



HAL
open science

COVID-19 et MLC, 2006 : retour sur deux années d'expérience pour l'OIT

Alexandre Charbonneau

► To cite this version:

Alexandre Charbonneau. COVID-19 et MLC, 2006 : retour sur deux années d'expérience pour l'OIT. In P. Chaumette et B. Martin (dir.), Conditions de travail en mer. Jeunes travailleurs. Nouveaux métiers et statuts des gens de mer, Actes des journées maritimes 2022 du Grand ouest, Publication du Ministère de la mer, du Ministère du travail de l'emploi et de l'insertion et de l'Observatoire des droits des marins, Nantes, 2022., pp.54-72, 2022. hal-03807562

HAL Id: hal-03807562

<https://cnrs.hal.science/hal-03807562>

Submitted on 10 Oct 2022

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.

COVID-19 et MLC, 2006 : retour sur deux années d'expérience pour l'OIT¹

Alexandre Charbonneau, MCF à l'Université de Bordeaux / UMR CNRS 5514
COMPTRASEC

In P. Chaumette et B. Martin (dir.), *Conditions de travail en mer. Jeunes travailleurs. Nouveaux métiers et statuts des gens de mer*, Actes des journées maritimes 2022 du Grand ouest, Publication du Ministère de la mer, du Ministère du travail de l'emploi et de l'insertion et de l'Observatoire des droits des marins, Nantes, 2022, pp. 54 à 72.

1) Les manifestations de la crise

Du point de vue de l'Organisation internationale du travail (OIT), les premières manifestations de l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les équipages de navires, que ce soit dans le transport maritime ou à la pêche, remontent à la période janvier-février 2020. Il s'agit **essentiellement d'informations transmises** qui ont pris deux formes distinctes :

-) des **situations individuelles**, tout d'abord, qui vont se multiplier et qui continuent à remonter, encore aujourd'hui, vers les deux unités qui, au sein du Bureau international du travail (BIT)² à Genève suivent de près ces questions³. Ces situations individuelles rendent compte des difficultés concrètes rencontrées par les acteurs et de la détresse des gens de mer⁴. Cela va concerner, par exemple, les relèves d'équipage (mobilité internationale, quarantaines, rapatriement...), les descentes à terre⁵, l'accès refusé à des soins médicaux, des cas de tentatives de suicide et de suicides...

¹ Cette contribution est la transcription d'une communication présentée lors des Journées maritimes 2022 du Grand Ouest, organisées les 30 et 31 mars 2022 à Nantes par l'Observatoire des droits des marins, la DREETS Bretagne, DREETS Pays de la Loire, la Direction des Affaires Maritimes (DAM), DIRMNAMO. Elle s'inscrit dans une table ronde consacrée au thème « Covid-19 et MLC », où sont intervenus Catherine Rodolphe-Mérot (GM3/DGAMPA) et le Docteur Thierry Sauvage (SSGM/DGAMPA).

² Le Bureau (Office en anglais) est le secrétariat de l'Organisation internationale du travail.

³ Il s'agit, tout d'abord, de l'Unité maritime du département des Normes, dirigée par Beatriz Vacotto (<https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--fr/index.htm>), et de l'Unité transport et maritime du département des activités sectorielles, dirigée par Brandt Wagner (<https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/shipping-ports-fisheries-inland-waterways/lang--fr/index.htm>).

⁴ Les médias ont très largement rendu compte de ces difficultés. Peuvent être notamment consultés : M. Viennot, *Marins : toujours essentiels et toujours aussi invisibles*, 25 avril 2020, France Culture, <https://www.franceculture.fr/economie/marins-toujours-essentiels-et-toujours-aussi-invisibles>; M.-B. Baudet, « Les marins perdus du coronavirus », *Le Monde*, 19 juin 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/06/19/le-coronavirus-piege-en-haute-mer_6043363_3210.html; et, K. McVeigh, « 'Humanitarian crisis': UN panel decries Covid rules that trapped crews at sea », *The Guardian*, 18 décembre 2020, <https://www.theguardian.com/global-development/2020/dec/18/humanitarian-crisis-un-panel-decries-covid-rules-that-trapped-crews-at-sea>.

⁵ Jörn Hille, Philipp M. Manthey, Sören Wichmann, « Results of the survey "Shore leave for Seafarers in Covid-19" », Deutsche Seemannsmission e.V.: <http://marereport.namma.org/index.php/2022/04/27/shore-leave-for-seafarers-in-covid-19-deutsche-seemannsmission-survey/> et <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33394486/>

A ce titre, il est notable que l'expérience de la pandémie, pour les administrations nationales mobilisées, les partenaires sociaux et ces enceintes parfois lointaines que constituent les organisations internationales et régionales⁶, a été en partie construite sur des cas particuliers, pour certains émouvants et révoltants. Cela renvoie à la question de l'influence de ces situations particulières sur la gouvernance publique, avec un risque fort de partialité et de sélectivité. En ce sens, la nécessité de parvenir à une approche plus étayée et quantifiée de l'impact de la pandémie sur les conditions de travail et de vie des gens de mer est devenue un enjeu que reflète bien la proposition d'amendement à la Convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), présentée à l'initiative de l'Australie⁷, qui sera examinée à la prochaine Commission maritime tripartite spéciale (STC)⁸. Cette proposition vise à recenser et à classer les cas de décès en mer⁹ :

L'objectif est de répondre à la nécessité de classer les données relatives aux décès des gens de mer. De nouveaux éléments factuels tendent à confirmer que les gens de mer ont souffert d'une profonde détresse psychologique et de niveaux élevés de dépression et d'anxiété pendant la pandémie de COVID-19. En outre, des études récentes ont montré que les conséquences de cette pandémie avaient accentué certaines difficultés existantes dans le secteur maritime et en avaient créé de nouvelles. Selon ces études, les multiples difficultés engendrées par la pandémie pourraient s'ajouter aux nombreux facteurs de stress déjà présents sur les lieux de travail maritime avant la pandémie, créant ainsi un contexte favorable aux problèmes de santé mentale tels que l'anxiété et la dépression.

Compte tenu des problèmes de santé mentale en mer qui se posent actuellement (et qui sont plus aigus que jamais du fait de la pandémie de COVID-19), ce manque de données pourrait se révéler épineux, puisqu'il empêche de répertorier et d'analyser les enjeux relatifs au bien-être des gens de mer, qui sont une source de préoccupation au niveau international.

La nature de cet ensemble de données justifie qu'il soit placé sous la responsabilité de l'OIT, puisqu'il touche au bien-être et à la sécurité et la santé au travail des gens de mer. En outre, le fait de disposer de ces informations réunies en un seul ensemble mondial permettra de mieux évaluer les décès en mer, ce qui aidera les parties prenantes intéressées (représentants des gens de mer, représentants des entreprises, gouvernements, chercheurs, etc.) à adopter une approche plus ciblée des sujets de préoccupation, tels que la santé mentale. La présente proposition vise donc à modifier la MLC, 2006, de manière à pouvoir compiler sous une forme cohérente les

⁶ V., notamment, A. Charbonneau, P. Chaumette et L. Fédi (coord.), « Droit maritime et Covid-19 », dossier publié dans le *Droit maritime français*, septembre 2020 ; et A. Charbonneau, « L'impact de la crise de la Covid-19 sur les équipages : Regard sur l'action de l'Organisation internationale du travail », *Droit maritime français*, 2021, p. 195 et s.

⁷ Proposition n°11 (gouvernements), présentée par l'Australie, la France, le Kenya, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama.

⁸ La STC tiendra la deuxième partie de sa quatrième réunion à Genève du 5 au 13 mai 2022.

⁹ V. le Document d'information préparé en vue de cette réunion (STCMLC/PartieII/2022/2) : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_838642.pdf. Celui-ci renvoie à plusieurs ressources: Fereshteh Baygi et al., «Prevalence and associated factors of psychosocial distress among seafarers during COVID-19 pandemic», *BMC Psychiatry*21,article no222(2021); et Wenzhe Qin et al., «Prevalence and risk factors of depression symptoms among Chinese seafarers during the COVID-19 pandemic: a cross-sectional study», *BMJ Open*11,no6 (2021) et Desai Shan, «Occupational health and safety challenges for maritime key workers in the global COVID-19 pandemic», *Revue internationale du Travail* (à paraître).

données sur tous les décès en mer et à faire peser sur l'autorité compétente la responsabilité de signaler tous les décès à l'OIT.

Pour rappel, la STC est une Commission qui est prévue par l'article XIII de la MLC, 2006, afin de suivre la mise en œuvre de cette convention et de discuter d'éventuelles propositions d'amendements. Sa composition est tripartite (représentation des gouvernements, des organisations d'armateurs et des organisations de gens de mer) et comprend des délégations émanant d'Etats ayant ratifié la MLC, 2006 (ayant le droit de vote) et d'Etats ne l'ayant pas encore ratifiée (sans droit de vote)¹⁰. La STC s'est déjà réunie à quatre reprises et a permis l'adoption de trois séries d'amendements, en particulier en matière d'abandon de gens de mer et de piraterie¹¹.

-) des **informations relatives à la mise en œuvre de la MLC, 2006 par les Etats membres**, ensuite. Cela concerne pour l'essentiel des mesures adoptées par les Etats ayant ratifié la MLC, 2006, visant à en suspendre temporairement l'application en raison du contexte pandémique. Dans le cadre du mécanisme de contrôle régulier de l'application des Normes de l'OIT, qui repose sur l'examen de rapports périodiques que les Etats membres adressent à la Commission d'experts indépendants pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT (CEACR), les partenaires sociaux sont admis à soumettre des observations¹². Ainsi, en octobre 2020, des observations de la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) et de la Chambre internationale de la marine marchande (ICS) ont été reçues, « d'après lesquelles tous les États ayant ratifié la MLC, 2006, contreviennent à des dispositions importantes de la convention pendant la pandémie de COVID-19, tout particulièrement en ce qui concerne la coopération entre les Membres, l'accès aux soins médicaux et le rapatriement de gens de mer »¹³. Les gouvernements, admis à répondre, ont, pour certains (dont la France), reconnu « qu'il existe de nombreux problèmes et mis en exergue les différentes mesures prises pour garantir, autant que possible, la protection des droits des gens de mer ». D'autres ont également fourni des informations sur les mesures adoptées pour répondre aux conséquences de la crise et sur leur impact concernant la mise en œuvre de la MLC, 2006. Cet échange d'informations a été renouvelé en 2021, ce dont le rapport général 2022 de la CEACR¹⁴ rend compte :

¹⁰ Cette commission appuie le Conseil d'administration du BIT dans son suivi de la MLC, 2006, lequel peut inviter d'autres organisations ou entités à se faire représenter à la commission par des observateurs. Ces invitations s'adressent, par exemple, à l'Organisation maritime internationale, aux représentants des Mémoires d'entente sur le contrôle par l'Etat du port des navires ou bien à l'Union européenne.

¹¹ <https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/special-tripartite-committee/lang--fr/index.htm>.

¹² Articles 22 et 23 de la Constitution de l'OIT. V., également E Gravel (coord.), *Assurer le respect des normes internationales du travail. Le rôle essentiel de Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT*, Genève, 2019.

¹³ V. l'Observation générale adoptée par la CEACR en 2020 : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_764385.pdf.

¹⁴ V. les extraits du Rapport général 2022 réunis dans le document suivant : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_836884.pdf.

La commission prend note des observations de la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) et de la Chambre internationale de la marine marchande (ICS), reçues le 4 octobre 2021, concernant le fait que tous les États ayant ratifié la convention n'ont pas réussi, dans une certaine mesure, pendant la pandémie à se conformer à plusieurs dispositions de la MLC, 2006. La commission prend également note des réponses et des informations reçues des gouvernements de la France, du Honduras, de l'Indonésie, du Maroc, du Myanmar, du Panama, des Philippines, du Portugal, de la Thaïlande et de la Turquie au sujet de son observation générale et des observations de l'ITF et de l'ICS. (...) La commission reconnaît qu'à la suite de la publication de son observation générale le 10 décembre 2020, une action immédiate a été engagée aux niveaux international, régional et national en réponse à son appel urgent à rétablir la protection des droits des gens de mer et à se conformer pleinement aux dispositions de la MLC, 2006.

D'un point de vue juridique, on peut remarquer que ces échanges ont permis de reconnaître une **portée normative à l'article I, paragraphe 2 de la MLC, 2006**, qui prévoit que : « Les Membres coopèrent entre eux pour assurer l'application effective et le plein respect de la présente convention. » Ainsi, la CEACR a pu, dans son observation générale de 2020, souligner que :

Dans leurs observations, l'ITF et l'ICS affirment que les États ayant ratifié la MLC, 2006, ne respectent pas les obligations qui leur incombent au titre de l'article I de la MLC, 2006, d'après lequel les Membres coopèrent entre eux pour assurer l'application effective et le plein respect de la convention. La commission reconnaît que de nombreux gouvernements ont pris des mesures importantes aux niveaux bilatéral, régional et international pour trouver des solutions et mettre en place des actions permettant de surmonter les obstacles auxquels les gens de mer et les armateurs se retrouvent confrontés du fait de la pandémie. Elle observe cependant que, d'après les informations fournies par l'ITF et l'ICS ainsi que les éléments communiqués au Bureau, les dispositions de la convention continuent d'être ignorées dans le monde entier. En effet, des centaines de milliers de gens de mer du monde entier sont toujours à bord alors que leur contrat d'engagement maritime a expiré depuis longtemps déjà; souvent, ils ont embarqué il y a bien plus de onze mois, durée maximale par défaut des périodes d'embarquement découlant des dispositions de la convention. Des cas d'épuisement physique et psychique, d'anxiété, de maladie, voire de suicide, ont été signalés. Des milliers de gens de mer ont débarqué mais ne sont pas autorisés à regagner leur pays d'origine: ils sont donc bloqués dans un pays étranger. En outre, des centaines de gens de mer se sont vu refuser des soins médicaux à terre, ce qui a entraîné la mort de plusieurs d'entre eux. Dans de nombreux cas, des restrictions portuaires sont régulièrement mises en place dans un bref délai, ce qui empêche de planifier l'itinéraire des navires de façon raisonnable. Dans le même temps, le manque de coordination en ce qui concerne l'application et le respect de la MLC, 2006, accroît le risque que le navire et l'équipage soient interdits de voyager; parfois, les manquements de l'État entraînent l'immobilisation du navire. La commission estime que ces éléments constituent une base suffisante pour conclure que les Membres, dans leur ensemble, ne respectent pas l'article I, paragraphe 2, de la MLC, 2006. La convention ne contient aucune disposition autorisant la suspension temporaire de l'application de ses dispositions en cas de crise, qu'elle soit sanitaire

ou d'autre nature. En revanche, la commission estime que c'est précisément en temps de crise que la protection assurée par la MLC, 2006, prend tout son sens et que cet instrument doit être le plus scrupuleusement appliqué, d'autant plus que la convention ne contient que des normes minimales relatives à la protection des droits des gens de mer. *Par conséquent, la commission prie instamment les gouvernements d'adopter les mesures nécessaires, en consultation avec les organisations de gens de mer et d'armateurs concernées, pour renforcer leur coopération mutuelle afin d'assurer l'application effective et le plein respect de la convention, a fortiori pendant la pandémie de COVID-19, là où cet instrument est le plus nécessaire.*

2) Une mobilisation mondiale au soutien des gens de mer

Au niveau mondial, le sort des marins dans le contexte de la crise sanitaire a suscité **dialogue multilatéral** sans précédent. L'Organisation maritime internationale (OMI), qui est principalement connue pour son action dans le domaine de la sécurité maritime, a ici joué un rôle primordial. Dès janvier 2020, l'OMI a publié des lettres circulaires élaborées en lien avec d'autres organisations internationales (comme l'Organisation mondiale de la santé, l'Union européenne¹⁵), des administrations maritimes nationales et les organisations d'armateurs et de gens de mer. Ces documents visent à apporter des réponses pragmatiques et opérationnelles aux difficultés rencontrées par l'ensemble de l'industrie du transport maritime dans la gestion des conséquences de la pandémie de Covid-19¹⁶. Ils mettent plus spécifiquement en évidence les contraintes que subissent les équipages et les pistes pour y remédier.

Point d'orgue de cette mobilisation mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 1^{er} décembre 2020 une Résolution intitulée « Coopération internationale face aux difficultés connues par les gens de mer à cause de la pandémie de (COVID-19) et en appui aux chaînes d'approvisionnement mondiales »¹⁷, dans laquelle elle reconnaît les conditions de travail très difficiles rencontrées par les gens de mer et les pêcheurs en mer et note que ces conditions ont encore empiré sous les effets de la pandémie de COVID-19.

L'OIT a étroitement collaboré à cette mobilisation multilatérale. En témoigne, en mars 2021, l'appel commun des dirigeants de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de l'Organisation maritime internationale (OMI), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en faveur de la vaccination prioritaire des équipages maritimes et aériens contre la Covid-19¹⁸. Dans le transport maritime, les mêmes agences (sauf l'OACI) ont renouvelé leur appel en février-mars 2022, en publiant une déclaration commune¹⁹ pour relever

¹⁵ V., au niveau de l'UE, les lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19 (30 mars 2020) : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=EN); ainsi que les Lignes directrices relatives à la protection de la santé, au rapatriement et aux modalités de déplacement des gens de mer (14 avril 2020) : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2020_119_R_0001&from=FR.

¹⁶ V. le portail : <https://www.imo.org/fr/MediaCentre/HotTopics/Pages/Coronavirus.aspx>

¹⁷ Résolution A/75/L.37 : <https://undocs.org/fr/A/RES/75/17>.

¹⁸ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_776802/lang--fr/index.htm.

¹⁹ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_838067/lang--fr/index.htm.

les défis en constante évolution auxquels sont confrontés les travailleurs du transport maritime international, alors que le variant Omicron continue à impacter lourdement le secteur.

La figure qui émane de ce dialogue multilatérale, c'est celle du « **key worker** », « travailleurs essentiels » ou « travailleurs clés » selon les traductions données à ce concept. L'enjeu ici n'est pas de discuter de la consistance juridique incertaine de la référence au « key worker », mais de constater qu'elle a pris une dimension emblématique, étant mobilisée de manière constante pour affirmer que les gens de mer devraient bénéficier : d'aménagements pour continuer à circuler dans les périodes où les frontières se referment ; de manière prioritaire d'un accès à un schéma complet de vaccination ; et d'équipements de prévention adaptés (dont des tests). Au niveau de l'OIT, dans le cadre du dialogue tripartite qui s'est en particulier développé autour de la STC, plusieurs déclarations ont été adoptées, complétées par une note d'information régulièrement révisée²⁰. Ces documents insistent à leur tour sur l'importance d'accorder aux gens de mer la qualité de « Key worker ». En dernier lieu, la Déclaration des membres du bureau de la STC intitulée « L'impact négatif persistant de la pandémie sur les droits des gens de mer et sur l'industrie du transport maritime », de février 2022²¹, fait synthèse des objectifs poursuivis à travers la reconnaissance de la qualité de « Key worker » :

La pandémie mondiale de coronavirus (COVID-19) a créé des conditions extrêmement difficiles pour l'industrie du transport maritime et les gens de mer et continue d'éprouver l'ensemble de la population dans le monde entier. Un grand nombre d'États qui avaient pris en 2021 la décision d'assouplir les restrictions imposées à leurs citoyens dans leur vie quotidienne resserrent à nouveau leurs politiques. Bien que certains pays reconnaissent que les gens de mer sont des travailleurs clés et que le transport maritime est un atout essentiel pour l'économie mondiale, il est inquiétant de constater que de nombreux États du port ont à nouveau imposé des restrictions disproportionnées en matière de quarantaine et de voyage aux gens de mer, malgré les mesures mises en place pour le contrôle des infections. La situation des changements d'équipages est encore critique et semble s'aggraver, ce qui met en péril la livraison sûre et ininterrompue de fournitures vitales. Dans certaines régions du monde, les gens de mer se voient systématiquement refuser l'accès aux installations médicales lorsqu'ils ont besoin de soins immédiats, ce qui provoque une nouvelle crise humanitaire imminente (...)

Les membres du bureau de la Commission tripartite spéciale prient à nouveau tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail de réunir de toute urgence les services et organismes compétents pour traiter les points suivants:

-) Reconnaître officiellement l'ensemble des gens de mer comme des travailleurs clés et les traiter comme tels;
-) Veiller à ce que, en leur qualité de travailleurs clés, les gens de mer bénéficient de dérogations aux restrictions de voyage pour leur permettre de rejoindre et de quitter leur navire et de rentrer chez eux, comme le prévoient déjà explicitement les obligations de la MLC, 2006 en matière

²⁰ V. Note d'information – Questions relatives au travail maritime et au coronavirus (COVID-19) - Version révisée 3.0 : https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/WCMS_742317/lang--fr/index.htm.

²¹ V. https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/special-tripartite-committee/WCMS_836897/lang--fr/index.htm.

de rapatriement et de droit au congé, tout en respectant les bonnes pratiques en matière de contrôle des infections, et leur donner accès aux vaccinations, ainsi qu'aux doses de rappel nécessaires, en priorité (...)

Un autre aspect important concerne **la capacité des organisations internationales à réagir aux situations individuelles** qui leur sont rapportées. Dans le cadre de l'Observation générale de la CEACR adoptée en 2020, il est indiqué que « l'ITF et l'ICS disent qu'elles ont reçu des milliers de plaintes individuelles de gens de mer du monde entier décrivant des situations désespérées dans lesquelles les dispositions de la MLC, 2006, sont violées ». Comment des organisations internationales ayant pour fonction première de développer une activité normative (adopter des conventions et contrôler leur application) peuvent-elles venir en aide à ces gens de mer en détresse ? Sur ce point, l'OMI a développé une initiative particulièrement intéressante avec une équipe de gestion de crise dédiée à cette assistance²². Du côté de l'OIT, c'est le mécanisme dit « intervention d'urgence » qui a été mobilisé²³. Il s'agit d'une procédure qui n'a pas de base textuelle mais qui s'appuie sur une pratique développée dans le domaine de la liberté syndicale. Elle consiste, à travers l'envoi d'une lettre émanant du Directeur général de l'OIT ou bien d'un haut fonctionnaire du BIT, à interpeller un gouvernement sur un cas de violation grave d'un droit reconnu en vertu d'une convention internationale du travail. Il s'agit donc d'une action de nature diplomatique dont la force réside essentiellement dans la possible publicité que l'Organisation pourrait vouloir donner à la situation concernée. Dans le cadre de la pandémie, ces interventions d'urgence, plus ou moins formalisées, ont permis de résoudre de nombreuses difficultés. Elles continuent d'ailleurs à être actionnées dans le contexte de la crise ukrainienne. Elles ont surtout mis en évidence les difficultés que rencontrent non seulement les Etats à travailler de concert et à échanger des informations, mais également, au sein même des Etats, le manque de collaboration entre les différentes administrations concernées.

3) Les commentaires de la CEACR et la force majeure...

Comme indiqué précédemment, le BIT a reçu en octobre 2020 et en octobre 2021 des observations des partenaires sociaux faisant état de **manquements aux obligations de la convention**. Ces manquements ont pris le plus souvent la forme de mesures conjoncturelles, suspendant ou dérogeant à l'application de la législation donnant effet à certaines prescriptions de la MLC, 2006 en droit interne. Un bon exemple est représenté par la Circulaire n° GEN-025 « Covid-19 Advice from Maritime Administration », de Saint-Vincent et les Grenadines²⁴, laquelle a été révisée à plusieurs reprises depuis le début de l'année 2020, et en dernier lieu le 18 mars 2022. Preuve que le provisoire dure... Cette circulaire prévoit ainsi des dérogations possibles non seulement concernant les droits que les gens de mer tiennent de la MLC, 2006 (durée maximale d'embarquement, examens médicaux), mais également concernant

²² Des exemples concrets de son action sont présentés sur la page :

<https://www.imo.org/fr/MediaCentre/HotTopics/pages/support-for-seafarers-during-covid-19.aspx>.

²³ V. A. Charbonneau, « Les droits sociaux fondamentaux des gens de mer », in *Le travail et la mer, Mélanges en l'honneur du Professeur Patrick Chaumette*, Paris, Pedone, 2021, p. 293 et s.

²⁴ SVG Circular n° GEN-025 Rev7 du 18 octobre 2020 (Rev13 du 18 mars 2022) : <http://www.svg-marad.com/Downloads/Circulars/General/GEN%202025%20COVID-19%20-%20Rev.%202013.pdf>.

l'application des instruments de l'OMI (safety manning ; renouvellement des brevets et autres titres de formation) :

Seafarers Employment Agreements and repatriation.

In cases where crew members may have to exceed the twelve (12) months or contractual period onboard as stated in their original Seafarers' Employment Agreement (SEA) because of travel restrictions imposed due to COVID- 19, this Administration will consider such extensions to **be force majeure** and therefore not a breach of the Maritime Labour Convention, 2006, as amended. A new SEA shall be signed by both parties with the clause that the seafarer is entitled to repatriation at no cost to the seafarer at seven (7) days notice.

Extension of the validity of STCW Endorsements attesting the Recognition of Certificates of Competency or Certificates of Proficiency.

Endorsements attesting the Recognition of Certificates of Competency or Certificates of Proficiency expire may be extended if national Certificates of Competency or Certificates of Proficiency are extended as well.

Applications should be submitted to this Administration including Certificates of Competency or Certificates of Proficiency endorsed with a new expiry date by the issuing Administration. Some of the issuing authorities have issued circulars with general extension of Certificates of Competency or Certificates of Proficiency until certain dates. A copy of such circular may be forwarded as supporting documentation.

Minimum Safe Manning Dispensation.

If a crew member needs to leave the ship due to urgent circumstances and cannot be replaced immediately due to COVID-19 travel restrictions, a dispensation can be requested from this Administration. Copies of MSM Document along with the request in an open form should be forwarded in this respect. Seamen's Books may be extended upon request to this Administration.

Medical Certificates

Due to the exceptional circumstances this administration follows the Regulation I/9 of the STCW Convention as amended, and Regulation 1.2 of the MLC Convention 2006, as amended. Seafarers with a medical certificate about to expire or no longer valid will be allowed to keep serving on board for a period of up to three (3) months.

Cette circulaire fait une référence explicite à la notion de « **force majeure** », laquelle, dans le contexte de la pandémie, a suscité des commentaires tant au sein de la doctrine travailliste²⁵ que

²⁵ V. Ch. Radé, « Covid-19 et force majeure », *Droit social*, 2020, p. 598 et s. Dans le même sens, J. Heinich, « L'incidence de l'épidémie de coronavirus sur les contrats d'affaires - De la force majeure à l'imprévision », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 611 s. Revenant sur l'article 1218 du Code civil, tel qu'issu de la réforme de 2016, lequel prévoit qu'il « y a force majeure en matière contractuelle lorsqu'un événement échappant au contrôle du débiteur, qui ne pouvait être raisonnablement prévu lors de la conclusion du contrat et dont les effets ne peuvent être évités par des mesures appropriées, empêche l'exécution de son obligation par le débiteur » : V. M. Fabre-Magnan, *Droit des obligations*, Tome 1, Paris, PUF, 2016, p. 711 et s. et B. Fages, *Droit des obligations*, Paris, LGDJ, p. 274 et s. Cette définition tire les conséquences de l'arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 14 avr. 2006, n° 02-11.168, qui n'exige plus que cet événement soit extérieur au débiteur.

de la doctrine maritimiste²⁶. Cette notion a d'ailleurs été convoquée dans les différentes Notes publiées par le BIT, pour déterminer les conditions dans lesquelles les Etats sont admis à déroger temporairement à leurs obligations du point de vue de la MLC, 2006. En effet, les conventions de l'OIT ne contiennent pas de clauses prévoyant une suspension de leur application pour des raisons exceptionnelles, comme un conflit armé. Dès lors, ce sont les règles du droit international public qui sont invocables, et celles-ci prévoient l'invocation de la force majeure comme justifiant la suspension de l'application des traités internationaux²⁷.

Cela découle notamment des arrêts de 1929 de la Cour Permanente de Justice Internationale (CPIJ) dans l'affaire des emprunts serbes et brésiliens. A cette occasion, la CPIJ considéra que le bouleversement économique causé par la première guerre mondiale n'avait pas libéré les gouvernements concernés de leurs obligations. Du côté de la convention de Vienne sur le droit des traités, de 1969, celle-ci prévoit, en son article 61, qu'une « partie peut invoquer l'impossibilité d'exécuter un traité comme motif pour y mettre fin ou pour s'en retirer si cette impossibilité résulte de la disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution de ce traité. Si l'impossibilité est temporaire, elle peut être invoquée seulement comme motif pour suspendre l'application du traité ». On le voit, une distinction est à retenir selon que l'impossibilité soit définitive ou temporaire, dans ce second cas, qui correspondrait au contexte de la crise sanitaire, cela ne peut avoir pour conséquence qu'une suspension temporaire des obligations²⁸.

En conséquence, le BIT a reconnu que la pandémie pouvait constituer un cas de force majeure, définie en tant que « survenance d'une force irrésistible ou d'un événement extérieur imprévu qui échappe au contrôle de l'Etat et fait qu'il est matériellement impossible, étant donné les circonstances, d'exécuter l'obligation »²⁹. Certains Etats, à l'image de Saint-Vincent et les Grenadines, se sont alors engouffrés dans la brèche, en prévoyant des dérogations dont l'ampleur apparaît excéder les contours et la finalité de cette doctrine. Le BIT a ultérieurement dû corriger son approche dans une perspective plus restrictive, en indiquant que « dès qu'il existe des options permettant de respecter les dispositions de la MLC, 2006, la force majeure ne peut plus être invoquée, quelles que soient les difficultés liées à l'exécution ou la charge de travail que cela représente »³⁰.

Cette abord plus restrictif a été confirmée par l'Observation générale de 2020, laquelle souligne qu'il « est important de rappeler qu'il y a force majeure en cas d'impossibilité absolue et matérielle de s'acquitter d'une obligation dans une situation donnée. En revanche, les

²⁶ V., par exemple, A. Montas, « L'exécution du contrat de transport maritime à l'épreuve de la Covid-19 », *Le Droit maritime français*, Septembre 2020.

²⁷ V. D. Carreau et F. Marella, *Droit international*, Paris, Pedone, 2018, p. 482 et s. Voy. également R. Rivier, *Droit international public*, Paris, PUF, 2017, p. 714 et s.

²⁸ A rapprocher du nouvel article 1218 du Code civil, qui conduit à distinguer selon que les effets de la force majeure soient temporaires, auquel cas l'exécution de l'obligation n'est que suspendue pendant le temps que dure l'empêchement, ou bien selon que les effets soient définitifs, auquel cas le contrat est résolu de plein droit et les parties libérées de leurs obligations.

²⁹ Note d'information du BIT du 7 avril 2020, paragraphe 5. Cette définition reprend celle de l'article 23 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite de la Commission du droit international : « L'illicéité du fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si ce fait est dû à la force majeure, consistant en la survenance d'une force irrésistible ou d'un événement extérieur imprévu qui échappe au contrôle de l'Etat et fait qu'il est matériellement impossible, étant donné les circonstances, d'exécuter l'obligation ».

³⁰ Note d'information du BIT du 10 juillet 2020, paragraphes 3 à 5.

circonstances qui compliquent l'exécution d'une obligation ne constituent pas une situation de force majeure ». Le rapport général de 2022 de la CEACR prend acte, qu'après deux années de pandémie, « la notion de force majeure ne doit pas être considérée comme une raison valable pour priver les gens de mer de leurs droits, car il existe des options disponibles dans le monde entier pour se conformer aux dispositions de la MLC, 2006. » Le contexte de la guerre ukrainienne rappelle néanmoins l'importance de disposer de ce type de levier.

Concernant les observations adressées par les partenaires sociaux au BIT, faisant état de manquements de la part des Etats ayant ratifié la MLC, 2006, restait à résoudre la question de leur traitement par la CEACR. Une possibilité consistait à prendre en compte de manière systématique ces mesures dérogatoires dans le cadre de l'examen des rapports périodiques que les Etats doivent adresser. Cette attitude soulève cependant plusieurs objections. La première renvoie à la finalité même du mécanisme de contrôle de l'application des normes internationales du travail, qui est basé sur la persuasion dans le cadre d'un dialogue entretenu sur le long terme. La pratique du « name and shame », en désignant des mauvais élèves, pourrait avoir des effets contreproductifs sur ce point. La deuxième concerne le caractère partiel et partial des informations remontées au BIT. En effet, tous les Etats ne donnent pas accès à l'ensemble des mesures pertinentes et le risque est de ne pointer du doigt que les Etats les plus transparents. Enfin, on ne peut ignorer la charge de travail que représenterait l'examen systématique de toutes les mesures adoptées, dans le domaine du travail maritime, pour faire face à la crise à l'échelle mondiale (rappelons que la MLC, 2006 compte à ce jour 101 ratifications). Cela soulève des problèmes de ressources, tant humaines que financières.

Une autre possibilité, privilégiée à ce jour, vise à apporter une réponse plus globale, en rappelant aux Etats leurs obligations en matière de conditions de travail et de vie à bord des navires et en insistant sur la nécessité de revenir le plus rapidement possible à une application pleine et entière de la MLC, 2006. C'est ce en quoi consiste l'observation générale de 2020, qui s'abstient de toute référence à l'attitude d'un gouvernement en particulier. Les commentaires individuels récents adoptés par la CEACR sont dans la même ligne, en se contentant de répéter une mention type qui rappelle les enjeux de la crise et renvoie au contenu de l'Observation générale de 2020. On peut remarquer que seulement trois commentaires adoptés en 2021 interpellent des gouvernements sur les mesures dérogatoires qu'ils ont adoptées et qui s'inscrivent dans la doctrine de la force majeure. A titre d'exemple, un extrait de la demande directe adoptée en 2021 concernant le Bahamas³¹ :

Impact de la pandémie de COVID-19. La commission prend note des observations de la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) et de la Chambre internationale de la marine marchande (ICS) que le Bureau a reçues les 1er octobre 2020, 26 octobre 2020 et 4 octobre 2021, et selon lesquelles des États ayant ratifié la convention n'en ont pas respecté certaines dispositions pendant la pandémie de COVID-19. *Notant avec une profonde préoccupation l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la protection des droits des marins tels qu'énoncés dans la convention, la commission renvoie à son observation générale de*

³¹ V. également les demandes directes adoptées en 2021 concernant l'Irlande (https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNT_RY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4122252,102901,Irlande,2021) et Maurice (https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNT_RY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4122854,103106,Maurice,2021).

2020 et à ses commentaires sur cette question qui figurent dans le rapport général de 2021 et prie le gouvernement de fournir dans son prochain rapport des informations sur toutes mesures temporaires adoptées à cet égard, leur durée et leur impact sur les droits des gens de mer. À cet égard, la commission note en outre que, conformément à l'alerte technique 21-01 v2.1, publiée le 8 juillet 2021, en vigueur jusqu'à nouvel ordre, lorsque, en raison des restrictions de voyage imposées dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les membres d'équipage employés à bord doivent prolonger leur service au-delà de la période contractuelle indiquée dans leur contrat d'engagement maritime d'origine et/ou d'une période de 12 mois, les autorités maritimes des Bahamas considéreront que ces prolongations résultent d'un cas de force majeure et ne constituent donc pas une violation de la MLC, 2006. La commission rappelle que, dans son observation générale de 2020, elle a estimé que l'extrême fatigue des gens de mer qui sont à bord d'un navire depuis plus de onze mois (durée maximale par défaut de la période d'embarquement) constitue non seulement une situation de toute évidence dangereuse pour la santé et la sécurité des gens de mer concernés mais pose également un sérieux danger pour la sécurité de la navigation de manière générale. *La commission prie donc instamment le gouvernement de prendre sans délai les mesures nécessaires pour mettre l'ensemble de la législation pertinente en pleine conformité avec la convention, et de veiller à ce que, dans la pratique, il ne soit pas demandé aux gens de mer à bord de navires battant pavillon des Bahamas de continuer à travailler à bord au-delà de 11 mois (durée maximale par défaut de la période d'embarquement), et à ce qu'ils ne soient pas privés de la protection assurée par les dispositions de la convention.*

4) La durée maximale d'embarquement et les amendements

Dans le cadre des informations qui ont été remontées au BIT, les **dépassements constatés de la durée maximale d'embarquement** représentent un enjeu particulier. Les cas ont été nombreux et ont conduit certaines autorités portuaires à détenir les navires concernés. Ce fut le cas du « Brio Faith », battant pavillon panaméen, sur lequel des marins philippins étaient embarqués depuis plus de 20 mois sans avoir pu prendre leurs congés ni être rapatriés³². Celui-ci a été détenu par les autorités australiennes. Les durées excessives d'embarquement ont un impact sur la santé tant physique que mentale des équipages, mais surtout nombre de marins ont vu leur présence à bord être prolongée sans avoir la moindre visibilité sur moment où un rapatriement pourrait être organisé. Cette impossibilité à se projeter est en elle-même fortement déstabilisante.

D'un point de vue juridique, ces durées excessives constituent une violation de la MLC, 2006, laquelle prescrirait une durée maximale d'embarquement de 11 mois. Toutefois, le fondement avancé est fragile, reposant plus sur des commentaires répétés de la CEACR plus que sur une disposition précise de la convention. Ainsi, « il ressort d'une lecture conjointe de la norme A2.4, paragraphes 2 et 3 [de la MLC, 2006], sur le congé annuel, et de la norme A2.5.1, paragraphe 2 b), sur le rapatriement que la période ininterrompue maximale d'embarquement sans congé

³² V. les informations publiées par l'autorité australienne de sécurité maritime (AMSA) : <https://www.amsa.gov.au/news-community/news-and-media-releases/amsa-orders-cargo-ship-brio-faith-repatriate-seafarers-who>.

est en principe de onze mois »³³. Il s'agit de la consécration d'un droit au congé (repos) à terre, justifié par des raisons de santé et de sécurité maritime. Celui-ci doit être respecté, peu importe le type de contrat d'engagement maritime conclu (en général à durée déterminée) ou la durée convenue de l'engagement.

La fixation de cette durée maximale des périodes d'embarquement à bord a suscité des réactions assez hostiles. L'ICS, pour les armateurs, a rappelé que les gens de mer devraient pouvoir travailler au-delà de 11 mois à bord « s'ils le souhaitent » et que le délai de onze mois pose un problème pratique pour la validation des périodes d'embarquement que les élèves officiers doivent accomplir pour l'obtention de leurs brevets³⁴. Du côté des organisations de gens de mer, il a été souligné le caractère excessif d'un embarquement continu de onze mois pour la santé, mais également pour l'attractivité des professions maritimes. Rappelons que l'article L. 5542-29 du Code des transports français apporte une limite à la période maximale d'embarquement des marins, en prévoyant que « l'employeur organise le rapatriement (...) à l'issue d'une période d'embarquement maximale de six mois, qui peut être portée à neuf mois par accord collectif. »

La Note d'information du BIT (Questions relatives au travail maritime et au coronavirus (COVID-19)), dans sa version initiale, abordait explicitement ces dépassements en tant qu'exceptions à la règle des onze mois, admissibles sous conditions strictes. Elle précisait ainsi que, « compte tenu des dangers qu'entraîne une fatigue excessive des gens de mer, notamment de ceux dont les tâches ont une incidence sur la sécurité de la navigation et sur la sûreté et la sécurité de l'exploitation du navire, la prolongation de la période d'embarquement au-delà de onze mois devrait être autorisée uniquement lorsque cela est strictement nécessaire pour faire face à la situation d'urgence causée par la pandémie ». Dans la version 3.0 de cette même note, il est affirmé que : « quelles que soient les difficultés causées par la pandémie de COVID-19, la prolongation de la période d'embarquement au-delà de onze mois ne peut plus être considérée comme une solution à la question du changement d'équipages »³⁵.

L'observation générale de 2020 opère même un déplacement, du constat d'une violation de la convention vers la caractérisation de **situations de travail forcé**.

La commission note que, d'après l'ITF, la non-prise en charge du rapatriement des gens de mer à la fin de leur contrat figure de fait la prorogation forcée des contrats (ou la poursuite du travail sans contrat) dans des circonstances où le consentement ne peut à l'évidence être donné librement. L'ITF ajoute que cela soulève la question grave du recours massif à une forme de

³³ V., par exemple, la Demande directe (CEACR) - adoptée 2021, publiée 110ème session CIT (2022) concernant la Chine : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4122779,103404,Chine,2021. La CEACR indique notamment que : « que l'extrême fatigue des gens de mer qui sont à bord depuis plus de onze mois (durée maximale par défaut de la période d'embarquement) constitue non seulement une situation de toute évidence dangereuse pour la santé et la sécurité des gens de mer concernés mais également pose un sérieux danger pour la sécurité de la navigation de manière générale ». Ces formules se retrouvent dans de nombreux commentaires.

³⁴ Rapport III(A) de la CEACR publié en 2019, p. 30 et s. La CEACR a d'ailleurs reconnu que des dérogations pouvaient être accordées par l'autorité compétente de l'Etat membre.

³⁵ V. le paragraphe 44 de la Note d'information 3.0 : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_742317.pdf.

travail forcé sur des navires dans le monde entier. À cet égard, la commission renvoie à l'*article III* de la MLC, 2006, d'après lequel tout Membre vérifie que les dispositions de sa législation respectent, dans le contexte de la convention, le droit fondamental à l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire. La commission observe qu'il va sans dire que l'inaction même de certains États Membres au moment de garantir la relève d'équipage ou de permettre aux gens de mer de rentrer chez eux fait que ces personnes n'ont d'autre choix que de rester à bord et crée des circonstances les maintenant pendant des mois dans des situations pouvant relever du travail forcé. ***Par conséquent, la commission prie tous les États ayant ratifié la MLC, 2006, en leur qualité d'État du pavillon, d'État du port ou d'État fournisseur de main-d'oeuvre, d'adopter les mesures nécessaires ou de renforcer celles en vigueur sans délai afin de garantir qu'aucun marin n'est forcé de continuer à travailler aux termes d'arrangements contractuels prorogés sans qu'il ait pu exprimer son consentement libre, formel et éclairé.***

Au passage, les partenaires sociaux ont dénoncé le recours à des clauses dites de « no crew change » dans les conventions d'affrètement de navires, lesquelles engagent les opérateurs (armateurs, affréteurs) vis-à-vis de leurs clients à ne pas effectuer les changements d'équipage rendus nécessaires afin de ne pas retarder la livraison des marchandises transportées³⁶. La référence au travail forcé montre la volonté de faire appel au respect des droits fondamentaux qui sont protégés internationalement et régionalement par des instruments contraignants et, pour certains, directement invocables devant les juridictions nationales. Par ailleurs, les situations de travail forcé constituent nécessairement une « infraction grave (...) aux prescriptions de la convention », au sens de la Norme A5.2.1, paragraphe 6, qui autorise alors les États du ports (sous la coordination éventuelle des MoU) à décider de l'immobilisation du navire jusqu'à rectification.

Une évolution significative devrait intervenir en mai 2022, lors de la seconde partie de la quatrième réunion de la STC. A cette occasion, plusieurs **propositions d'amendements** vont être discutées et soumises au vote pour adoption³⁷. Ces propositions d'amendements sont, pour la plupart, le résultat d'enseignements tirés de l'expérience de la crise sanitaire. Ils visent notamment à améliorer l'accès des gens de mer à des soins médicaux immédiats à terre (proposition n°4) et à des moyens de communication à bord des navires (proposition n°6). La proposition n°12 entend inscrire explicitement dans la MLC, 2006 la référence à une durée maximale d'embarquement de 11 mois (au sein de la Norme A2.5.1). Des dérogations pourraient être apportées, mais uniquement de manière exceptionnelle : « Dans les cas exceptionnels dûment justifiés prévus par l'autorité compétente, au cas par cas et avec le consentement éclairé et écrit du marin concerné, un marin peut rester à bord pour une période limitée » (ajout envisagé à la Norme A2.4 sur le droit au congé annuel).

³⁶ V. la Déclaration des membres du bureau de la Commission tripartite spéciale sur la maladie à coronavirus (COVID-19) à propos d'une collaboration accrue entre armateurs et affréteurs en vue de faciliter les changements d'équipages, 15 décembre 2020 : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/statement/wcms_765012.pdf

³⁷ https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/special-tripartite-committee/WCMS_838642/lang--fr/index.htm. Le cas échéant, les amendements adoptés devront être confirmés par la Conférence internationale du travail de juin 2022 et une entrée en vigueur probable devrait intervenir en 2024. V. les documents suivants :

5) Conclusion

En conclusion, la pandémie de Covid-19 a été la source de nombreuses situations de détresse pour des gens de mer mobilisés pour assurer la continuité de la circulation des marchandises dans un monde qui s'était refermé. Face à cela, l'OIT, en lien avec d'autres organisations internationales et régionales, a réagi à travers différents mécanismes, dans le but de porter assistance aux équipages en souffrance et d'inciter les Etats ayant ratifié la MLC, 2006 à continuer à lui donner pleinement effet. Cette expérience est riche d'enseignements et il est probable que l'adoption prochaine de nouveaux amendements à la MLC, 2006 participera à améliorer durablement le sort des marins, que ce soit dans les conditions normales d'exploitation des navires ou dans des conditions de crises, probablement de plus en plus fréquentes dans ce monde dangereux³⁸.

³⁸ Clin d'œil à de cette grande juriste que fut M. Delmas-Marty, *Libertés et sûretés dans un monde dangereux*, Paris, Le Seuil, 2010.