



HAL
open science

Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail maritime 2006

Alexandre Charbonneau

► **To cite this version:**

Alexandre Charbonneau. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail maritime 2006 : Retour d'expérience sur des missions conduites en Afrique francophone de l'Ouest et du Centre . Gens de mer: un marché international du travail en perspectives, Editorial Gomylex, pp.175-202, 2016, 978-84-15176-67-1. hal-01470332

HAL Id: hal-01470332

<https://hal.science/hal-01470332>

Submitted on 17 Feb 2017

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.

Copyright

CHAPTER 6

Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail maritime 2006¹

Retour d'expérience sur des missions conduites en
Afrique francophone de l'Ouest et du Centre²

Alexandre CHARBONNEAU

Maître de Conférences, Faculté de droit de Bordeaux, UMR CNRS
n° 5114 COMPTRASEC

Abstract: *This consolidated Convention is complex and the International Labour Standards Department of the International Labour Office to organize sensitization workshops for stakeholders in West and Central Africa. The application concerns the States which have ratified the Convention. The West and Central Africa is home to regional organizations may take initiatives in this area. This raises the question of the relationship between these regional initiatives and obligations of Member States because of ratification. The first observations of the Expert Committee on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) ILO were published and sent to the States. They provide clarification and priority elements in the implementation of the Convention. Because of its scope, the Convention required an innovative national report form that presents some challenges and questions. It should clarify the relationship between the fundamental rights at work as forced labour, and the implementation of the Maritime Labour Convention.*

1) Je tiens à exprimer mes remerciements chaleureux envers l'ensemble des fonctionnaires et collaborateurs du Bureau International du Travail aux côtés desquels j'ai pu me former et redécouvrir constamment la richesse de la MLC. Ma reconnaissance va, en particulier, à Madame Cécile Balima, pour sa confiance et sa patience. Cet article adresse un bien maigre hommage au travail et à l'engagement de Madame Cléopatra Doumbia-Henri, ancienne Directrice du Département des Normes internationales du BIT, actuelle Présidente de la World Maritime University de Malmö. Sa contribution à l'amélioration des conditions de vie et de travail des gens de mer est remarquable.

2) Les propos ici tenus n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne saurait en aucun cas refléter la position de l'institution pour laquelle il a travaillé.

ALEXANDRE CHARBONNEAU

Résumé: La mise en œuvre de la Convention du Travail Maritime représente un défi pour les Etats. Le Département des Normes du Bureau International du Travail a engagé diverses actions afin d'assister les Etats d'Afrique de l'Ouest et du Centre dans leurs efforts pour ratifier cette convention. Par ailleurs, différentes organisations régionales sont intéressées, au regard de leurs compétences, par la mise en application de la MLC. Se pose la question de l'articulation entre ces initiatives régionales et les obligations des Etats membres en raison de la ratification. Les premiers commentaires de la Commission d'Experts sur l'Application des Conventions et des Recommandations (CEACR) de l'OIT ont été publiés et adressés aux Etats. Ils apportent des éléments de clarification dans la mise en œuvre de la Convention. Du fait de son ampleur, la Convention a nécessité un formulaire de rapport national innovant qui soulève cependant certaines interrogations. Il conviendrait de clarifier les rapports entre les droits fondamentaux au travail, tel le travail forcé, et la mise en œuvre de la Convention du Travail Maritime.

Introduction

En adoptant la Convention du travail maritime 2006 (MLC), l'Organisation internationale du travail (OIT)³ a posé une pierre angulaire dans l'édification du droit maritime international contemporain. Elle apporte ainsi un cadre commun à l'œuvre de modernisation du droit social maritime, que de nombreux Etats ont engagée ces dernières années. C'est en particulier le cas de plusieurs Etats francophones de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, héritiers de législations initialement adoptées dans les années 60 ou 70, très largement inspirées par le droit maritime de leur ancien colonisateur, que l'évolution des règles internationales et des contextes nationaux avaient rendues obsolètes.

En tant qu'instrument novateur, notamment en ce qu'il définit des responsabilités en matière de manning, de sécurité sociale, de traitement des plaintes des gens de mer, d'inspection et de certification des navires, la MLC représente un défi pour les Etats qui s'engagent par la ratification à l'appliquer. Elle porte en elle l'ambition de définir et de protéger de manière durable⁴ les conditions minimales de travail et de vie à bord des navires tout en apportant aux Etats une certaine flexibilité dans sa mise en œuvre, afin de s'adapter à leur niveau de développement.

Traduisant une exigence de fermeté, la convention étend son application, à travers le mécanisme de contrôle par l'Etat du port, jusqu'aux navires battant le pavillon d'Etats qui ne l'ont pas ratifiée⁵. En effet, l'article V, para. 7, de la MLC précise que «tout Membre s'acquitte de ses responsabilités contractées aux termes de la présente convention en faisant en sorte que les navires battant le pavillon de tout Etat ne

3) Sur la MLC, les conditions de son adoption et de sa mise en application, l'ouvrage de référence est celui de M. McConnel, D. Devlin & Cl. Doumbia-Henry, *The Maritime Labour Convention, 2006 – A Legal Primer to an Emerging International Regime*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2011. Voy., par ailleurs, O. Fotinopoulou-Basurko, *Aspectos generales del Convenio refundido sobre trabajo marítimo, 2006*, Servicio central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2006; I. Christodoulou-Varotsi, «Critical Review of the Consolidated Maritime Convention, 2006 of the International Labour Organization: Limitations and perspectives», *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 43-4, 2012, p. 467 et s.; Fr. Piniella, J. M. Silos et Fr. Bernal, «Qui donnera effet à la convention du travail maritime de l'OIT, 2006?», *RIT*, 2013, p. 67; P. Chaumette, «La ratification et la transposition de la convention OIT du travail maritime (MLC 2006)», *Droit social*, 2013, p. 915 et s.; ainsi que le dossier «La mise en œuvre de la convention du travail maritime de l'OIT: espoirs et défis», A. Charbonneau (dir.), *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2013/2.

4) Dépourvue de numéro, à la différence des autres instruments de l'OIT, elle a vocation dans l'avenir non pas à être remplacée mais à être amendée, selon des procédures définies aux Articles XIV et XV de la MLC. Voy. A. Charbonneau et P. Chaumette, «Premiers amendements à la Convention du travail maritime de l'OIT de 2006: Garanties financières en matière d'abandon des gens de mer et de responsabilité des armateurs en cas de décès ou de lésions corporelles», *Droit social*, 2014, p. 802 à 810.

5) Article V para. 7 de la MLC.

l'ayant pas ratifiée ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable que ceux battant le pavillon de tout Etat l'ayant ratifiée». Cette clause de traitement pas plus favorable donne à l'instrument une portée universelle et devrait permettre de prévenir les risques de concurrence déloyale qui pèseraient négativement sur les Etats et acteurs économiques du secteur acceptant de le mettre en œuvre.

Flexible, la MLC consolide sur une centaine de pages l'essentiel de l'acquis des instruments maritimes antérieurs de l'OIT. Elle distingue en son sein des dispositions obligatoires (Articles, Règles, Normes) et des dispositions non obligatoires (principes directeurs)⁶. Plusieurs commentateurs ont souligné l'importance prise par les principes directeurs dans la MLC, à travers le constat que des droits autrefois énoncés par des dispositions conventionnelles (obligatoires) avaient été consolidés dans sa partie non obligatoire⁷. Ce texte serait ainsi en recul sur certains points par rapport au niveau de protection présent dans les conventions antérieures qui l'ont inspiré. De ce fait, l'instrument est conçu pour mieux répondre aux contraintes pesant sur les pays émergents, qui ont dans l'ensemble peu ratifié les conventions maritimes récentes adoptées par l'OIT.

Ensuite, les Normes, en principe obligatoires quant à l'objectif de protection et aux moyens d'atteindre cet objectif qu'elles prescrivent, peuvent faire l'objet d'une mise œuvre par des dispositions dites équivalentes dans l'ensemble⁸. Par ce biais, l'Etat dispose d'une certaine marge de manœuvre quant aux moyens déployés au niveau national pour atteindre l'objectif de protection fixé par la Norme.

Enfin, si la convention retient, pour son champ d'application, une définition étendue des notions de «gens de mer» (ou marins) et de «navire», elle donne aux Etats la possibilité d'adapter cette définition à l'échelle nationale en excluant certaines catégories de «gens de mer» ou de «navires». C'est la catégorie de «navire» qui participe le plus à cette flexibilité poursuivie par la MLC. En effet, la convention s'applique à la plupart des navires⁹, à l'exclusion des navires affectés à la pêche, des

6) Ces dernières doivent cependant dument être prises en compte par l'Etat membre au moment de l'application de la convention (Article VI, para. 2 de la MLC).

7) Voy., par exemple, I. Christodoulou-Varotsi, «Les défis du bien-être des marins dans le nouveau contexte de la Convention du travail maritime consolidée de l'OIT», *ADMO*, 2007, p. 141 et s.

8) Article VI, para. 3 et 4 de la MLC. Sur la notion d'équivalence d'ensemble, *Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 77^{ème} session de la Conférence internationale du travail, 1990, Etude d'ensemble des rapports concernant la convention 147 sur la marine marchande (normes minima) et la recommandation 155 sur la marine marchande (amélioration des normes) de 1976*, Genève, BIT, 1990, p. 41 et s.

9) Article II, para. i): «navire désigne tout bâtiment ne naviguant pas exclusivement dans les eaux intérieures ou dans les eaux situées à l'intérieur ou au proche voisinage d'eaux abritées ou de zones où s'applique une réglementation portuaire.»

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

navires de construction traditionnelle et des navires de guerre¹⁰. Cependant, il est possible, après consultation des organisations d'armateurs et de gens de mer concernées, de ne pas appliquer la totalité des dispositions de la MLC aux navires d'une jauge brute inférieure à 200 tonneaux qui ne sont pas affectés à une navigation internationale. De même, différentes dispositions du Titre 3 sur le logement à bord autorisent les Etats à écarter certains types de navires en raison de leur taille.

Le compromis ainsi établi, entre innovation, fermeté et flexibilité, a rendu l'appréhension de cet instrument délicate pour les Etats destinataires, ce qui explique sans doute le retard pris pour son entrée en vigueur, malgré les espoirs affichés lors de son adoption en 2006¹¹. Celle-ci est finalement intervenue le 20 août 2013.

Dans son approche de la réception par les Etats membres des conventions internationales du travail, l'OIT distingue deux principales phases. La première concerne la promotion de la norme, afin que celle-ci soit le plus largement ratifiée. Cela permettra de réunir au plus vite les conditions de son entrée en vigueur objective¹² mais aussi de renforcer sa légitimité. Une fois l'instrument entré en vigueur, objectivement puis subjectivement, c'est-à-dire pour chaque Etat l'ayant ratifié, une seconde phase débute, dite de mise en application. Elle se traduit par de l'assistance technique apportée aux Etats et par l'activation d'un mécanisme particulier de contrôle, fondé pour l'essentiel sur l'examen de rapports nationaux préparés par les Etats, qui rendent ainsi compte de leur législation et des pratiques nationales pertinentes au regard de la convention concernée¹³. En 2014, l'OIT a pu examiner les premiers rapports transmis par les Etats ayant ratifié la MLC et réagir à ces rapports sous la

10) Sur les questions soulevées par cette qualification: voir le document de travail établi pour la Commission préparatoire tripartite sur la CTM 2006, Genève, 20-22 septembre 2010 (PTMLC/2010).

11) En effet, l'article VIII de la MLC précise que son entrée en vigueur est conditionnée «à la ratification d'au moins 30 Membres représentant au total au moins 33 pour cent de la jauge brute de la flotte marchande mondiale.» Si la règle relative au tonnage a été rapidement satisfaite, c'est la lenteur des ratifications étatiques qui explique le retard dans son entrée en vigueur.

12) Selon la distinction retenue par J.-M. Servais, *International Labour Law*, Kluwer Law International, 2014, p. 54 et s. L'entrée en vigueur «objective» est définie au regard des dispositions finales des conventions, en référence à un délai et parfois à un seuil de ratifications (en général 12 mois après l'enregistrement de 2 ratifications). L'entrée en vigueur subjective succède à l'entrée objective et concerne l'Etat qui, individuellement, s'engage par la ratification à donner corps et effectivité à la convention dans son droit interne. En règle générale, elle prend subjectivement effet douze mois après enregistrement de sa ratification.

13) Il servira de base à un contrôle régulier exercé par la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations: Voir notamment, X. Beaudonnet (dir.), *Droit international du travail et droit interne. Manuel de formation pour juges, juristes et professeurs de droit*, Turin, Centre international de formation de l'OIT, 2009 et M. Rodriguez-Pinero, «Le système de contrôle des conventions internationales du travail de l'OIT et le rôle de la Commission d'experts», in N. Aliprantis (dir.), *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 159 et s.

forme de commentaires.

La présente contribution s'appuie sur un travail d'expertise réalisé auprès du Département des Normes internationales (Genève) et du Bureau de Dakar de l'OIT, entre 2008 et 2015. Ce travail concerne à la fois la promotion et la mise en application de la MLC. Il a été mené auprès de plusieurs Etats d'Afrique de l'ouest (Bénin, Côte d'Ivoire, Sénégal, Togo)¹⁴, ainsi qu'auprès d'organisations régionales couvrant l'Afrique de l'ouest et du centre (CEMAC et OMAOC)¹⁵.

Les activités de promotion se sont traduites par l'organisation d'ateliers de sensibilisation des acteurs, au niveau national ou régional, respectant le principe du tripartisme qui gouverne le fonctionnement de l'OIT. Sont donc mis en présence des représentants des administrations (affaires maritimes, travail, sécurité sociale), des organisations de gens de mer et d'armateurs, mais aussi des agences de recrutement et de placement, des membres de foyers d'accueil. Ces ateliers ont pour objectif de discuter, d'enrichir et finalement de valider une analyse comparative de la législation nationale, préparée en amont par un expert du BIT, destinée à mesurer les efforts réels à accomplir pour que l'Etat se mette en conformité avec la MLC. Concernant la phase de mise en application, pour les Etats ayant ratifié la MLC, le travail consiste en la préparation de propositions d'amendements de la législation nationale ou d'autres mesures à adopter, soumises elles-mêmes à validation tripartite lors d'ateliers nationaux. Une assistance à la préparation du rapport national, dans le cadre de la procédure de contrôle réalisée par l'OIT, peut aussi être apportée aux autorités nationales.

La mise en application (I) concerne en premier lieu les Etats qui ont ratifié la MLC. Cependant, l'Afrique de l'ouest et du centre est le siège d'organisations régionales susceptibles de prendre des initiatives en la matière. Se pose alors la question de l'articulation entre ces initiatives et les obligations qui incombent aux Etats en raison de la ratification. Dans quelle mesure viennent-elles coordonner voire suppléer les Etats dans leurs efforts? Par ailleurs, les premiers commentaires des organes de contrôle de l'OIT viennent d'être publiés ou adressés aux Etats (II). Ceux-ci vont nécessairement apporter des éléments de clarification et de priorisation pour la mise en œuvre de la convention. De par son ampleur, la MLC a nécessité la préparation d'un formulaire de rapport innovant qui soulève néanmoins certaines difficultés et interrogations.

14) Le Bénin et le Togo ont déjà ratifié la MLC. Concernant la Côte d'Ivoire et le Sénégal, la mission d'expertise s'intéressait aussi à la convention n°188 sur le travail à la pêche, de 2007.

15) Dans le cadre des discussions régionales mais aussi d'un atelier organisé à Dakar en décembre 2013, par le Centre international de formation de l'OIT à Turin, la situation nationale de certains Etats a également été prise en compte. Il s'agit de la République du Congo et du Gabon, qui ont ratifié la MLC, ainsi que de l'Algérie, du Cameroun, de la Mauritanie, de la République de Centrafrique, de la République démocratique du Congo et du Tchad.

1 La mise en application de la MLC

Deux principales voies de mise en application se dessinent en Afrique francophone de l'ouest et du centre: l'approche unilatérale (A) et l'approche coordonnée (B).

A. La mise en application unilatérale

Qu'il s'agisse du Bénin, du Togo ou de la Côte d'Ivoire, chacun de ces Etats connaît, dans la période récente, un processus de modernisation de sa législation maritime. Le Bénin a adopté en 2011 une loi portant Code maritime¹⁶. Le Togo¹⁷ et la Côte d'Ivoire¹⁸ ont élaboré des projets en cours d'adoption. Cette loi ou ces projets, de par leur caractère récent, devraient avoir intégré les apports de la MLC. Rappelons que cela correspond à un engagement exprimé par le Bénin et le Togo à travers la ratification de la MLC, et que les autorités de la Côte d'Ivoire ont affirmé leur intention de procéder à cette ratification prochainement. Cependant, il apparaît que ces textes connaissent de réelles lacunes, voire ignorent certaines des prescriptions détaillées portées par la MLC (par exemple en matière de certification, inspections, plaintes, ainsi qu'en matière de santé et sécurité au travail). Un élément d'explication nous semble indispensable à la compréhension du contexte dans lequel ces Etats agissent sur le plan législatif et réglementaire: l'origine de cette loi et de ces projets remonte à la fin des années 90 ou au tout début des années 2000. L'instabilité politique, la valse des ministres en charge du portefeuille des transports maritimes, les contraintes qui pèsent sur le processus législatif au niveau national, tout cela explique cette lenteur. Dès lors, il est difficile de regarder ces réformes comme portant l'ambition d'assurer la mise en conformité de la législation nationale avec la MLC. Sur ce point, le Sénégal est dans une position particulière, dans la mesure où sa législation maritime en vigueur date de 2002¹⁹. Elle est donc antérieure à l'adoption de la MLC et ne la prend pas en compte.

A travers les missions conduites et les échanges avec les autorités nationales, il semble possible d'identifier certains problèmes récurrents que ces Etats rencontrent.

Au stade de la mise en conformité de sa législation nationale, l'Etat qui ratifie la

16) Loi n°2010-11 du 7 mars 2011 portant Code maritime. Celle-ci abroge l'Ordonnance n°68-38/PR/MTPPT du 18 juin 1968 portant Code de la marine marchande mais laisse subsister le Statut général des gens de mer, issu de la loi n°98-015 du 12 mai 1998.

17) Nouveau Code de la Marine marchande appelé à remplacer l'actuelle Ordonnance n°29 du 12 août 1971 portant Code de la marine marchande.

18) Nouveau Code maritime, appelé à remplacer la Loi n°61-349 du 9 novembre 1961, relative à l'institution d'un Code de la Marine marchande

19) Il s'agit de la Loi n°2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la Marine Marchande et principalement du décret d'application n°2004-283 du 5 mars 2004.

convention est soumis à des obligations de consultation des organisations de gens de mer et d'armateurs. Ces obligations sont présentes à différents endroits de la convention. C'est le cas notamment lorsque l'Etat souhaite, dans une perspective de flexibilité, exclure certains navires du champ d'application des mesures nationales d'application²⁰.

Le formulaire de rapport sur l'application de la MLC prévoit d'ailleurs que l'Etat fournisse la liste des organisations consultées²¹. Concernant les mesures de flexibilité, le formulaire de rapport est plus exigeant dans la mesure où l'Etat doit donner des informations complètes sur le processus de consultation engagé et sur ses résultats²². Une fois le formulaire de rapport complété, l'article 23 de la Constitution de l'OIT prévoit que «chaque Membre communiquera aux organisations représentatives reconnues telles aux fins de l'article 3 copie des informations et rapports transmis au Directeur général en application des articles 19 et 22». Cette transmission permet aux organisations représentatives de réagir par des commentaires, au besoin par voie de réclamation, lorsque les informations ne correspondent pas à la réalité observée ou bien si une situation particulière met en évidence un problème d'application.

De quelles organisations s'agit-il? Le Bénin, le Togo et la Côte d'Ivoire ont connu l'existence d'une compagnie nationale jusqu'à la fin des années 70 ou au début des années 80. En ce sens, pour reprendre le vocabulaire de la MLC, ils étaient Etats du pavillon, du port et éventuellement fournisseurs de main-d'œuvre. Cette tradition s'est perdue avec la disparition des compagnies nationales. On trouve ainsi peu de conventions collectives adoptées pour régir l'emploi à bord de navires²³. Lorsque les législations récentes renvoient à des textes réglementaires sectoriels ou à des accords d'entreprise, ceux-ci ne sont pas adoptés.

20) Voy., par exemple, l'article II, para. 6 et les exclusions prévues au titre 3, Norme A3.1, para. 9 a) et 20.

21) Point IV du formulaire de rapport.

22) Point V du formulaire de rapport.

23) Pour le Sénégal, il s'agit de la Convention collective de 1975, fixant les conditions d'emploi des officiers et marins de la marine marchande sénégalaise (section commerce), à laquelle s'ajoute la Convention collective de 1976 fixant les conditions d'emploi des officiers et marins de la marine marchande sénégalaise (section pêche) et la Convention collective nationale interprofessionnelle, conclue le 27 mai 1982 et étendue par l'arrêté interministériel n°1305 M.F.P.T.-D.T.S.S. du 21 mars 1983. Cette dernière ne s'applique visiblement pas aux gens de mer. Pour la Côte d'Ivoire, il s'agit de Convention collective interprofessionnelle, du 19 juillet 1977 et d'une convention collective applicable au travail dans le secteur de la pêche du 19 septembre 1989. Le Bénin dispose d'une convention collective générale du travail applicable aux entreprises relevant des secteurs privé et para-public, conclue en 2005, qui remplace une précédente convention de 1974. Son application aux gens de mer est incertaine. Il en va de même pour le Togo, avec la Convention collective interprofessionnelle de 1978, remplacée le 20 décembre 2011.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

Dès lors, les syndicats appelés à la consultation représentent en général soit les pêcheurs, soit les marins employés par le port ou par quelques armements exploitant des navires sous pavillon national pour un usage local. Parfois, il s'agit d'organisations représentant les marins employés sur les navires affectés à l'exploitation des plateformes. Le représentant local de la fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) peut aussi intervenir dans le dialogue avec les autorités nationales. Les marins qui s'engagent sous pavillon étranger, via des agences de recrutement ou de placement, n'ont souvent que peu de contacts avec les organisations syndicales nationales, n'étant parfois tout simplement pas recensés ou suivis par leur propre administration.

Concernant les consultations prévues par la MLC, il n'y a pas d'exigence de représentativité. Celle-ci se manifeste par contre au niveau du système de contrôle (article 23 de la Constitution de l'OIT). D'une manière générale, si la MLC peut avoir un effet structurant sur le dialogue social national, c'est à travers la prise de conscience qu'elle provoque de ce problème de la représentation syndicale des gens de mer. Celle-ci apparaît complémentaire au travail développé par l'ITF²⁴, dans l'intérêt même du suivi de la mise en œuvre de la convention sur le long terme. La MLC prévoit un mécanisme alternatif, à travers la consultation de la Commission tripartite spéciale²⁵, rattachée au Conseil d'administration du BIT pour suivre en permanence l'application de la convention²⁶. Cependant, en pratique, les Etats peuvent se montrer réticents à faire examiner leurs projets de textes nationaux par des représentants de gouvernements, d'armateurs et de gens de mer provenant d'Etats étrangers.

Qu'ils s'intitulent «Code des transports» ou «Code maritime», les recueils de législations nationales qui définissent le régime social des marins soulèvent de nombreuses interrogations au stade de l'application de la MLC. Ils ne distinguent pas toujours le régime applicable à la pêche et au transport, alors que les niveaux de protection prévus par les instruments de l'OIT ne sont pas les mêmes²⁷. La ratification de la MLC engage l'Etat à remettre à plat l'ensemble des catégories de marins identifiées au niveau national de manière à pouvoir spécifier, s'il l'estime nécessaire, le régime des pêcheurs ou des gens de mer.

24) N. Lillie, *A Global Union for Global Workers. Collective Bargaining and Regulatory Politics in Maritime Shipping*, New York, Routledge, 2006 ainsi que notre contribution à l'ouvrage de I. Daugareilh (dir), «L'articulation des contrôles privés et publics de l'application des normes sociales maritimes», *La responsabilité sociale des entreprises, vecteur d'un droit de la mondialisation?*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

25) Article VII de la MLC.

26) Article XIII de la MLC.

27) Pour la pêche, se reporter à la convention n°188 et à la recommandation n°199 sur le travail dans la pêche de 2007.

Une définition exhaustive de la notion de gens de mer ou de marin est proposée par la MLC, dépassant l'acception habituellement admise au niveau national qui lie cette qualité aux seuls emplois affectés à la marche et à la conduite du navire. Il s'agit «des personnes employées ou engagées ou travaillant à quelque titre que ce soit à bord d'un navire auquel la présente convention s'applique»²⁸. Certaines catégories de travailleurs peuvent être exclues, en tenant notamment compte du caractère occasionnel du travail à bord, au sens de la résolution n°VII concernant l'information sur les groupes professionnels, adoptée le 22 février 2006 par la Conférence internationale du travail²⁹. Durant les ateliers de sensibilisation, le statut des personnes travaillant à bord des plateformes a régulièrement suscité des discussions délicates entre les autorités nationales, les agences de recrutement et de placement, ainsi que les représentants des gens de mer présents. Il en va de même pour les marins engagés sur des navires qui travaillent en lien avec ces plateformes. Le renvoi à la détermination nationale des catégories de «gens de mer» et de «navires» ne va pas sans susciter de tensions.

Par ailleurs, la convention prévoit un niveau de protection équivalent pour les travailleurs à terre et les marins concernant certains des droits qu'elle affirme³⁰. Ce faisant, elle conduit les Etats à réexaminer le particularisme du régime social des marins. La compétence administrative dans la conduite du processus de mise en conformité de la législation nationale se trouve ainsi mise en question dans plusieurs Etats³¹. Quels sont les rôles respectifs du Ministère des transports (affaires maritimes) et du Ministère du travail dans ce processus? L'intervention du Ministère du travail peut favoriser une meilleure articulation avec le droit commun du travail, ainsi qu'une participation de l'inspection du travail terrestre dans le cadre des inspections menées par l'Etat du pavillon ou du port (visites conjointes), au regard de son expérience. Rappelons aussi que certaines administrations ne traitent que du transport maritime, et ne sont ainsi pas compétentes pour les questions portuaires ou de pêche. Pour prendre l'exemple de la Côte d'Ivoire, la décision d'inclure ou non le statut social des pêcheurs dans le cadre du projet de Code maritime en cours d'adoption ne relèverait pas de la seule administration qui porte ce projet, en l'occurrence la Direction générale des affaires maritimes et portuaires rattachée auprès du Ministère des transports. Le statut des pêcheurs relève de la compétence du Ministère des affaires halieutiques. Cette organisation des compétences pèse sur la mise en application de la MLC.

28) Article II, para. 1 f).

29) Voy. aussi le document dit *Questions fréquentes*, Genève, BIT, 2014, actualisé régulièrement, qui détaille un certains nombres de difficultés rencontrées par les Etats membres dans l'application de la MLC. Il est accessible sur le site de l'Organisation.

30) En matière de soins médicaux (Règle 4.1, para. 4) et de sécurité sociale (Règle 4.5, para. 3).

31) Voy. les contributions au dossier «La mise en œuvre de la Convention du travail maritime: espoirs et défis» de la *Revue de droit comparée du travail et de la sécurité sociale*, n°2/2013.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

Traditionnellement, le critère de rattachement au régime de protection sociale était le pavillon³². La précédente convention n°165 sur la sécurité sociale des gens de mer, de 1987, renvoyait à la législation nationale le soin de définir les gens de mer couverts par elle³³, sous réserve de quelques dispositions particulières³⁴. En vertu de la MLC, les protections en matière de sécurité sociale conférées au titre des Règles 4.1 (soins médicaux) et 4.2 (responsabilité des armateurs en cas d'accident, de maladie ou de décès au service du navire) sont d'application pavillonnaire tandis que les autres risques, énoncés en référence à la Convention n°102 concernant la sécurité sociale de 1952³⁵, sont couverts selon le critère de la résidence. L'Etat qui ratifie s'engage à faire bénéficier les marins d'une protection pour trois des neuf branches au minimum, l'objectif étant à terme d'atteindre une protection complète.

En pratique, il est fréquent de trouver dans les législations étudiées que les risques vieillesse, famille et accidents du travail et maladies professionnelles (à partir du moment où l'armateur n'est plus responsable) relèvent du régime général de sécurité sociale. Cependant, cette affiliation était effective alors qu'un armement national opérait. Avec sa disparition, les marins du commerce ont recherché des embarquements sous pavillon étranger et ont cessé de relever de ce régime.

L'affiliation par la résidence pourra jouer un rôle subsidiaire lorsque la couverture prévue par le contrat d'engagement (assurance privée) ou par la loi pavillonnaire sera insuffisante ou défailante. En pratique, sa mise en œuvre soulève de sérieuses difficultés pour des caisses de sécurité sociale nationales qui ne concernent qu'une part limitée de la population (à l'exclusion notamment du travail informel). Concernant les marins, les règles de cotisation, qui ouvrent droit aux prestations, doivent souvent être redéfinies. Elles s'avèrent inadaptées en ce qu'elles ne tiennent pas compte de l'irrégularité de l'activité en mer. L'équilibre financier des régimes doit par ailleurs être préservé. Lorsque les marins réalisent leur activité pour plusieurs armements exploitant des navires sous des pavillons différents, les accords bilatéraux ou multilatéraux qui organiseront la prise en charge de la protection sociale devront être passés avec les Etats du pavillon concernés.

32) Au regard des législations nationales, il s'agit d'un rattachement fondé sur la territorialité, parfois assorti de conditions ayant trait à la nationalité.

33) Article 7 de la Convention n°165: «La législation de tout Membre doit accorder aux gens de mer auxquels la législation de ce Membre est applicable une protection en matière de sécurité sociale non moins favorable que celle dont bénéficient les travailleurs à terre, à l'égard de toute branche de sécurité sociale mentionnée à l'article 3 pour laquelle il possède une législation en vigueur». La convention n°165 n'a été ratifiée que par 3 pays dont l'Espagne en 1991.

34) Articles 16 à 29 de la Convention n°165.

35) L'objectif est affirmé d'une couverture complète pour les risques suivants: soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, prestations familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants.

La mise en œuvre de la CTM 2006 ne distingue pas selon la «consistance maritime» de l'Etat qui la ratifie. Pour les Etats principalement fournisseurs de main-d'œuvre, qui ne disposent pas de flotte exploitée sous pavillon national, ratifier la MLC implique un imposant travail législatif, qui conduira à l'adoption de mesures détaillées, notamment sur le logement des équipages (titre 3) et sur la prévention des risques professionnels (règle 4.3), mesures qui ne trouveront pas de navire où s'appliquer. Il en va de même concernant les obligations mises à la charge de l'Etat du pavillon en vertu du titre 5 de la MLC (inspection et certification), qui certes, peuvent être déléguées mais qui supposent un cadrage légal ou réglementaire.

Pour répondre aux contraintes posées par ce travail législatif, un modèle de dispositions nationales a été préparé par le Département des normes internationales du travail de l'OIT³⁶. Ce document présente un double avantage. Il raccourcit le temps de préparation des amendements rendus nécessaires par la ratification de la MLC. Il donne aux administrations nationales des dispositions types qui éviteront d'introduire ou de conserver dans la législation nationale des éléments incompatibles. Le problème juridique que soulève le recours à ce modèle de dispositions nationales est la réception qui sera réservée aux législations ainsi amendées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (CEACR), qui est un organe de contrôle indépendant au sein de l'OIT. Même si les dispositions-types reprennent étroitement le contenu de la convention, certaines formulations diffèrent. Dès lors, quelles garanties politique et juridique un Etat va-t-il tirer du suivi de ce modèle de dispositions types quant à la conformité de sa législation? L'adoption d'une législation compatible suivant le modèle établi n'assure qu'une mise en conformité initiale avec la MLC. En effet, des mesures complémentaires devront être préparées au niveau national pour rendre ce dispositif effectif (réglementaires, conventionnelles).

La MLC définit un cadre social minimal de portée universelle. Cependant, le contexte concurrentiel que connaît le secteur du transport maritime soulève la question du comportement que les Etats vont adopter à l'égard de la Convention. Certains pavillons, estampillés syndicalement «pavillons de complaisance», sont socialement régis par une législation en apparence compatible. La compatibilité textuelle ne préjuge alors en rien de la réalité du respect des conditions de vie et de travail à bord. Parmi ces Etats, figurent les premières ratifications de la CTM 2006 enregistrées par l'OIT³⁷.

D'une manière générale, l'Etat qui ratifie la convention est tenu par une clause de non régression³⁸. Cependant, par son ampleur, la mise en œuvre de la Convention implique

36) Département des normes internationales du travail, *Manuel. Eléments d'orientation pour la mise en œuvre de la convention du travail maritime, 2006. Modèle de dispositions nationales*, Genève, 2012.

37) Citons, par exemple, le Libéria en 2006, les Iles Marshall en 2007, les Bahamas en 2008, le Panama en 2009.

38) Article 19§8 de la Constitution de l'OIT. Cette exigence est rappelée dans les dispositions liminaires

la réécriture d'une part significative de la législation nationale et ce travail peut coïncider avec le souhait de l'Etat, au prétexte de toiler cette législation, de supprimer des dispositions jugées obsolètes, parfois au détriment des marins. La prise en compte de l'attractivité du pavillon national peut mettre à mal le respect du principe de non régression, de manière directe ou indirecte, pour le registre national ou des seconds registres ou registres internationaux. Le souci de modernisation du droit national peut parfois être difficile à distinguer de certaines considérations économiques. Comment interpréter, du point de vue du principe de non régression, l'adoption d'un dispositif sur les agences de recrutement et de placement au niveau national alors que le droit jusqu'alors en vigueur ne permettait qu'un modèle de recrutement et d'emploi directs? Certes le recours à des agences privées de recrutement et de placement (crew ou manning agencies) n'est pas imposé par la MLC³⁹. Cependant, la ratification de la MLC est l'occasion d'entériner ces pratiques au niveau national, y compris pour des motifs de protection et dans l'intérêt de la main-d'œuvre concernée⁴⁰.

B. La mise en application coordonnée

Une autre voie possible consiste à coordonner la mise en application nationale de la MLC. Au regard de la Constitution de l'OIT⁴¹, les Membres demeurent, en effet, les destinataires des instruments normatifs adoptés par l'Organisation⁴². A ce jour, seuls des Etats se sont vus reconnaître cette qualité. Cependant, parce que la ratification de la MLC va affecter des compétences que les Etats ont pu transférer à des organisations régionales ou parce que ces organisations ont pu souhaiter encourager la ratification rapide de la MLC, celles-ci vont intervenir dans le processus de mise en application.

L'exemple le plus documenté est sans doute celui de l'Union européenne⁴³. Une décision du Conseil a ainsi autorisé les Etats membres à ratifier la MLC en fixant un

de la MLC.

39) Norme A1.4, para. 4 b).

40) Au niveau communautaire, cette question doit être rapprochée de la mise en œuvre de la directive 2008/104/CE qui libéralise le recours au travail intérimaire dans une perspective de flexicurité (emploi et sécurité).

41) Constitution de l'OIT, article 1. L'Union européenne a le statut d'observateur auprès de l'OIT.

42) Sur les rapports entre l'Union européenne et les organisations internationales agissant dans le domaine maritime, voir A. Charbonneau, *Marché international du travail maritime. Un encadrement juridique en formation*, Aix-Marseille, Préface de Patrick Chaumette, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2009, p. 201 et s.

43) Voir notamment les contributions d'O. Fotinopoulou-Basurko, «La mise en œuvre effective de la CTM 2006 dans les Etats membres dépendra-t-elle du rôle normatif joué par l'UE en la matière?» et d'A. Devouche, «L'Union européenne et le droit du travail maritime: de l'adoption à l'application de la CTM 2006», in A. Charbonneau (dir.) «La mise en œuvre de la convention du travail maritime de l'OIT: espoirs et défis», *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2013/2, p. 66-77.

délai pour le dépôt des instruments de ratification⁴⁴. L'OIT ne pouvait être indifférente à cette démarche alors qu'à l'époque l'enjeu principal était de réunir les conditions restrictives d'entrée en vigueur de la MLC. L'Union européenne a engagé, en parallèle, un processus de reprise de la MLC en droit communautaire, à travers l'adoption d'une série de directives⁴⁵.

La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui regroupe le Cameroun, la République de Centrafrique, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad⁴⁶, s'est dotée dès 1994 d'un Code communautaire de la Marine marchande (CCMM)⁴⁷. Ce Code a été, par la suite, révisé à deux reprises, en 2001 puis en 2012, cette dernière version étant en vigueur⁴⁸. L'un des enjeux de la révision de 2012 était d'assurer la mise à jour du Code au regard de l'adoption de différents instruments internationaux, dont la MLC.

Le CCMM est un règlement communautaire. En vertu du Traité révisé qui institue la CEMAC⁴⁹, «les règlements et les règlements cadre ont une portée générale. Les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre» (article 41, alinéa 2). L'article 798 du CCMM prévoit que «1. Le présent Code abroge et remplace toutes dispositions antérieures contraires. 2. Sauf dispositions contraires, le présent Code est impératif dans toutes ses prévisions et est directement applicable dans tous les Etats membres. Il entre en vigueur dès son adoption par le Conseil des Ministres de l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) et est publié au Bulletin Officiel de la Communauté».

44) Décision 2007/431/CE du 7 juin 2007, JOCE du 22 juin 2007, L161/63. L'échéance pour le dépôt des instruments de ratification est alors fixée au 31 décembre 2010 (article 2).

45) Directive 2009/13/CE du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE; Directive 2013/38/UE du 12 août 2013 portant modification de la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'Etat du port et Directive 2013/54/UE du 20 novembre 2013 relative à certaines responsabilités de l'Etat du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la convention du travail maritime, 2006.

46) Voy., notamment, M. Fau-Nougaret (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, P. Itoua «Lepatrick», *La banque mondiale et la CEMAC. Un partenariat pour l'aide au développement de la sous-région*, Paris, L'Harmattan, 2013, P. Libong Badjan, *Réformes institutionnelles de la CEMAC. Jeu d'acteurs, intérêt des Etats*, Paris, L'Harmattan, 2013, T. Zogbelemou, *Droit des organisations d'intégration économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2014.

47) Il s'agit du Code adopté le 22 décembre 1994 (Acte n°6-94 UDEAC-594-CE-30). Voy. le commentaire du Code de 2001 de G. Ngamkan, «Etude comparée entre le droit maritime français et le droit maritime communautaire de l'Afrique centrale (CEMAC)», *Le Droit Maritime Français*, 2012, p. 738 et s.

48) Règlement (n°08/12 – UEAC-088-CM-23) adopté par le Conseil des Ministres de la CEMAC le 22 juillet 2012.

49) La dernière révision en date est celle du 28 juin 2008.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

La consistance de cette applicabilité directe est assez difficile à cerner. Le principal ouvrage traitant de ce droit communautaire fait ainsi constamment référence au droit de l'Union européenne pour interpréter les concepts qui gouvernent son fonctionnement⁵⁰. A l'initiative du BIT et de la République du Congo, un atelier de sensibilisation à la MLC s'est tenu à Brazzaville du 16 au 19 février 2015. A l'occasion de cet atelier, il est apparu que, dans la pratique, le CCMM est directement invoqué devant les juridictions des Etats membres⁵¹ et s'inscrit donc dans une démarche de constitution d'un droit maritime uniforme au niveau sous régional.

Ce Code, concernant la mise en œuvre de la MLC, a donc pour principal intérêt de définir des conditions communes minimales de mise en œuvre sous le contrôle de la Cour de justice de la CEMAC⁵² (article 48 du Traité révisé et Convention régissant le fonctionnement de la Cour de justice). Son Livre V traite plus spécifiquement des gens de mer. Il propose un socle de dispositions que les Etats membres pourront, le cas échéant, introduire dans leur droit national et compléter par les mesures législatives, réglementaires ou autres requises.

Les Etats sont cependant appelés à ratifier la MLC, ce qu'ont fait le Congo et le Gabon, dans la mesure où le Code n'entend pas se substituer à leurs obligations. Le CCMM rappelle d'ailleurs l'importance de cette ratification en son article 196, relatif au contrôle des navires par l'Etat du port: «(...) Les inspections porteront non seulement sur le respect de la Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS 74) telle qu'amendée, mais aussi sur celui des conventions ci-après, sous réserve toutefois que l'Etat membre de la CEMAC qui procède au contrôle les ait lui-même ratifiées: (...) Convention de travail maritime de 2006 de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.)».

Les Etats membres de la CEMAC peuvent donc appliquer le Code directement sous réserve d'adopter une législation, une réglementation ou d'autres mesures (techniques, conventionnelles)⁵³ donnant effet à ses prescriptions, le complétant pour les matières

50) L. Tengo, *Droit communautaire général. CEMAC.*, Paris, Ed. Ccinia communication, 2013, en particulier les pages 188 et s. concernant le droit communautaire dérivé et les pages 204 et s. concernant le principe de l'applicabilité immédiate.

51) Sur la notion d'invocabilité directe en droit français: J.-Fr. Akandji-Kombé, «De l'invocabilité des sources européennes et internationales du droit social devant le juge interne», *Droit social*, 2012, p. 1014 et s.

52) Voy. l'article 48 du Traité révisé instituant la CEMAC et la Convention régissant le fonctionnement de la Cour de justice.

53) C'est le cas, par exemple, de l'article V, para. 1, de la MLC qui dispose que: «Tout Membre applique et fait respecter la législation ou les autres mesures qu'il a adoptées afin de s'acquitter des obligations contractées aux termes de la présente convention en ce qui concerne les navires et les gens de mer relevant de sa juridiction.» La Norme A3.1 relative au logement des équipages prévoit, en son premier paragraphe, que: «Tout Membre adopte une législation exigeant que les navires battant son pavillon (...)»

que celui-ci ne détaille pas ou n'aborde pas et assurant une mise en œuvre adaptée avec la situation nationale, conformément à l'objectif de flexibilité poursuivi par la Convention.

Cela se retrouve sur le plan de son contenu, qui témoigne, dans sa version de 2012, d'un réel rapprochement avec le niveau de protection voulu par la MLC. Le Code conditionne ainsi l'exercice de l'activité de marin à un âge minimum de 16 ans⁵⁴. Toutefois, il ne fait aucun cas des travaux susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité des jeunes gens de mer⁵⁵, laissant aux Etats membres le soin de déterminer les types de travaux concernés. Il en va de même pour d'autres aspects de la convention, pour lesquels le CCMM se limite à fixer un cadre général. Les Etats membres devront ainsi adopter les politiques et programmes requis en matière de santé et sécurité au travail⁵⁶, ils devront déterminer et organiser au niveau national les procédures relatives aux responsabilités de l'Etat du pavillon et du port concernant le respect de la MLC (Titre V). En matière de sécurité sociale, le CCMM reprend textuellement le contenu de la Règle 4.5 et de la Norme A4.5⁵⁷, à charge là aussi pour les Etats de réaliser le programme dessiné par ces dispositions. Sous réserve de certaines exceptions, les principes directeurs n'ont pas été inclus dans le texte du CCMM.

Les principales difficultés concernent le champ d'application retenu pour la mise en œuvre du Code, lequel comprend les navires de pêche et s'appuie sur des définitions autonomes des notions de gens de mer et de marins, susceptibles de ne pas répondre aux exigences de la MLC⁵⁸.

Certains des Etats membres de la CEMAC sont des Etats sans littoral (Tchad, République de Centrafrique). Ceux-ci n'ont pas ratifié, par le passé, les conventions de l'OIT traitant du travail maritime ni même les conventions OMI⁵⁹. Ils n'intègrent pas la coordination régionale en matière de contrôle des navires par l'Etat du port, dite du mémorandum d'Abuja. La CEMAC n'a d'ailleurs pas vocation à assurer la coordination du contrôle par l'Etat du port qu'encourage la MLC. Les Etats à littoral membres de la CEMAC ne participent pas tous au même titre au MoU d'Abuja, comme le Cameroun et la Guinée équatoriale⁶⁰, même si les rapports de l'Organisation font état de

54) Articles 387 et 404 du CCMM.

55) Norme A1.1, para. 4 de la MLC.

56) Voir l'ensemble de la Règle 4.3 de la MLC.

57) L'article 446-1 du CCMM reproduit le contenu de la Règle 4.5. L'article 447-1 reprend, pour sa part, la Norme A4.5 à l'exception des paragraphes 10 et 11 qui précisent les obligations qui incombent aux Etats membres au moment de la ratification.

58) Articles 2, para. 17 et 41 et article 372, para. 2 du CCMM.

59) Le Tchad a cependant ratifié la Convention de Montego Bay le 14 août 2009.

60) Ils ne sont pas considérés comme «full members», voir le Rapport 2013 du MoU d'Abuja: <http://>

statistiques au sujet de cette dernière. Le MoU d'Abuja retient, parmi les instruments pertinents fondant son dispositif de contrôle par l'Etat du port, la Convention du travail maritime de 2006, la convention STCW et la Convention 147 relative aux normes minima dans la marine marchande, 1976. Le MoU d'Abuja n'a toutefois pas été révisé (pratique des amendements) pour tenir compte des procédures instituées par la MLC⁶¹.

L'Organisation Maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (OMAOC) est elle-même à l'initiative de la préparation d'un Code maritime. Créée en 1975 et établie à Abidjan, elle réunit 25 pays de la région, essentiellement dans la perspective de promouvoir et d'accompagner le développement du secteur des transports maritimes sur le plan commercial et institutionnel. Le projet de Code maritime en cours d'adoption reprend étroitement le texte du Code communautaire de la CEMAC. Sa nature juridique demeure à ce stade incertaine. La CEMAC et l'OMAOC sont des organisations qui, au regard de leur composition, se superposent⁶². Cette question renvoie à la clarification des sphères d'implantation des organisations régionales et sous régionales sur le continent africain et de leurs compétences sur le plan normatif⁶³. Il faut aussi tenir compte des différentes langues administratives utilisées au niveau national (anglais, espagnol, français, portugais) qui peuvent limiter la portée de certains instruments régionaux.

2. Le contrôle de la mise en application

Le système de contrôle de l'application des normes de l'OIT traverse une période de crise et a soulevé des difficultés particulières concernant la MLC (A). Après examen des premiers rapports, il commence cependant à livrer des éclairages précieux pour les Etats qui doivent à présent mettre en application la convention (B).

A. La MLC à l'épreuve du mécanisme de contrôle de l'application des Normes

Le système de contrôle régulier de l'OIT⁶⁴, concernant les conventions ratifiées par

www.abujamou.org/assets/annual%20_report_2013.pdf.

61) Voir le texte du Mémorandum d'entente de 1999 sur le contrôle des navires par l'Etat du port dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, tel qu'amendé en octobre 2012.

62) Le Cameroun, la République du Congo, la République de Centrafrique, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad sont membres des deux organisations.

63) Le recours à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), qui concerne la plupart des Etats considérés dans la présente étude, pourrait être utilement envisagé à travers l'adoption d'un acte uniforme. Sur le droit de l'OHADA envisagé de manière critique: A. Cissé, «Pour une approche plurale du droit africain», in *De l'esprit du droit africain*, Mélanges G. Pougoué, Ed. Wolters Kluwer/CREDIJ, 2014, p. 1 et s.

64) Se reporter à la contribution de M. Rodriguez-Pinero, «Le système de contrôle des conventions

les Etats, se fonde sur l'article 22 de la constitution de l'organisation: «Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier».

Ce système traverse une période de crise, et ceci pour plusieurs raisons. En premier lieu, il souffre d'un manque de moyens administratifs. Les rapports adressés par les Etats sont examinés par des fonctionnaires du Département des Normes du BIT qui préparent des projets de commentaires, lesquels sont ensuite formellement adoptés par les experts de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations internationales du travail «CEACR». Ces commentaires peuvent prendre la forme d'une simple demande directe adressée à l'Etat ou d'une observation publiée dans le rapport annuel, cette dernière traduisant la volonté de manifester une réaction plus insistante devant le mutisme de l'Etat ou des cas de déficience constatés. Devant l'augmentation du nombre de conventions adoptées et de ratifications enregistrées, les obligations constitutionnelles ont fait l'objet d'aménagements. Concernant les conventions ratifiées, les rapports ont cessé d'être annuels pour devenir cycliques⁶⁵. Malgré cela, le constat est régulièrement dressé que les Etats membres ne satisfont que très insuffisamment à leurs obligations en relation avec l'article 22 de la Constitution de l'OIT⁶⁶, prétextant souvent le poids administratif trop lourd de la rédaction des rapports. Or, en tant que convention consolidée, c'est-à-dire réunissant plusieurs normes antérieures, la MLC fait plus de 100 pages dans sa version française. Cela nécessitait l'adoption d'un formulaire de rapport adapté, afin de ne pas décourager les Etats dans le respect de leurs obligations.

internationales du travail de l'OIT et le rôle de la Commission d'experts», in Aliprantis N. (dir.), *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 159 et s., qui détaille la procédure suivie au plan institutionnel. Présentant un bilan positif du travail de cette Commission: I. Boivin et A. Otero, «La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et les progrès des législations nationales», *RIT*, 2006, p. 234 et s.

65) A l'exception de certaines conventions, dont les conventions fondamentales, le premier rapport est demandé un an après l'entrée en vigueur subjective de la convention, les rapports suivants sont demandés tous les cinq ans.

66) A. Wisskirchen, «Le système normatif de l'OIT: pratique et questions juridiques», *R.I.T.*, 2005, p. 267 et s. et E. Gravel, «Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir», in *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, O.I.T., 2004, p. 3 et s., lequel évalue entre 60% et 65% le taux de rapports réceptionnés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Il précise qu'elle n'arrive à traiter que 65% des rapports reçus. Voir la synthèse de L. Picard «Le contrôle de la mise en œuvre des instruments adoptés par l'organisation internationale du travail», in J.-M. Thouvenin et A. Trebilcock, *Droit social international*, Bruxelles, Bruylant/CEDIN, 2013, p.702 et s. et de J.-M. Servais, *International Labour Law*, Kluwer Law International, 2014, p. 301 et s.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

Le manque de moyens n'est pas la seule raison de la crise actuelle. Les membres employeurs siégeant à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail ont provoqué le blocage du travail des organes de contrôle, en juin 2012, concernant un cas qui avait pour objet le droit de grève⁶⁷. Indépendamment de la question ayant justifié le blocage, c'est la capacité de la CEACR à interpréter les conventions internationales qui est mise en cause, cette fonction étant, d'après le Groupe employeur, constitutionnellement dévolue à la Cour internationale de justice⁶⁸. Si les différentes parties ont semblé récemment trouver un accord pour que le système de contrôle maintienne son fonctionnement, c'est dans la perspective de sa réforme future.

C'est donc dans un contexte bien particulier que la CEACR a examiné les premiers rapports adressés par les Etats ayant ratifié la MLC, à la fin de l'année 2014⁶⁹. Ces premiers rapports sont l'occasion, pour la Commission, d'éclairer les Etats dans la mise en œuvre de la convention, sur des points particuliers, posant problème. Cependant, à la lumière du compromis actuel, il ne s'agit que «d'avis et recommandations à caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales»⁷⁰.

Le Conseil d'administration de l'OIT, lors de sa session de mars 2010, a approuvé le formulaire de rapport définitif de la MLC⁷¹. Celui-ci est conçu pour simplifier la tâche des Etats membres. Le rapport ainsi simplifié distingue une partie consacrée à des demandes d'ordre général et une partie destinée à recueillir des informations spécifiques, relatives à différentes prescriptions de la MLC. L'idée générale est de sortir d'un modèle classique de rapport fondé sur des questions couvrant, disposition par disposition, l'ensemble de la mise en œuvre nationale d'une convention

67) L. Swepston, «Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 29, n°2, 2013, p. 199 et s.; J. R. Bellace, «L'OIT et le droit de grève», *RIT*, 2014, p. 33 et s.; BIT, *Document de référence pour la Réunion tripartite sur la Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités pratiques de l'action de grève au niveau national*, Genève, 23-25 février 2015.

68) Voir l'article 37 de la Constitution de l'OIT.

69) BIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, Rapport général et Observations concernant certains pays*, Rapport III Partie I(A), Genève, 2015.

70) Il s'agit de la formulation qui figure au para. 29 du Rapport précité 2015 de la CEACR, voy. la déclaration conjointe du Groupe des travailleurs et du Groupe des employeurs en date du 23 février 2015: Résultat de la Réunion tripartite sur la Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités pratiques de l'action de grève au niveau national, Genève, 23-25 février 2015.

71) Le formulaire de rapport sur l'application de la MLC a été soumis au Conseil d'administration de novembre 2009 dans une version incomplète (document GB.306/LILS/7/1), puis de novembre 2010 dans sa version complète (document GB.307/LILS/5). La version approuvée et définitive est disponible dans le document GB.307/10/2 (Rev.).

internationale du travail. Pour la MLC, les Etats sont tenus de fournir la législation (et autres mesures) applicable afin que les fonctionnaires du BIT puissent opérer par eux-mêmes ce contrôle systématique. L'Etat doit alors concentrer ses efforts à répondre à des questions précises qui peuvent concerner des aspects législatifs (clarifier le champ d'application des mesures nationales, telle ou telle disposition du Code) ou qui portent sur sa situation nationale (informations statistiques ou documentaires). L'ensemble est présenté sous la forme de tableaux favorisant une saisie électronique.

Le formulaire s'appuie sur des informations que l'Etat doit joindre à son rapport national, en fournissant notamment un exemplaire des documents, établis au niveau national, qui assurent la certification sociale des navires (du certificat de travail maritime et de la déclaration de conformité du travail maritime (DCTM)). Lorsque des questions portent sur des éléments inclus dans la DCTM, l'Etat peut alors simplement cocher une case et apporter des précisions complémentaires lorsque cela est requis. De la même manière, dans sa réponse, l'Etat peut se limiter à renvoyer à une disposition législative, réglementaire ou conventionnelle pertinente⁷².

L'Observation générale publiée par la CEACR montre que les Etats ont adopté des attitudes très variées concernant ce formulaire de rapport. Certains ont apporté des informations très détaillées tandis que d'autres ont utilisé les facilités proposées en renvoyant systématiquement à la DCTM ou à des textes nationaux, sans plus de commentaires. La CEACR souligne cependant que la DCTM s'avère parfois insuffisante quant aux informations qu'elle apporte sur la législation nationale en vigueur et les mesures prises par les armateurs, en se limitant à de simples renvois à d'autres documents⁷³. Cela pose un problème pour la bonne réalisation du contrôle par l'Etat du port mais aussi pour l'examen des rapports étatiques.

Concernant les Etats pris en compte dans le cadre de cette étude, à savoir le Bénin et le Togo, qui étaient tenus d'adresser leur rapport avant le 31 août 2014, plusieurs difficultés sont apparues au stade de la préparation du rapport⁷⁴.

En premier lieu, sur le plan institutionnel, l'administration qui est traditionnellement l'interlocuteur de l'OIT dans le cadre des activités de contrôle de l'application des normes est le Ministère en charge du travail. C'est souvent un fonctionnaire de ce Ministère qui prépare concrètement les rapports. Concernant la MLC, cela nécessite

72) Voir les conseils pratiques qui introduisent le formulaire de rapport.

73) Voir la Norme A5.1.3, para. 10, qui précise les informations que doit contenir la DCTM. Celles-ci ne se limitent pas à des renvois à la législation nationale applicable (ou autres mesures), mais doit aussi comporter «dans la mesure nécessaire des informations concises portant sur les points importants des prescriptions nationales.»

74) Ceux-ci ont bénéficié d'une assistance technique pour le préparer.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail

la collaboration entre fonctionnaires du Ministère du travail et du Ministère en charge des transports maritimes. Cette collaboration est inhabituelle et les fonctionnaires du Ministère des transports ne sont pas familiers des procédures propres à l'OIT. La collaboration peut prendre la forme d'une simple transmission du rapport afin qu'il soit complété ou bien d'un travail conjoint, à l'occasion de réunions de travail interministérielles. C'est l'option qui a été privilégiée concernant le Bénin et le Togo. Il s'agit tout d'abord de faire prendre conscience aux différents représentants de ces Ministères qu'ils seront appelés à renouveler régulièrement l'exercice (tous les cinq ans au moins). Ensuite, il faut entretenir le lien entre les représentants du Département des Normes du BIT et l'administration en charge des transports maritimes. Puisque l'enjeu est la mise en application de la MLC, cette administration est la principale destinataire des commentaires de la CEACR et de l'assistance technique qui peut être déployée. C'est elle qui préparera et portera les projets de lois et de réglementations qui vont assurer la mise aux normes, qui coordonnera aussi le travail en lien avec les organismes de sécurité sociale concernés, les acteurs privés ou publics engagés dans le cadre de la mise en œuvre du titre 5 de la MLC (inspections, certification, traitement des plaintes). Enfin, il faut que l'administration en charge des transports maritimes identifie les informations statistiques et documentaires requises pour que le rapport puisse être entièrement complété.

Cela constitue la deuxième difficulté identifiée. Le Bénin comme le Togo sont principalement des Etats du port et des Etats fournisseurs de main d'œuvre. Par ailleurs, ils n'ont pas encore adopté la législation destinée à appliquer la MLC. Cela entraîne plusieurs conséquences. N'ayant pas mis en place la certification sociale des navires, ils ne peuvent utiliser les facilités prévues par le formulaire de rapport en renvoyant à des éléments documentaires comme la DCTM. Ils doivent alors répondre de manière systématique à l'ensemble des questions posées par le formulaire, ce qui représente un travail administratif important. Ensuite, ils ne disposent pas des moyens pour réunir les informations statistiques demandées (nombre de navires / de gens de mer)⁷⁵. En premier lieu parce que la définition même de la notion de «gens de mer» et de «navire» au niveau national n'est pas arrêtée, mais aussi en raison d'un manque de connaissances, par exemple du nombre de marins qui résident sur le territoire national et qui travaillent sous pavillon étranger. En ce sens, le formulaire de rapport constitue un outil précieux pour amener les administrations nationales à se doter de ressources pour assurer un meilleur suivi du secteur. Cela nécessitera sans doute plusieurs années avant de produire des résultats.

⁷⁵) Voir le point VII de la première partie du Formulaire de rapport.

B. La MLC ressourcée par le mécanisme de contrôle de l'application des Normes

Dans l'observation générale publiée par la CEACR, celle-ci souligne, en premier lieu, la complémentarité entre le système de contrôle régulier de l'OIT et le mécanisme du contrôle par l'Etat du port. Elle vise le rapport récemment publié par une organisation régionale coordonnant le contrôle par l'Etat du port des navires sur les déficiences constatées, qui offre un premier regard sur le degré d'application effectif de la MLC⁷⁶. Elle distingue ensuite plusieurs enjeux ayant été sources de difficultés, à la lumière des premiers rapports examinés.

Concernant le champ d'application de la MLC, la CEACR apporte quelques précisions importantes. Ainsi, le recours à «l'équivalence dans l'ensemble» ne peut être invoqué concernant l'article II, qui énonce les définitions des notions de «navire» et de «gens de mer». Il est réservé aux Normes, pour les titres 1 à 4 de la MLC. Ensuite, elle rappelle que l'exemption qui vise les navires d'une jauge brute inférieure à 200 qui n'effectuent pas de voyages internationaux n'est que partielle, limitée à des éléments particuliers de la convention, déterminés par l'autorité compétente en consultation avec les organisations de gens de mer et d'armateur. Il ne saurait s'agir d'une exemption totale. En particulier, les Règles leur sont applicables. L'observation insiste ensuite sur l'enjeu que représente le respect des dispositions en matière de recrutement et de placement, de signature du contrat d'engagement maritime, de durée du travail ou du repos et de sécurité sociale⁷⁷.

Concernant les Etats pris en compte dans cette étude dont les rapports étaient examinés (Bénin et Togo), la CEACR aborde la question de la stratégie conduite au niveau national pour mener à bien la mise en conformité de leurs législations.

Le Bénin a ratifié la MLC le 13 juin 2011. La législation sociale maritime béninoise tient essentiellement en deux textes: la loi n°2010-11 du 7 mars 2011 portant Code maritime du Bénin et la loi n°98-015 du 12 mai 1998 portant statut général des gens de mer. Ces textes, qui soulèvent des problèmes d'articulation, ne présentent pas un niveau de protection pleinement compatible avec celui prévu par la MLC. Comme

76) <https://www.parismou.org/results-first-year-maritime-labour-convention>. Voy. aussi le Rapport Annuel 2014 du Paris MoU, en particulier les pages 48 et s.

77) Voir P. Chaumette, «Convention du travail maritime OIT de 2006. Déclaration de conformité et rapports nationaux», *Neptunus*, vol. 21, 2015/2, lequel passe en revue ces différents enjeux. Il revient notamment sur la prise en compte du critère de la résidence en matière de sécurité sociale, à la lumière du droit communautaire européen et, en particulier, d'un récent arrêt de la CJUE, 5^{ème} ch., 9 mars 2015, aff. C-266/13, Kik, note P. Chaumette, «De l'affiliation sociale des gens de mer en droit européen: extension vers les marins ressortissants européens, expatriés sous pavillon tiers», *Droit Maritime Français*, 2015, p. 769 et s. et J.-Ph. Lhernould, «Conflits de lois en matière de sécurité sociale: la *lex loci laboris* en question», *Droit social*, 2015, p. 457 et s.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

souligné précédemment, cela s'explique par le fait que le Code maritime a été préparé avant l'adoption de la MLC. Par ailleurs, le Bénin ne considère pas avoir immatriculé de «navire», au sens de la MLC. Dès lors qu'une révision du Code maritime s'impose, en quoi devrait-elle consister? S'agit-il d'amender le Code de telle sorte qu'il respecte la MLC dans ses grandes lignes, tout en renvoyant le plus possible à des mesures réglementaires et/ou conventionnelles la mise en œuvre détaillée? Cela permettrait la préparation d'un projet de loi ramassé et sans doute plus rapide à faire adopter. Ou bien faut-il viser une large reprise de la MLC dans le Code maritime, ce qui peut représenter un chantier législatif d'une grande envergure et différer d'autant la mise en œuvre effective de la convention au niveau national? Dans la première hypothèse, il faut cependant prendre en considération le fait que, par le passé, les textes réglementaires prévus n'ont jamais été adoptés. Le choix entre ces deux stratégies revient aux autorités nationales mais il peut conduire le BIT à exprimer une préférence dans le cadre d'une assistance technique. Concernant le Bénin, la demande directe adressée par la CEACR fait référence à la feuille de route adoptée de manière tripartite lors de l'atelier de validation des propositions d'amendements, organisé à Cotonou du 22 au 26 juillet 2013⁷⁸. Autrement dit, même si la mise à niveau de la législation nationale relève d'un acte de souveraineté, la CEACR considère cependant que les autorités nationales ne peuvent être indifférentes aux orientations définies dans le cadre de l'assistance technique dont elles ont bénéficié. L'enjeu de l'assistance technique est rappelé tant par l'observation générale⁷⁹ que par les demandes directes⁸⁰.

Le Togo a ratifié la MLC le 14 mars 2012. Sa législation sociale maritime consiste en une Ordonnance n°29 du 12 août 1971 portant Code de la marine marchande. Un projet de Code de la marine marchande révisé est en cours d'examen parlementaire. Comme pour le Bénin, celui-ci a été préparé antérieurement à l'adoption de la MLC et ne reprend que partiellement son contenu. Faut-il, dans cette situation, suspendre la procédure parlementaire pour modifier le projet afin qu'il soit mis en conformité au

78) En l'espèce, la feuille de route prévoit en premier lieu de fondre le statut des gens de mer de 1998 dans le Code maritime puis d'assurer la mise à niveau du Code, suivant les amendements préparés, au besoin par l'adoption de textes réglementaires complémentaires.

79) «La commission a observé que plusieurs gouvernements ont indiqué que, pour le moment, ils ne sont pas des Etats du pavillon étant donné qu'ils n'ont aucun navire auquel la convention est applicable. Ils n'ont, par conséquent, pas encore adopté une législation détaillée pour mettre en œuvre MLC, 2006. La commission note cependant que d'autres obligations de la convention, dans la mesure où elles concernent un pays, par exemple la réglementation des services privés de recrutement et de placement, la promotion d'installations de bien-être à terre, et la réalisation des responsabilités de l'Etat du port, s'appliquent et doivent être mises en œuvre. Dans certains cas, la commission a observé que le Membre concerné bénéficierait de l'assistance technique et de la coopération afin d'aller de l'avant en ce qui concerne la mise en œuvre».

80) La demande directe adressée au Bénin comme au Togo précise que: «dans ce contexte, la commission espère que le Bureau sera en mesure de continuer d'offrir au gouvernement son assistance technique dans le cadre de la réforme législative en cours pour aligner la législation nationale sur les exigences de la convention».

moins avec les grands principes posés par la MLC (Règles) ou bien faut-il poursuivre son examen et engager en parallèle un projet de loi d'amendement, plus complet? Là aussi, le choix revient aux autorités nationales mais le calendrier de mise en application effective de la MLC en sera affecté, de même que l'ampleur de la tâche de préparation des mesures réglementaires complémentaires. La CEACR note que le projet de feuille de route élaboré lors de l'atelier tripartite de validation des propositions d'amendements organisé à Lomé, en octobre 2013, faisait état de la possibilité de modifier directement le projet en cours d'adoption. Il semble cependant que les autorités togolaises ont abandonné cette possibilité en ne rapportant que sur l'Ordonnance de 1971, qui est obsolète, sans donner à la Commission accès au contenu du projet de Code des transports. Elles renvoient la mise en application de la MLC à l'adoption de futures mesures législatives et réglementaires, sans fixer de calendrier, ce à quoi la CEACR réagit en attirant l'attention du gouvernement «sur la nécessité d'adopter prochainement des lois, des règlements ou d'autres mesures nécessaires à assurer la conformité de la législation nationale».

Le Bénin et le Togo rencontrent une difficulté commune concernant le volet sécurité sociale. En effet, l'affiliation fondée sur la résidence n'est pas prévue et la couverture des marins par application du régime général n'a qu'une portée textuelle, sans application concrète. La CEACR prend en compte cette difficulté dans ses commentaires, puisqu'elle engage par exemple le Bénin à «lui apporter des informations complémentaires sur les conditions effectives d'affiliation des marins résidant habituellement sur son territoire au régime de sécurité sociale de droit commun». Deux autres enjeux sont rappelés à travers la demande directe, à savoir le traitement pas moins favorable des gens de mer par rapport aux autres travailleurs⁸¹ et l'élargissement de la protection offerte vers une couverture complète de sécurité sociale⁸².

«Lors de la ratification, la protection assurée par tout Membre conformément au paragraphe 1 de la règle 4.5 doit inclure au moins trois des neuf branches énumérées au paragraphe 1 de la présente norme»⁸³. Les Etats sont ainsi tenus de déclarer les branches pour lesquelles la protection est assurée au moment du dépôt de sa ratification⁸⁴. L'observation générale de la CEACR rappelle cette obligation. Plusieurs questions mériteraient cependant d'être clarifiées sur ce point. En effet, le contenu de

81) Pour le Bénin: «La commission prie le gouvernement de lui apporter des informations complémentaires sur le respect de ce principe de traitement pas moins favorable des gens de mer.»

82) Pour le Bénin: «La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur les décisions et les mesures adoptées, en fonction de la situation nationale du Bénin, à titre individuel comme dans le cadre de la coopération internationale, pour atteindre progressivement une protection de sécurité sociale complète pour les gens de mer résidant habituellement au Bénin».

83) Norme A4.5, para. 2 et Principe directeur B4.5, para. 1. de la MLC.

84) Norme A4.5, para. 10 de la MLC.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

la déclaration faite par l'Etat membre, au sujet des branches de sécurité sociale couvertes, n'entraîne aucune vérification au stade de l'enregistrement de sa ratification. La non déclaration empêche simplement la ratification de produire ses effets⁸⁵. Quel impact aurait l'identification par la Commission d'un cas de violation de cette obligation, concernant un Etat pour lequel la MLC est entrée en vigueur? Cette obligation vise-t-elle une protection effective, comme semble l'indiquer le recours à l'expression «protection assurée» ou bien la Commission doit-elle admettre la protection simplement prévue par les textes? Le Bénin a déclaré six branches et le Togo a déclaré trois branches. Pour ces deux pays, la couverture est en partie assurée par renvoi au régime général de sécurité sociale⁸⁶, lequel pour l'instant n'affilie pas de marins.

Au terme de son examen, la CEACR, qui n'ignore pas que les Etats qui ont ratifié la MLC et expérimenté le nouveau formulaire de rapport ont réalisé un effort important⁸⁷, a cependant entendu avancer à 2016 la date de remise des réponses aux commentaires, initialement prévue en 2019. Cela vaut pour le Bénin et le Togo. Par ce biais, la Commission a sans doute voulu maintenir une pression sur les Etats qui s'engagent dans la voie de l'application de la MLC, afin que ceux-ci prennent le pli de rapporter précisément sur leur législation et pratique nationales et qu'ils corrigent rapidement les éventuelles lacunes identifiées.

Si l'on excepte cette initiative, un échéancier de la mise en application semble se dessiner, progressif, qui distinguerait une première étape de mise en conformité initiale, avec pour horizon la préparation du premier rapport l'année suivant l'entrée en vigueur subjective de la Convention pour l'Etat qui la ratifie. Il s'agit d'assurer la mise en place d'un cadre législatif compatible avec les grands principes posés par la MLC, à la lumière des enjeux nationaux (champs d'application, agences de recrutement et de placement, soins médicaux, sécurité sociale). Une seconde étape s'engagerait alors, visant à la mise en conformité technique et effective avec, pour horizon, la préparation du second rapport, cinq ans après. Il faut cependant insister sur le défi que représente cette seconde étape pour les Etats étudiés ici. Celle-ci requiert en effet des moyens administratifs et humains, ainsi que l'adoption de textes réglementaires et/ou conventionnels complémentaires. C'est le cas notamment pour la mise en œuvre du titre 5 de la MLC (inspections, certification, traitement des plaintes). Force est de rappeler que les conventions collectives et les textes réglementaires auxquels les précédentes législations maritimes béninoises et togolaises des années 60 et 70

85) C'est le cas pour le Liban, qui a ratifié la MLC le 18 février 2013, mais pour lequel la ratification n'est pas enregistrée à défaut d'information concernant les branches de sécurité sociale couvertes. En conséquence, la convention n'est pas entrée en vigueur.

86) Loi n°98-019 du 21 mars 2003 portant Code de la sécurité sociale (Bénin) et loi n° 2011-006 du 21 février 2011 portant Code de la sécurité sociale au Togo.

87) Voy. la conclusion de l'observation générale.

renvoient n'ont que peu ou pas été conclues ou adoptés⁸⁸. Dès lors, la capacité des Etats à tenir du calendrier esquissé ci-dessus soulève quelques doutes.

En parallèle de ce contrôle sur la mise en application de la MLC, la question se pose du lien que la convention établit avec d'autres instruments de l'OIT, notamment à travers la notion de droits fondamentaux au travail⁸⁹. L'article III de la MLC fait ainsi référence à la Déclaration de 1998 sur les principes et droits fondamentaux au travail. «Tout Membre vérifie que les dispositions de sa législation respectent, dans le contexte de la présente convention, les droits fondamentaux suivants: a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; c) l'abolition effective du travail des enfants; d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession».

Si la MLC traduit ce contenu dans ses dispositions, notamment concernant l'âge minimum à bord⁹⁰ ou l'abolition du travail forcé⁹¹, ces droits fondamentaux sont en réalité déclinés au sein de conventions particulières, que l'OIT a adoptées. La question se pose donc de la portée juridique de l'article III de la MLC⁹², laquelle semble éclairée par le formulaire de rapport approuvé par le Conseil d'administration de l'OIT, lors de sa session de mars 2010.

Le point III de la première partie du formulaire prie les Etats «d'indiquer comment il a été tenu compte, dans la mise en application de la convention, des droits et principes fondamentaux suivants énoncés à l'article III: (...)». Toutefois, cette exigence ne vaut que si l'Etat n'a pas ratifié les conventions fondamentales qui donnent leur contenu à ces principes, ce qui en limite l'intérêt au regard du taux de ratification de ces conventions.

L'observation générale publiée par la CEACR précise la portée de son examen: «En ce qui concerne l'application de l'article III et de l'article VI, dans le cadre de la MLC, 2006, l'approche de la commission est que, lorsqu'elle examine les rapports de gouvernements sur l'application de la MLC, 2006, elle ne peut pas se faire utilement une opinion sur des questions générales, notamment celle de savoir si le Membre s'est dûment assuré que sa législation respecte les droits fondamentaux mentionnés à l'article III (...). Au lieu de cela, l'examen de la commission, par principe, portera sur

88) La Côte d'Ivoire constitue une exception en la matière.

89) Voir notamment: Fr. Maupain, «L'OIT, La justice sociale et la mondialisation», *R.C.A.D.I.*, Tome 278, 2000, p. 262 et s.; Cl. La Hovary, *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, Paris, PUF, 2009, p. 155 et s., p. 187 et s.

90) Règle 1.1 de la CTM 2006.

91) A travers l'exigence de conclusion d'un contrat d'engagement maritime: Règle 2.1 de la CTM 2006.

92) A. Charbonneau, «La référence aux principes et droits fondamentaux au travail dans les conventions de l'OIT. L'article III de la MLC, 2006», *Droit Prospectif*, n°3, 2011, p. 1363 et s.

VI. Promouvoir et contrôler l'application de la Convention du travail ...

les dispositions concrètes des titres 1 à 5 de la convention, sur les prescriptions nationales mettant en œuvre ces dispositions dont il ressort qu'elles n'ont peut-être pas suffisamment tenu compte d'un droit fondamental mentionné à l'article III, et sur les pratiques concernant l'application de certaines prescriptions des titres 1 à 5 qui pourraient indiquer que la législation nationale n'a pas suffisamment pris en considération un droit fondamental mentionné aussi à l'article III»⁹³.

Il en résulte une faiblesse, selon nous, en ce que le contrôle exercé s'enferme dans une approche par instrument, manquant de recul ou de transversalité. L'exemple de la demande directe adressée en 2015 au Bénin, concernant la Convention fondamentale n°105 sur l'abolition du travail forcé, de 1957⁹⁴, est parlant.

La convention 105 prévoit que: «Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à n'y recourir sous aucune forme: (c) en tant que mesure de discipline du travail; (d) en tant que punition pour avoir participé à des grèves (...). Le paragraphe c) vise une pratique longtemps répandue dans le cadre des législations portant droit disciplinaire et pénal à bord des navires, visant à sanctionner comme infractions pénales les fautes disciplinaires.

La CEACR a adressé aux autorités béninoises le commentaire suivant: «Article 1 c) de la convention. Travail imposé en tant que mesure de discipline du travail. La commission prend note de l'adoption du Code maritime en République du Bénin (...). La commission note avec *satisfaction* que les manquements à la discipline du travail

93) L'observation générale s'inscrit dans la même approche que la position adoptée par le Conseiller juridique du Directeur du BIT devant la Commission technique préparatoire: «L'article III sera, comme toute disposition obligatoire de la convention, l'objet de l'examen des organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT. La question importante est de savoir sur quelle obligation portera ce contrôle. Un Membre qui ratifie la future convention aura l'obligation, en vertu de l'article III, de vérifier que sa législation respecte, dans le contexte de cette convention, les quatre catégories de droits fondamentaux. Comme toute obligation conventionnelle, celle-ci doit être exécutée de bonne foi. Sous réserve de la décision du Conseil d'administration du BIT quant aux précisions qui pourraient être demandées dans le formulaire de rapport en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, l'examen des organes de contrôle portera sur cette obligation précise. Cette disposition n'impose pas d'obligation additionnelle pour les Etats qui ont ratifié l'une ou l'autre des conventions fondamentales puisque celles-ci couvrent déjà, sans exception, les travailleurs visés par la future convention». Voy. Rapport I(A), *Adoption d'un instrument consolidé regroupant les normes du travail maritime*, présenté à la 94^{ème} session (maritime) de la CIT, 2006, p. 22 et s

94) Sur cette question, voy. notamment: J.-M. Thouvenin, «Travail forcé ou obligatoire», in J.-M. Thouvenin et A. Trebilcock, *Droit social international*, Bruxelles, Bruylant/CEDIN, 2013, p. 1416 et s.; BIT, *Halte au travail forcé, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Genève, 2001; BIT, *Une alliance contre le travail forcé, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Genève, 2005; BIT, *Eradiquer le travail forcé, étude d'ensemble relative à la convention n°29 sur le travail forcé (1930) et à la convention n°105 sur l'abolition du travail forcé (1957)*, Genève, 2007.



ALEXANDRE CHARBONNEAU

qui faisaient l'objet de ses précédents commentaires (comme, par exemple, l'absence irrégulière du bord ou le refus d'obéir à un ordre) ne sont plus passibles de peines de prison».

Cette préoccupation peut échapper à celui qui, préparant ou expertisant une législation nationale se focalise sur la seule MLC. Il en va de même pour les protections portées par les autres conventions fondamentales. Il serait donc intéressant, dans l'optique d'une amélioration du formulaire de rapport, que certains enjeux plus spécifiquement maritimes en matière de droits fondamentaux au travail, en particulier lorsque ceux-ci ne sont pas expressément traités par la MLC, soient insérés sous la forme de questions particulières.