudra attendre la Recommandation de 1970 pour qu'il soit affirmé : « *Ces hôtels ou maisons de marins devraient être ouverts aux gens de mer de toutes nationalités...* ». L'absence d'ouverture aux marins étrangers, plus culturelle et contextuelle (les prix pratiqués) que textuelle, va créer un besoin que des initiatives spontanées vont chercher à satisfaire, notamment sous la forme de Foyers d'Accueil. En 1936, il est seulement recommandé de ne pas « *se préoccuper seulement des marins d'une nationalité déterminée, mais de s'inspirer aussi généreusement que possible de l'esprit de solidarité internationale.* »

¹² Rapport du Directeur Général du Bureau International du Travail à la 74^{ème} session (maritime), Genève, B.I.T., première édition 1987, p. 61 et s.

¹³ Bartolomei de la Cruz H. G. et Euzéby A., *op. cit.*, p. 51 et s. ; Pour une évaluation critique du recours aux Recommandations dans l'activité normative de l'O.I.T. : Politakis G. P. et Markov K., « Les recommandations internationales du travail : instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif ? », *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, O.I.T., 2004, p. 497 et s.

¹⁴ Ce phénomène de "self-service normatif" est analysé par Alain Supiot, « Du nouveau au Self-service normatif : la responsabilité sociale des entreprises », *Analyses juridiques et valeurs en droit social, Etudes offertes à Jean Pélissier*, Paris, Dalloz, 2004, p. 641 et s.

¹⁵ Daillier P. et Pellet A., *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 151 et s.

internationale du travail, avec un vote favorable d'une délégation gouvernementale, ne contraint pas l'Etat, par elle représenté, à ratifier cette Convention¹⁶.

Un Traité ou une Convention, même ratifié, peut-il être directement invoqué par des particuliers dans le cadre d'un litige ? L'article 55 de la Constitution de 1958 dispose que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. » Cette affirmation de la primauté des traités internationaux sur la loi, même postérieure, n'a de sens que si les « sujets de droit (...) ont la faculté d'invoquer leurs dispositions contre quiconque dans l'ordre interne, et spécialement face aux autorités ou devant les juridictions nationales. »¹⁷ Pour ce faire, il faut que les Conventions internationales du travail ratifiées et publiées aient le caractère de *self-executing*, c'est-à-dire que leur formulation soit suffisamment précise pour générer des obligations dans les rapports entre sujets de droit et non simplement de mettre à la charge de l'État « *des engagements à agir* »¹⁸. Dans ce cas, une réglementation complémentaire d'application sera nécessaire. En outre, l'entrée en vigueur des Conventions internationales est soumise à une double obligation supplémentaire : un nombre minimum de ratifications, en général 2, ainsi qu'un délai habituel de douze mois après enregistrement de la deuxième ratification. Pour les recommandations de l'O.I.T., dépourvues de force juridique contraignante, la seule obligation à la charge des États membres demeure la soumission aux autorités compétentes (législatives)¹⁹.

Ainsi se définit un cadre de lecture de l'effectivité des Conventions internationales du travail. La Convention n° 163 de l'O.I.T. apparaît à ce niveau comme peu effective. En effet, celle-ci n'a fait l'objet que de rares ratifications par les Etats membres de l'Organisation. A ce jour, les pays ayant ratifié la Convention n°163 sont : l'Espagne, la Hongrie et la Suisse en 1989, la Suède et le Mexique en 1990, la Finlande en 1992, le Danemark, la Norvège, la Slovaquie et la République tchèque en 1993, le Brésil en 1997, la Roumanie en 2002, la Bulgarie, la Géorgie et la France en 2004. Quinze ratifications ont donc été enregistrées pour 178 Etats membres de l'Organisation internationale du travail.

La ratification par la France de la Convention n°163 de l'O.I.T. est intervenue en février 2004²⁰. Entrée en vigueur le 3 octobre 1990, la Convention n°163 de l'O.I.T. se limite à formuler des engagements à agir à la charge des États membres de l'Organisation. Les États en sont les destinataires exclusifs²¹. En conséquence, des dispositions internes sont

¹⁶ Favoreu L. et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2001, p. 150 et s. ; Daillier P. et Pellet A., *op. cit.*, p. 137 et s.

¹⁷ Jeammaud A., « Sur l'applicabilité en France des conventions internationales du travail », *Droit social*, 1986, p. 399.

¹⁸ A l'instar, par exemple, de plusieurs articles de la Convention n°158 de l'O.I.T., concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur, adoptée à Genève le 22 juin 1982, ratifiée par la France par la loi n°88-1242 du 30 décembre 1988 et entrée en vigueur le 16 mars 1990. Cf. CE Section, Confédération générale du travail et autres, 19 octobre 2005 (contrat nouvelle embauche) et Soc., 29 mars 2006, Société Euromédia Télévision.

¹⁹ Valticos N., *Droit international du travail*, in Camerlynck G. H. (dir.), *Traité de droit du travail*, Tome 8, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition 1983, p. 538-548.

²⁰ *Loi n°2004-146 du 16 février 2004, JO n°40 du 17 février 2004*, p. 3167. La France a ratifié par cette loi 8 Conventions du travail maritime : n° 163 concernant le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, n° 164 concernant la protection de la santé et les soins médicaux des gens de mer, n° 166 concernant le rapatriement des marins, n° 178 concernant l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, n° 179 concernant le recrutement et le placement des gens de mer, n° 180 concernant la durée du travail des gens de mer et les effectifs de navires, n° 185 concernant les pièces d'identité des gens de mer (révisée), et du protocole relatif à la convention, n° 147 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands.

²¹ Exemple, « Article 2 : 1 Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à veiller à ce que des moyens et services de bien-être adéquats soient fournis aux gens de mer tant dans les ports qu'à bord des

nécessaires pour matérialiser le contenu juridique de la Convention. En France, la portée de la réglementation à élaborer dans le cadre de la ratification de la Convention 163 semble, toutefois, relative. En effet, dans son rapport devant l'Assemblée Nationale, le Député rapporteur Guy Lengagne souligne que : « Cette convention vise à mettre à la disposition des marins des moyens ou services de bien-être (...). En France, cette obligation est déjà largement remplie par l'intermédiaire de l'A.G.I.S.M., investie d'une mission d'intérêt général, et par la Fédération des associations d'accueil des marins. Ratifiée par douze États (...), cette convention n'entraînera donc pas de transformation du système français d'amélioration des conditions de vie des marins lorsqu'elle entrera en vigueur en France. »²²

Un enjeu particulier se dégage dans l'étude de la ratification de la Convention n°163 de l'O.I.T., à savoir la volonté des États de prendre en compte le texte de la Recommandation n°173. En effet, la Convention n°163 se limite à formuler les principes généraux, qui peuvent être synthétisés, comme il suit. Elle est destinée à tous les gens de mer, « employés à quelque titre que ce soit, à bord d'un navire de mer », sans discrimination. Les États s'engagent, en la ratifiant, « à veiller à ce que des moyens et services adéquats soient fournis aux gens de mer tant dans les ports qu'à bord des navires ». Ils s'engagent, par ailleurs, à ce que les arrangements nécessaires soient pris pour le financement. Ces moyens et services doivent être réexaminés fréquemment. La Convention s'abstient explicitement de mettre à la charge des États le financement des moyens et services de bien-être, limitant leur rôle à s'assurer que leur financement est effectif et que ces moyens sont fournis et réexaminés fréquemment. Ce texte, de caractère général, est précisé par la Recommandation n°173, laquelle développe notamment les moyens de bien-être à mettre à disposition des gens de mer.

Sur ce terrain, l'État conserve une grande latitude. Dispensé de s'engager juridiquement, l'État peut donc se livrer à une lecture plus ou moins sélective des Recommandations²³. Un argument plaide, en France, pour une large prise en compte de la Recommandation n°173 dans le processus de ratification. Il s'agit du développement des Conseils portuaires de bien-être. Absents de la Convention, ils prennent corps au sein de la Recommandation²⁴. Les Affaires Maritimes ont encouragé les acteurs portuaires à nouer des relations durables et institutionnalisées à travers ce type de structure au niveau local, sans attendre une impulsion réglementaire. De plus, il serait prévu la création d'un Conseil national de bien-être par avec la future « Commission nationale de prévention du risque professionnel maritime et du bien-être des gens de mer »²⁵.

navires. 2 Tout Membre doit veiller à ce que les arrangements nécessaires soient pris pour le financement des moyens et services de bien-être fournis conformément aux dispositions de la présente convention. »

²² Rapport au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le Projet de Loi de ratification n°453, en date du 26 mars 2003, n°759. Cette affirmation est renforcée par le rapport n° 178 du Sénateur Boyer présenté en séance le 28 janvier 2004, qui conclue sa présentation en soulignant que « l'adoption prochaine par la France de la Convention 163 peut donc conduire l'Etat français à redéfinir et à consolider les modalités de ses engagements touchant au bien-être des marins. » Quant aux bénéfices escomptés en matière de complexité de l'ordonnement juridique : « Sans objet, la législation française étant déjà conforme aux dispositions de la Convention. »

²³ Les Conventions non ratifiées et les Recommandations font toutefois l'objet d'un système de contrôle par le biais de rapports sur l'état du droit et des pratiques nationales dans le champ de ces dispositifs : Gheballi V.-Y., *L'Organisation Internationale du Travail*, Genève, Georg Editeur, 1987, p. 266 et s. Valticos N., *Droit international du travail*, in Camerlynck G. H. (dir.), *Traité de droit du travail*, Tome 8, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition 1983, p. 577.

²⁴ Point 9 des dispositions générales de la Recommandation : « 1- Il conviendrait de créer, selon le cas au niveau du port ou au niveau régional ou national, des conseils de bien-être ayant notamment pour fonction : a) de s'assurer que les moyens de bien-être existants sont toujours adéquats et de déterminer s'il convient d'en créer d'autres ou de supprimer ceux qui sont sous-utilisés... »

²⁵ *France Port Accueil (F.P.A.)* n°39, Novembre-Décembre 2005.

2- Les avancées attendues avec la Convention du travail maritime consolidée en matière d'effectivité

Les espoirs suscités par la Convention du travail maritime consolidée témoignent de l'ambition de ses initiateurs. Indépendamment des attentes exprimées en terme de ratification, la Convention initie un modèle normatif original, combinant graduation des obligations et unification des règles et notions relatives aux différents aspects de la relation de travail maritime, dans et par un même texte.

La Convention du travail maritime consolidée est un ensemble composite de trois parties : les articles, les règles et le code²⁶. Les deux premiers éléments « énoncent les droits et principes fondamentaux ainsi que les obligations fondamentales des Membres ayant ratifié la convention. Ils ne peuvent être modifiés que par la Conférence générale sur le fondement de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail »²⁷. « Le code indique comment les règles doivent être appliquées. Il se compose d'une partie A (normes obligatoires) et d'une partie B (principes directeurs non obligatoires). Le Code peut être modifié suivant la procédure simplifiée décrite à l'article XV de la présente convention »²⁸.

Les prescriptions énoncées dans la partie A ont vocation à être mise en œuvre dans un esprit de grande souplesse, qui rejoint celui de la Convention n°147 sur les normes minima dans la marine marchande. En effet, même si elles ont force obligatoire en vertu de l'article VI, celui-ci offre aux États qui ne sont pas en « mesure de mettre en œuvre les principes et droits de la manière indiquée dans la partie A du Code » la possibilité « sauf dispositions contraires expresses de la présente convention, d'appliquer les prescriptions par la voie de dispositions législatives, réglementaires ou autres qui sont équivalentes dans l'ensemble aux dispositions de la partie A »²⁹. La distinction entre l'équivalence minimale et l'équivalence d'ensemble est donc introduite dans cette Convention, lui conférant la dynamique de la Convention n°147, étendue à l'ensemble des aspects de la relation de travail maritime³⁰. Par ailleurs, les dispositions de la partie A pourront adopter des formules générales, laissant aux États une grande latitude dans les mesures qu'ils adopteront pour les mettre en œuvre, suivant

²⁶ Cf. la « Note explicative sur les règles et le code de la Convention du travail maritime », in Rapport I(1B), *Projet de Convention du travail maritime consolidée*, Genève, 2005, p. 13 et s.

²⁷ « Note explicative sur les règles et le code de la Convention du travail maritime », point 3, la procédure est précisée à l'article XIV du projet de Convention. L'article 19 de la Constitution de l'O.I.T. concerne les amendements aux Conventions de l'O.I.T. et soumet l'entrée en vigueur subjective de ces amendements à leur ratification par les États membres.

²⁸ « Note explicative sur les règles et le code de la Convention du travail maritime », point 4. La procédure simplifiée dont il est question ouvre l'initiative de l'amendement au code au gouvernement d'un Membre de l'Organisation ou bien à un représentant des gens de mer ou des armateurs nommé à la Commission Tripartite spéciale de suivi de cette Convention consolidée.

²⁹ Article VI-3, le point suivant définit l'équivalence d'ensemble en affirmant cette obligation satisfaite si la législation de l'État membre « a) favorise la pleine réalisation de l'objectif et du but général de la disposition ou des dispositions de la partie A ; b) donne effet à la disposition ou aux dispositions de la partie A concernées. » Ce principe traduit une représentation finaliste des normes internationales du travail, selon laquelle l'État est tenu d'accepter le but général de la norme et d'édicter une législation en ce sens, pour ensuite, une fois ce stade atteint, envisager l'impact de cette législation sur les objectifs accessoires.

³⁰ Charbonneau A., « L'O.I.T. et le droit international du travail maritime : une vocation universelle pour une action diversifiée », *Revue congolaise des transports et des affaires maritimes*, à paraître.

les orientations de la partie B³¹. En ce sens, la convention consolidée poursuit l'introduction d'une flexibilité normative dans le corpus juridique de l'O.I.T., consacré aux gens de mer³².

Il faut donc rechercher la spécificité de la Convention consolidée dans l'unification qu'elle produit. D'une part, elle donne des définitions unifiées aux notions de gens de mer ou marin, de contrat d'engagement maritime, de navire et d'armateur³³. Ensuite, elle propose un champ d'application unifié sur la notion de « navires appartenant à des entités publiques ou privées, normalement affectés à la navigation maritime commerciale »³⁴. Enfin, pour l'ensemble de ses dispositions, la Convention réaffirme les obligations des États d'immatriculation en matière législative, de contrôle et de juridiction, de même qu'elle étend le contrôle par l'État du port sur les navires auxquels elle s'applique³⁵. Le titre V relatif au respect et à la mise en application des dispositions n'est pas concerné par la méthode de l'équivalence d'ensemble³⁶. Il constitue en lui-même une réelle avancée, qualifiée de troisième pilier innovant de la convention consolidée³⁷. Pour se limiter aux responsabilités de l'État du pavillon³⁸, il organise un système d'inspection, ce qui résultait du corpus antérieur, mais aussi une « labélisation » des conditions de travail maritimes, composée d'un certificat et d'une déclaration de conformité qui attestera la réalisation d'une inspection à bord. Cette entrée de la certification sociale au sein des normes internationales classiques vient consolider des réalisations régionales ou professionnelles, souvent limitées par une approche technique de la sécurité au travail. Enfin, la convention consolidée vient instituer une procédure de plainte à bord, destinée à garantir l'existence d'un traitement effectif des plaintes des gens de mer concernant ses éventuelles violations, à laquelle peut succéder une procédure de plainte à terre auprès d'un fonctionnaire de l'Etat du port.

La ratification de la Convention du travail maritime consolidée entraînera révision automatique de certaines Conventions, dont la Convention n°163, déjà ratifiées par les États³⁹. En effet, en son titre 4, « *Protection de la santé, soins médicaux, bien-être et protection sociale* », elle reformule les textes de 1987 sur le bien-être des gens de mer, selon son architecture : entre une partie A, contraignante et une partie B, composée des principes directeurs, recommandations et documents types dont les États doivent tenir compte dans la mise en œuvre des normes.

Dans le texte de la Convention consolidée, la Partie A (Norme A4.4) impose aux États :

- (1) de veiller au libre accès des installations de bien-être, sans discrimination
- (2) de promouvoir la mise en place d'installations de bien-être
- (3) de favoriser la création des Conseils de bien-être avec pour fonction de veiller à l'adaptation des installations de bien-être aux besoins

³¹ Note explicative sur les règles et le code de la convention du travail maritime, points 9 et 10, ce dernier rappelant le lien qui unit les prescriptions des Parties A et B ; Doumbia-Henry C., *op. cit.*, p. 325-326.

³² Politakis G. P., *op. cit.*, en particulier les pages 487-492.

³³ Art. II de la Convention, cf. les débats restitués par Guillou M., *op. cit.*, p. 225 et s.

³⁴ La Convention formule des exceptions (pêche, embarcations traditionnelles) et laisse aux Membres la possibilité d'exclure certains bâtiments.

³⁵ Art. V. La Note explicative précise que le contrôle de l'Etat du port ne portera que sur les articles, règles et normes pertinentes (Partie A), point 11 de la Note et Titre 5 du code, Réglementation 5.2.

³⁶ Titre V point 2.

³⁷ Doumbia-Henry C., *op. cit.*, pp. 319 et s. Les deux premiers piliers sont, selon elle, la structure même de la Convention et la procédure d'amendement simplifiée.

³⁸ Le Titre V, *Respect et mise en application des dispositions* définit les responsabilités respectives de l'Etat du pavillon (*Règle 5.1*), de l'Etat du port (*Règle 5.2*) et du fournisseur de main-d'œuvre (*Règle 5.3*).

³⁹ Article X de la Convention du travail maritime consolidée.

Dans sa partie B, le texte innove notamment en invitant les Membres à prendre des mesures visant à accélérer « la libre circulation, entre les navires, les organisations centrales d'approvisionnement et les institutions consacrées au bien-être de tout le matériel nécessaire, tel que films, livres, journaux... » (B4.4.1.4). Ce qui introduit un fondement nouveau dans l'actuelle revendication de l'amélioration des conditions d'accès des bénévoles des associations d'accueil aux navires, ceux-ci étant les vecteurs privilégiés de ces échanges.

En conclusion, outre le caractère contraignant de l'obligation de créer des Conseils de bien-être, chargés de définir les besoins en la matière au plan local, les principales avancées réalisées par la Convention du travail maritime consolidée résident dans :

-) le nombre de ratifications attendues : avec une adoption par 314 votes pour, aucun vote contre et quatre abstentions⁴⁰, il semble légitime d'attendre un nombre conséquent de ratifications. Or, la ratification de la Convention du travail maritime consolidée implique la ratification des dispositions relatives au bien-être en elle incorporées, alors que, isolée, la Convention n°163 n'a été ratifiée que par 15 Etats Membres en presque 20 ans ;

-) par ailleurs, le choix d'une grande souplesse dans la formulation par le Code des obligations à la charge des Etats Membres tendra sans doute à favoriser ce mouvement, tout en dépassant le caractère insuffisamment gradué de l'alternative Convention contraignante ou Recommandation non contraignante ;

-) un système de contrôle innovant et décliné par responsabilités entre le fournisseur de main-d'œuvre, les Etats du pavillon ou du port. Les inspections, la certification sociale et les plaintes qu'il prévoit sont de nature à rendre cette Convention plus effective pour l'ensemble de ses dispositions, là où la Convention n°163 se limitait à des contrôles sur rapports selon les procédures ordinaires en vigueur au sein de l'Organisation internationale du travail.

II- L'efficacité de la Convention du travail maritime consolidée sur le bien-être des gens de mer

L'étude des normes de l'Organisation internationale du travail relatives au bien-être montre que, dans leur matérialité, ces dispositifs prennent en compte les évolutions des besoins tant des marins que des associations ou institutions en charge de produire un service de bien-être. Ce qui inscrit les normes sur le bien-être dans une temporalité étroitement liée à l'évolution des conditions de travail dans la marine marchande (1). La traduction spatiale du bien-être portuaire pourrait puiser dans la Convention du travail maritime consolidée de nouveaux fondements et une interprétation élargie des missions assignées aux Conseils de bien-être, dont la création intègre la Partie A du Code (2).

1- L'efficacité des normes de l'O.I.T. à l'épreuve la temporalité de la notion de bien-être de gens de mer

⁴⁰ Cf. le commentaire de J.-Y. Legouas dans le *F.P.A.* n°40.

La notion de bien-être⁴¹ ne connaît pas de définition unitaire ou stricte. Dans une approche économique contemporaine consacrée aux inégalités, s'agissant de la problématique de son évaluation, le bien-être d'une personne est apprécié très largement comme « la qualité de son existence »⁴². L'étude du recours juridique à cette notion dans le Code du travail français montre qu'elle se développe dans deux directions distinctes⁴³ :

-) une approche globale des relations de travail, finalisée autour de motifs comme le confort, la prise en compte de l'environnement social et familial du travailleur... ;

-) une approche spécifique de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail, de la prévention de certains risques professionnels, avec une ouverture sur des problématiques de protection sociale⁴⁴.

Autrement dit, le bien-être apparaît, juridiquement, soit comme le vecteur d'une amélioration du contexte général d'activité du travailleur, soit comme le vecteur d'obligations effectives et sanctionnées en matière de santé au travail, d'hygiène et sécurité.

En conséquence, s'élaborent des législations contemporaines du travail développant de la notion de bien-être l'acception suivante :

Loi du 4 août 1996⁴⁵ sur le bien-être au travail (Belgique), laquelle définit le bien-être en son article 3§1^{er} 1 : « bien-être : l'ensemble des facteurs concernant les conditions dans lesquelles le travail est effectué, tels qu'ils sont visés à l'article 4, alinéa 2 ». Art. 4 §1^{er} al. 2 : « Le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait à : 1 la sécurité au travail ; 2 la protection de la santé du travailleur au travail ; 3 la charge psychosociale occasionnée par le travail ; 4 l'ergonomie ; 5 l'hygiène au travail ; 6 l'embellissement des lieux de travail ; 7 les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement pour ce qui concerne les points 1 à 6 ; 8 la protection des travailleurs contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail. »

En réalité, la prise en considération du bien-être au travail découle d'une évolution des représentations des rapports qui se nouent entre l'homme et le travail. Dans un article⁴⁶ relatif

⁴¹ « Bien-être n. m. inv. est composé (1555) de bien et du verbe être « exister, vivre », pour désigner la sensation agréable née de la satisfaction de besoins physiques, puis (1740) la situation matérielle qui permet de satisfaire les besoins de l'existence. », Rey A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1994.

⁴² Sen A., *Repenser l'inégalité*, Paris, Editions du Seuil, p. 65 et s.

⁴³ C'est le cas, par exemple, de l'introduction du mot « bien-être » dans le Code du travail français à l'article R. 235-3-16 (Hygiène et sécurité : « Les dimensions des locaux de travail, notamment leur hauteur et leur surface, doivent permettre aux travailleurs d'exécuter leur tâche sans risque pour leur sécurité, leur santé ou bien-être. »), R. 250-10 (service social du travail : Les conseillers ou conseillères du travail agissent sur les lieux mêmes du travail en vue : 1 de veiller au bien-être du travailleur dans l'entreprise et de faciliter son adaptation au travail) et de l'article R. 432-2 sur les missions sociales des Comités d'entreprise.

⁴⁴ Un rapprochement peut être esquissé avec l'article 25-1 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, énonce : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires, elle a le droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. » Cet article est fréquemment associé à l'idée de Sécurité sociale. Plus précisément, l'article vise des moyens minimums pour assurer la dignité de tout être humain. Il nous offre une ébauche de contenu : alimentation, habillement, logement, soins médicaux.

⁴⁵ Loi du 4 août 1996, modifiée en dernier lieu par la loi du 9 mars 2005.

⁴⁶ Supiot A., « A propos d'un centenaire : la dimension juridique de la doctrine sociale de l'Eglise », *Droit social*, 1991, p. 916 et s.

à la doctrine sociale de l'Église, Alain Supiot montre le parallèle qui peut être réalisé entre le contenu des textes énonçant cette doctrine et le droit du travail. D'un travail caractérisé par la souffrance du travailleur dans la perspective d'une rédemption future à l'époque de *Rerum Novarum* (1891), celui-ci intègre progressivement les valeurs de dignité, d'accomplissement et de réalisation de soi dans *Mater et Magistra* (1961) et *Laborem exercens* (1981). En droit du travail, cette évolution coïncide selon lui avec « la réintégration de la notion de personne dans l'analyse juridique de la relation de travail. »

Yves Saint-Jours, à l'occasion d'un article consacré à la Sécurité sociale en France, dans une perspective historique et comparative, propose une réflexion sur l'évolution conceptuelle du phénomène⁴⁷. Ainsi, la Sécurité sociale se serait construite sur l'affirmation du droit à la vie, puis du droit à la santé, notamment, par le biais de mécanismes de protection professionnels et universels de garantie de revenus et d'accès aux soins, tout au long de la vie. Il resterait à achever une troisième marche (l'ouvrage date de 1983), celle du bien-être, qui comprendrait l'amélioration des conditions de travail, l'habitat, le transport et la protection/prévention des accidents de travail et de la circulation.

Les évolutions que traversent les usages de la notion de bien-être sont significatives pour apprécier l'efficacité d'une norme consacrée au bien-être des gens de mer, dans la mesure où elles précisent les objectifs socio-économiques poursuivis par cette norme, au regard desquels il nous faut l'évaluer. La Convention du travail maritime consolidée reproduit sur ce point la césure identifiée précédemment entre hygiène et sécurité, d'une part et confort au travail ou durant les temps de repos, d'autre part. Elle opère un découpage de la Convention et de la Recommandation de 1987 en distinguant ce qui relève du bien-être à bord (Titre III du Code) et du bien-être au port (Titre IV du Code). Dans les deux situations, le bien-être cesse d'être traité comme un aspect isolé de la relation de travail maritime, centré sur le confort, ce qui était le cas sous l'empire des normes de 1987, mais se trouve étroitement imbriqué dans des dispositifs plus ambitieux, relatifs aux conditions effectives de navigation et d'escale.

Ainsi, le Titre III du Code inséré dans la Convention du travail maritime consolidée reprend-il les dispositions de la Convention n°163 et de la Recommandation n°173 de l'O.I.T. en matière d'installations de loisirs à bord, d'accès au courrier et de visites à bord des navires (*Principe Directeur B3.1.11*). Ce principe côtoie des Règles, des Normes et des Principes directeurs qui envisagent successivement le logement des équipages (conception et construction – ventilation – chauffage – éclairage – équipement des cabines, prévention du bruit...) et l'alimentation à bord. De même, le Titre IV du Code intègre l'essentiel des textes de 1987 (Règle 4.4 *Accès à des installations de bien-être à terre*, Norme A4.4 et *Principes directeurs B4.4.1 à B4.4.6*) au cœur d'un ensemble de dispositions ayant trait à la Protection de la santé, soins médicaux et protection en matière de sécurité sociale.

Ce décloisonnement du bien-être des gens de mer, opéré par la Convention du travail maritime consolidée, peut être mis en perspective au travers des préoccupations matérielles présentes dans les différents textes de l'Organisation intéressant ce sujet, selon une évolution en trois temps :

⁴⁷ Zacher H. F., Köler P. A. et Hesse P.-J. (dir.), *Un siècle de sécurité sociale (1881- 1981)*, Nantes, CRHES, 1983, p. 195 et s.

1^{er} temps : les Recommandations n°48, de 1936, et n°138, de 1970, relatives aux conditions de séjour des marins dans les ports et au bien-être des gens de mer. Ces textes traduisent une amélioration des conditions de navigation sous pavillon national et produisent du bien-être une représentation positive⁴⁸. L'accent est mis sur les activités récréatives et la vie familiale du marin. Il s'agit d'encourager des occupations saines et prévenir des risques comme l'alcoolisme et d'encourager la « suppression du racolage et de l'incitation directe ou indirecte à la débauche dans le voisinage du port... »⁴⁹. Le texte de 1970 prend en compte l'internationalisation du transport maritime en recommandant l'ouverture des lieux d'accueil et l'accès aux activités de bien-être « sans distinction de nationalité, de race, de couleur, de confession. »⁵⁰

2^{ème} temps : la Convention n°163 et la Recommandation n°173, de 1987, de l'O.I.T. relatives au bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports. Ces textes reprennent et actualisent les précédents. Ils augurent du glissement d'une représentation positive du bien-être vers de nouvelles dimensions, dans un contexte de grande transformation des conditions de travail maritime au plan international. Une étude⁵¹ rapporte qu'en 1970, seulement 1 % du trafic des navires de commerce connaissait des durées d'escale inférieures à 12 heures, tandis qu'en 1998, les escales de moins de 12 heures concernent 27 % des navires, les escales de 12 à 24 heures concernent 47 % des navires et seulement 3 % des navires sont en escale pour des durées supérieures à 4 jours. Le motif des activités sportives et éducatives qui concourent à la réalisation d'une vie saine en mer, s'il demeure présent en 1987, ne peut s'entendre que dans la mesure où la durée des escales autorise la mise en œuvre de ces activités. De manière significative, une approche négative du bien-être, centrée sur la pénibilité des rythmes de travail, l'isolement du marin dans le transport maritime international fait son apparition. Le phénomène d'isolement découle de la composition actuelle des équipages (réduction et internationalisation) mais aussi du déplacement des espaces portuaires loin des centres des villes, pour des escales courtes et dans un climat de sécurité renforcée depuis les attentats du World Trade Center⁵². Avec l'apparition du phénomène dit d'abandon des équipages, les structures d'accueil et de bien-être, essentiellement les Foyers d'accueil⁵³, vont se retrouver confrontées à des besoins nouveaux, de prise en charge sociale et juridique des marins restés impayés et non rapatriés dans les ports occidentaux. Guetteurs, vigies des conditions de travail maritime, ils initieront des pratiques de coordination sociale, de suivi des procédures

⁴⁸ Se reporter à nos précédents travaux : Charbonneau A., *Les foyers d'accueil des marins*, Mémoire pour le D.E.A. de droit social, P. Chaumette (dir.), Université de Nantes, 2002 ; « La Convention n°163 de l'O.I.T. concernant le bien-être des gens de mer : fondement à l'action des foyers d'accueil », *A.D.M.O.*, 2004, p. 307 et s.

⁴⁹ Recommandation n°48, de 1936, article 6.

⁵⁰ Recommandation n°138, de 1970, article 10.

⁵¹ Kahveci E., *Fast turnaround ships and their impacts on crews*, Cardiff, S.I.R.C. Publications, 1999, in B.I.T., Rapport VII (1) et (2) : *Mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer*, Conférence internationale du travail, 91^{ème} session, Genève, B.I.T., 2002.

⁵² Il s'agit, bien entendu, du problème de l'application du Code I.S.P.S. qui impose la fermeture des installations portuaires et, en combinaison avec la Convention n°185 de l'O.I.T., l'exigence de procédures préalables, inspirées de la biométrie, pour autoriser la circulation des gens de mer et des membres des associations d'accueil dans certains espaces portuaires : voir les *Actes du colloque Sécurité maritime, Code I.S.P.S., Quel bilan après une première année ?*, Nantes, 24 et 25 juin 2005.

⁵³ Kverndal R., *Seamen's Missions. Their Origin and Early Growth*, Pasadena, California, W. Carey Librairie, 1986.

juridiques et d'avances sur salaire qui anticiperont et inspireront des dispositifs institutionnels plus récents⁵⁴.

3^{ème} temps : la Convention du travail maritime consolidée, de 2006. Celle-ci intègre les normes de 1987 dans une approche globale du travail maritime, ce qui produit le décloisonnement ci-dessus décrit. Elle réaffirme dans le *Titre V, Respect et mise en application des dispositions*, le rôle des associations dans la diffusion d'informations relatives aux conditions de travail des marins. Ainsi, dans le cadre des Inspections dans le port (*Norme A5.2.1 §1 d*)), « si un fonctionnaire autorisé s'étant présenté à bord pour effectuer une inspection (...) constate que : une plainte a été déposée au motif que certaines conditions de travail de travail et de vie à bord du navire ne sont pas conformes aux prescriptions de la présente convention, une inspection plus approfondie peut être effectuée (...) » Plus loin (*Norme A5.2.1 §3*), le texte précise : « Aux fins du paragraphe *1 d*) de la présente norme, il faut entendre par « plainte » toute information soumise par un marin, un organisme professionnel, une association, un syndicat ou, de manière générale, toute personne ayant un intérêt à la sécurité du navire, y compris sous l'aspect des risques pour la sécurité et la santé des gens de mer à bord. »⁵⁵ Il s'agit-là d'un fondement puisé dans le texte de la Convention 147 de l'O.I.T. qui institutionnalise le rôle de « guetteur social » des Foyers d'accueil. Il faut préciser qu'en cas d'inspection plus approfondie, le fonctionnaire qui constate « que le navire n'est pas conforme aux prescriptions de la présente convention et que : a) les conditions à bord présentent un danger évident pour la sécurité, la santé ou la sûreté des gens de mer ; ou la non-conformité constitue une infraction grave ou répétée aux prescriptions de la présente convention, y compris les droits des gens de mer » peut prendre des mesures allant jusqu'à l'immobilisation du navire⁵⁶.

Enfin, la Convention introduit la création des Conseils de bien-être dans la Partie A de son Code, (partie obligatoire), alors que les Conseils de bien-être ne trouvaient place que dans la Recommandation n°173, de 1987. Ainsi, la Norme A4.4 impose aux États « (3) de favoriser la création des Conseils de bien-être avec pour fonction de veiller à l'adaptation des installations de bien-être aux besoins ».

Dans des termes proches de ceux de la recommandation n°173, elle précise en son Principe directeur B4.4.3 : « Il conviendrait de créer des conseils de bien-être, selon le cas au niveau du port ou au niveau régional ou national. Leurs fonctions devraient être notamment: a) de s'assurer que les installations de bien-être sont toujours adéquates et de déterminer s'il convient d'en créer d'autres ou de supprimer celles qui sont sous-utilisées; b) d'aider et de conseiller ceux à qui il incombe de fournir des installations de bien-être et d'assurer une coordination entre eux. (2) Les conseils de bien-être devraient compter parmi leurs membres des représentants des organisations d'armateurs et de gens de mer, de l'autorité compétente et, le cas échéant, d'organisations bénévoles et d'organismes sociaux. (3) Selon les circonstances, les consuls des États maritimes et les représentants locaux des organismes de bien-être étrangers devraient être associés, conformément à la législation nationale, aux travaux des conseils de bien-être portuaires, régionaux et nationaux. »

Hormis la substitution de la notion « d'installations » à la notion de « moyens », le texte conserve son économie d'origine. Le Conseil de bien-être apparaît comme un lieu d'échanges et de coordination sociale qui, au regard de sa composition, doit permettre la prise en charge

⁵⁴ Actes du colloque *Navires bloqués, marins abandonnés*, 2^{ème} colloque pour le respect de la dignité des marins du commerce, Rezé/Nantes les 29 et 30 avril 1998 ; Charbonneau A., « Les foyers d'accueil des marins à l'origine d'une action normative en faveur des marins abandonnés », *DMF* 2003, p.638 et s.

⁵⁵ Souligné par nos soins.

⁵⁶ *Norme A5.2.1 § 6*

des situations difficiles, tant sur le plan social que juridique, des gens de mer. En ce sens, la Convention du travail maritime consolidée réaffirme les enjeux qui se cristallisent autour l'escale portuaire pour le suivi des gens de mer et de leurs conditions de travail. Sur ce point, la Conférence internationale du travail a adopté une résolution visant à approfondir, par une réunion tripartite d'experts, la question de l'établissement de services de bien-être, ainsi que les difficultés que peut poser l'accès à ces services⁵⁷. Cette résolution place l'accès aux services de bien-être des gens de mer dans le contexte plus général de l'évolution du travail dans le transport maritime⁵⁸. Elle traduit, à notre avis, une conception ambitieuse du rôle des acteurs du bien-être (associations, institutions et conseils de bien-être), dans la mesure où ils apparaissent comme nécessaires pour réaliser les objectifs, non seulement des dispositions relatives au bien-être, mais de l'ensemble des dispositions de la Convention du travail maritime consolidée. Ils concourent à l'effectivité de cette nouvelle norme.

2- L'efficacité des normes internationales du travail à l'épreuve de la réalisation portuaire du bien-être des gens de mer⁵⁹

Les Foyers d'accueil ont anticipé la mise en œuvre de la Recommandation n°173 de l'O.I.T., dans ses dispositions relatives aux Conseils portuaires de bien-être, avec l'encouragement des autorités françaises.

Contrairement à une idée reçue, les Conseils de bien-être étaient déjà en germe dans les Recommandations n°48, de 1936⁶⁰, et n°138, de 1970⁶¹. La France a pris la mesure de ces textes à travers le Comité local d'accueil, au sein des maisons des gens de mer de l'A.G.I.S.M.. Une représentation tripartite, des armateurs, des syndicats de gens de mer et de l'administration, le compose. Certains membres particuliers peuvent être admis en raison de

⁵⁷ Le texte de cette résolution compose l'annexe 2 de l'intervention « Des conseils de bien-être, des outils au service des gens de mer » de Joël Jouault à ces journées 2006 de l'Observatoire des droits des marins, Nantes, 13 et 14 avril 2006.

⁵⁸ « Considérant que, en raison du caractère mondial du secteur des transports maritimes, les gens de mer ont besoin d'une protection particulière, et que la mise en place de services de bien-être et l'accès des gens de mer à ces services revêtent à cet égard une importance particulière ; Notant qu'en raison des changements structurels survenus dans le secteur maritime les gens de mer ont moins la possibilité de se rendre à terre et que, de ce fait, il est plus que jamais essentiel de mettre en place des services de bien-être et des services sociaux à leur intention ; Reconnaissant le rôle vital du mouvement associatif et son savoir-faire dans le domaines des services de bien-être ; Notant également que le nouveau régime de sécurité et le refus de la permission à terre peuvent empêcher les gens de mer de bénéficier des services de bien-être mis en place à leur intention dans les ports (...) »

⁵⁹ Ce développement reprend en partie Charbonneau A., « La Convention n°163 de l'O.I.T concernant le bien-être des gens de mer : fondement à l'action des foyers d'accueil », *A.D.M.O.*, 2004, p. 307 et s.

⁶⁰ « 1. Il convient de constituer, dans chaque port, un organisme officiel ou officiellement reconnu qui pourrait comprendre des représentants des armateurs, des marins, des administrations nationales et locales et des principales associations intéressées et qui aurait notamment pour tâche : a) des recueillir (...) toutes informations et suggestions utiles sur les conditions de séjour des marins dans les ports ; b) de conseiller les administrations, autorités et associations compétentes au sujet de l'adoption et de la coordination des mesures tendant à l'amélioration de ces conditions ; c) de collaborer, le cas échéant, avec d'autres organismes compétents à la réalisation de ces mesures. »

⁶¹ « 3. Des conseils de bien-être nationaux, régionaux ou portuaires devraient exister, dans lesquels devraient être représentées les organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer, les autorités compétentes et, si cela est désirable et approprié, les organisations bénévoles et sociales intéressées. Ces conseils devraient notamment avoir pour fonction d'examiner dans quelle mesure l'institution de services de bien être se révèle nécessaire, et d'en soutenir et coordonner les activités, dans la région de leur ressort. »

leur implication dans les activités d'accueil, comme le Président du Foyer d'accueil, l'aumônier du port.

Deux ports français ont constitué des Conseils de bien-être sur le fondement de la Recommandation n°173 de l'Organisation internationale du travail. La création du Conseil portuaire de bien-être de Marseille-Fos est représentative des conditions d'émergence spontanée de ce type de structure. L'idée de mettre en place un Conseil de bien-être au port de Marseille-Fos, remonte à un échange entre Alain Coudray, alors président de la F.A.A.M., et la direction du Port autonome de Marseille, au cours de l'année 1998⁶². Soulignant l'importance du réseau mis en place autour de l'Association Marseillaise des Amis des Marins, Monsieur Steinschneider, lui-même ancien président de la F.A.A.M., rappelle, à l'occasion de la première réunion du Conseil de bien-être, « qu'aucune association dans les autres ports ne bénéficie d'un soutien financier et matériel comparable à celui consenti par le Port autonome de Marseille. » Le Conseil de bien-être est prévu pour se réunir deux à trois fois par an. Sont notamment représentés : les affaires maritimes, le Port autonome, la C.G.T., le Conseil Général, la ville de Port de Bouc, l'Union sociale maritime, le Syndicat National et Professionnel des Officiers de la Marine Marchande, la C.F.D.T., le Conseil régional, la ville de Marseille. Les structures d'accueil présentes sont : l'A.M.A.M., les Amis des Marins de Port de Bouc, l'A.G.I.S.M.

La Conférence Portuaire de Dunkerque réunit depuis quelques années les différents partenaires du port de Dunkerque « en vue de régler les problèmes qui peuvent se poser et d'œuvrer ensemble au développement du port »⁶³. Cette assemblée a facilité l'émergence du Conseil de bien-être de Dunkerque, dont la première réunion s'est tenue le 23 mai 2003, dans les locaux des Affaires Maritimes, en présence de professionnels, des administrations, des syndicats, des associations, de l'A.G.I.S.M., de l'U.S.M. (...) ⁶⁴.

L'annonce vient d'être diffusée de l'avancée du processus de création du Conseil de bien-être de Port Réunion, par Monsieur Djéutang, suite à une réunion du 14 mars 2006⁶⁵. Un Comité de pilotage pour la constitution d'un Conseil de bien-être s'est mis en place dans le secteur portuaire de Nantes, Donges Saint-Nazaire.

Sur le plan national, les questions identifiées par la F.A.A.M. autour des Conseils de bien-être, dont la future « Commission nationale de prévention du risque professionnel maritime et du bien-être des gens de mer » pourra se saisir, sont⁶⁶ : l'officialisation de cette nouvelle mission portuaire de l'accueil des marins dans le Code des Ports Maritimes, permettant une aide financière légale des ports la généralisation de la « contribution armateurs » ; la diminution, voire la disparition, des cabines publiques de France Telecom sur les quais de certains ports ; l'aide à l'équipement des foyers ; le recrutement de salariés via les contrats aidés ; une coopération développée avec l'Agism ; la possibilité pour les marins de descendre à terre et l'accès à bord des visiteurs membres des associations locales dans le respect des contraintes du Code ISPS.

Concernant cette dernière attente, les Foyers d'accueil prodiguent une assistance à des marins étrangers dont la situation sur le territoire français relevait essentiellement de la Police

⁶² Communiqué de presse du Port autonome de Marseille : Marseille, 1^{er} port français à créer un Conseil de bien-être des gens de mer.

⁶³ F.P.A. n°25, p. 3: synthèse de la première réunion du Conseil de bien-être de Dunkerque.

⁶⁴ Pour des informations récentes, voir les F.P.A. n°39 et 40.

⁶⁵ P.V. de la réunion du 14 mars 2006, adressée par mail avec les statuts du CBE de Port Réunion.

⁶⁶ F.P.A., n°39.

aux frontières⁶⁷. Traditionnellement, une tolérance limitait le déplacement des marins extra-communautaires aux limites de la ville portuaire. Cette pratique, qui connaissait une interprétation souvent restrictive, par assimilation de la ville portuaire aux limites du port lui-même, est aujourd'hui devenue obsolète. Avec l'entrée en vigueur du nouveau Code I.S.P.S.⁶⁸ en juillet 2004, les ports sont amenés à restreindre fortement les conditions d'accès aux navires en escale, ce qui oblige les associations d'accueil et les syndicats à demander une autorisation préalable, sous la forme d'une demande de carte d'accès, incluant le contrôle d'éléments d'identité, avant de pouvoir exercer leur activité. De même, l'accès des gens de mer aux installations de bien-être se trouve compliqué⁶⁹. Dans les faits, l'application concrète du Code I.S.P.S. est apparue, à plusieurs occasions, en contradiction avec la Recommandation n°173 qui exprime, à ce niveau, des exigences fortes des associations d'accueil portuaires :

« 27. Les responsables dans les ports et à bord des navires devraient faire tout leur possible pour permettre aux gens de mer d'aller à terre au plus tôt après l'arrivée du navire au port. » Disposition qui a été reprise à l'identique par le *Principe directeur B4.4.6 - Gens de mer dans un port étranger*, de la Convention du travail maritime consolidée.

L'accès au navire est une condition à la diffusion de l'information sur la présence d'un accueil disponible, au recensement des besoins mais aussi à la prévention des conflits sociaux à bord et des risques d'abandon. La ratification de la Convention n°185 (révisée en 2003) de l'O.I.T. relative aux pièces d'identité des gens de mer⁷⁰, vise à trouver un équilibre entre deux considérations jugées légitimes, explicitées ainsi :

« Consciente de la menace persistante pour la sécurité des passagers et des équipages et pour la sûreté des navires, pour l'intérêt national des États et pour les personnes;

Notant en outre que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/57/219 relative à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales

⁶⁷ Pour une approche comparative internationale de cette question : Rapport de la réunion du Groupe de travail ad hoc mixte O.M.I./O.I.T., sur la responsabilité et l'indemnisation à l'égard des créances pour mort, lésions corporelles et abandon des gens de mer, Londres 11-15 octobre 1999 ; Groupe de travail ad hoc mixte O.M.I./O.I.T., rapport soumis aux fins de discussion à la 29^{ème} session de la Commission paritaire maritime, 1^{ère} session 22 octobre 1999, 2^{ème} session 3 novembre 2000. Les travaux récents de ce groupe de travail ont fait l'objet de commentaires par Chaumette P., « De l'abandon de marins – Vers une garantie internationale du paiement des créances salariales ? », *Droit social*, 1999, p. 872 et s. ; du même auteur, « Des résolutions A 930 (22) et A 931 (22) de 2001 de l'Assemblée de l'O.M.I. aux réformes du droit français quant aux garanties de paiement des créances salariales », Journées d'études 2004 de l'Observatoire des Droits des Marins, Nantes, les 22 et 23 janvier 2004, *A travail international, droit international – Abandon de marins – Les conditions sociales à la pêche*, Nantes, 2004, p. 133 et s. Voir le Rapport de la sixième session du Groupe de travail ad hoc O.M.I./O.I.T. d'experts sur la responsabilité et l'indemnisation pour les créances en cas de décès, de lésions corporelles et d'abandon des gens de mer, Londres, 19-21 septembre 2005, document GB.295/STM/5, Genève, mars 2006 ; de même que le projet de directive sur la responsabilité extra contractuelle des propriétaires de navire dans le Paquet Erika 3 (MEMO/05/438, Bruxelles, le 23 novembre 2005).

⁶⁸ Boisson Ph., « La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime », *D.M.F.* 2003, p. 723 et s. : il se dégage des dispositions du Code sur les installations portuaires que les zones d'interface navire/port doivent faire l'objet d'un plan de sûreté gradué en fonction de niveaux d'alerte prédéfinis. *Actes du colloque Sûreté maritime, Code I.S.P.S., Quel bilan après une première année ?*, Nantes, 24 et 25 juin 2005.

⁶⁹ Sur le problème de l'application concrète du Code, tant dans ses implications pour les autorités du port que pour l'équipage dans l'organisation du travail en escale, les contrôles d'accès au navire : se reporter aux diverses interventions reprises dans les *Actes du colloque Sûreté maritime, Code I.S.P.S., Quel bilan après une première année ?*, Nantes, 24 et 25 juin 2005, et en particulier les interventions de Philippe Boisson, « Le rôle et la position du personnel dans la mise en place d'une politique de sûreté », p. 105 et s. ; de Hubert Ardillon, « Le rôle du capitaine de navire », p. 119 et s. ; ainsi que la table ronde n°3, présidée par Patrick Chaumette : « Quelle charge de travail supplémentaire pour l'équipage du navire », p. 144 et s.

⁷⁰ Ratification par la *Loi n°2004-146 du 16 février 2004, JO n°40 du 17 février 2004*, p. 3167.

dans la lutte antiterroriste affirme que les États doivent faire en sorte que toute mesure prise pour combattre le terrorisme soit conforme à leurs obligations en droit international, respectant en particulier les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux droits des réfugiés, et le droit international humanitaire;

Consciente que les gens de mer travaillent et vivent sur des navires se livrant au commerce international et que l'accès aux facilités à terre et la permission à terre sont des éléments essentiels au bien-être général des gens de mer et, partant, à la réalisation d'une navigation plus sûre et d'océans plus propres;

Consciente aussi que descendre à terre est essentiel pour embarquer sur un navire ou le quitter après la période de service convenue (...))»⁷¹

Ainsi, la Convention 185 de l'O.I.T. se veut être une modalité de conciliation entre les mesures de sûreté portuaires (le Code I.S.P.S. est explicitement désigné) et le respect des normes relatives aux droits de l'Homme et aux droits des réfugiés, ainsi que le droit international humanitaire, au titre duquel se range le bien-être des marins en escale. La Convention 108 de l'O.I.T. sur les pièces d'identité des gens de mer de 1958 faisait de la permission à terre une priorité, le document d'alors valant pièce d'identité et carte de débarquement, dispensant les gens de mer de la formalité du visa. La remise en cause de cette priorité, consécutive aux politiques restrictives d'immigration et aux attentats du 11 septembre, impliquait une réactualisation de ce texte⁷².

Il s'agit de renforcer les moyens d'identification des gens de mer et de lutter contre les pratiques de falsification, par l'introduction de données biométriques visibles sur la pièce d'identité. « Cette nouvelle mesure apportera la technologie la plus moderne possible en matière de reconnaissance d'identité électronique sur les eaux troubles de la sécurité en mer, a déclaré Mme Cleopatra Doumbia-Henry, Directrice du programme du BIT en charge de cette mesure. Il est vital, en ces temps incertains, d'assurer la sécurité des gens de mer et celle des navires sur lesquels ils naviguent, si nous voulons avoir un commerce international qui continue à se dérouler sereinement. »⁷³

En conséquence de quoi, l'objectif poursuivi par la Convention n°185 de l'O.I.T., dans ce contexte de sûreté maritime, est de clarifier les restrictions apportées à la circulation de l'équipage dans l'espace portuaire, en rappelant que l'accès aux installations de bien-être participe de la sécurité maritime (temps de repos, santé et sécurité au travail). Dès lors, la Convention affirme : « 4. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur doit autoriser, aussi rapidement que possible et à moins qu'il existe des raisons manifestes de douter de l'authenticité de la pièce d'identité des gens de mer, l'entrée sur son territoire à tout marin en possession d'une pièce d'identité des gens de mer valable, lorsque l'entrée est sollicitée pour une permission à terre de durée temporaire pendant l'escale du navire. » Des dispositions spécifiques traitent du transit et du transfert des gens de mer⁷⁴.

Les Conseils de bien-être constituent, sur ce point, le lieu d'une clarification des conditions d'accès aux navires et aux installations d'accueil entre autorités et associations. Il s'agirait notamment de dépasser les pratiques spontanées qui se sont développées, souvent à

⁷¹ Souligné par nous.

⁷² B.I.T., Rapport VII (1) et (2) : Mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer à la Conférence internationale du travail, 91^{ème} session, Genève, B.I.T., 2002.

⁷³ B.I.T. : Communiqué de presse du vendredi 26 mars 2004

⁷⁴ Article 7 de la Convention n°185 de l'O.I.T.

la légalité incertaine, qui font encourir aux membres bénévoles ou professionnels, ainsi qu'aux marins, le risques de poursuites juridiques.

Les Foyers d'accueil ne sont pas les seuls à exprimer des attentes envers les Conseils de bien-être. Récemment, dans une communication aux journées de l'Observatoire des droits des marins⁷⁵, Yves Tertrin, Inspecteur du travail maritime, a développé une réflexion qui donne corps à une interprétation extensive du bien-être, en tant que fondement de la compétence matérielle des Conseils de bien-être. Partant du constat que le port est un espace juridique complexe où coexistent des travailleurs dont les statuts juridiques sont très différents, il précise que cette hétérogénéité se retrouve au niveau des contrôles (Inspection du travail des transports, du travail maritime, des dockers, Inspecteur du MOU en matière de sécurité maritime, DDASS...). Les compétences en matière de police du port se sont aussi diversifiées. Cette hétérogénéité multiplie les situations d'interfaces entre une « multitude d'opérateurs dont les employés ont des statuts divers ».

Or, les situations d'interfaces sont considérées comme particulièrement sensibles en matière de risques sur la santé et la sécurité au travail. À ses yeux, la Recommandation n°173 de l'O.I.T. prend en considération la sécurité et la santé au travail au sein de l'espace portuaire, ce qui confirme, selon nous, l'évolution présentée ci-dessus.

« 3. (1) Les Membres devraient prendre des mesures pour faire en sorte que des moyens et services de bien-être adéquats soient fournis aux gens de mer dans les ports et à bord des navires et qu'une protection adéquate leur soit assurée dans l'exercice de leur profession.

16. Toutes mesures nécessaires devraient être prises pour faire connaître aux gens de mer arrivant dans un port: a) tout risque et toute maladie particuliers auxquels ils peuvent être exposés ainsi que les moyens de les prévenir (...)»

Le texte du point 3 de la Recommandation n°173 est repris par le *Principe directeur B4.4.1 – Responsabilités des Membres*, du Titre IV de la Convention du travail maritime consolidée.

Les Conseils de bien-être pourraient développer des compétences en matière de coordination des actions de prévention et devenir le lieu d'échanges sur les contrôles en matière d'hygiène et de sécurité, au regard de la nécessité d'assurer une protection adéquate au marin dans l'exercice de sa profession. Cette opinion se trouve renforcée par le projet de création de la « Commission nationale de prévention du risque professionnel maritime et du bien-être des gens de mer ».

La Convention du travail maritime consolidée, outre les espoirs légitimes qu'elle suscite en termes de ratifications et de mise en œuvre effective au regard de sa structure, qui réalise un subtil équilibre entre des prescriptions et des incitations à agir, et de son *Titre V, Respect et mise en application des dispositions* ambitieux, procède d'une évolution sensible de l'approche du bien-être des gens de mer, entamée avec les textes de l'O.I.T., de 1987.

⁷⁵ Tertrin Y., « La dimension sociale dans le contrôle par l'Etat du port », Journées d'études 2004 de l'Observatoire des Droits des Marins, Nantes, les 22 et 23 janvier 2004, *A travail international, droit international – Abandon de marins – Les conditions sociales à la pêche*, Nantes, 2004, p. 61 et s.

Cette approche est de nature à offrir aux acteurs du local, le port et l'ensemble des intervenants portuaires, via des processus de coordination incarnés notamment par les Conseils de bien-être, les moyens de réaliser des objectifs formulés au niveau international, le global, et d'atteindre l'efficacité tant souhaitée par les acteurs du monde maritime⁷⁶.

En conclusion, les Conseils de bien-être opèrent une novation dans les rapports portuaires. Au regard de leur domaine matériel de compétence, dont le contenu semble extensible, ils introduisent une dynamique participative de nature créer un partenariat au sein de la communauté portuaire, dont les échanges permettraient d'éclaircir de nombreuses zones d'ombre résultant de la complexité juridique qui caractérise cet espace.

⁷⁶ Sur mondialisation du droit et la problématique du global et du local : Arnaud A.-J., *Critique de la raison juridique. 2. Gouvernants sans frontières. Entre mondialisation et post-mondialisation*, Paris, L.G.D.J., , 2003, p. 61 et s.