
Organisation internationale du Travail
Programme des activités sectorielles

**Sous-groupe du Groupe de travail
tripartite de haut niveau sur les normes
du travail maritime**
(première réunion)

Genève, 2002

Note soumise par le gouvernement de la Norvège
à la première réunion du sous-groupe du Groupe de travail tripartite
de haut niveau sur les normes du travail maritime

Bureau international du Travail Genève

Mécanismes d'exécution de la nouvelle convention-cadre de l'OIT

Note du gouvernement de la Norvège

Introduction

1. Le renforcement des mécanismes d'exécution est considéré comme la clé d'une amélioration des conditions de travail et de vie des gens de mer. Ce renforcement concerne essentiellement la mise en œuvre des règles et règlements par les armateurs, mais il porte également sur le contrôle de l'application par les Etats du pavillon des normes internationales reconnues, comme les conventions de l'OIT.
2. La présente note porte principalement sur les mécanismes de contrôle dont disposent les administrations maritimes agissant en leur capacité d'Etat du pavillon ou d'Etat du port.
3. Le contrôle exercé par l'Etat du port présente aussi de l'importance, et son influence va croissant. Il vise à la fois les armateurs et les Etats du pavillon. Il est issu de la nécessité de vérifier le comportement des Etats du pavillon qui négligent leur mission consistant à appliquer les normes minimums internationalement reconnues et à établir des liens directs avec les armateurs et leurs navires.
4. Le contrôle de l'Etat du port a donc toujours été une obligation pour les Etats déjà liés par certaines conventions de l'OIT. La nouvelle convention devrait s'efforcer de renforcer le contrôle exercé par l'Etat du pavillon.

Contrôle de l'Etat du pavillon

Exposé du problème

5. Les Etats du pavillon ont une mission d'importance stratégique qui consiste à assurer le respect des normes minimums. Cette mission comprend l'adoption des lois et l'exercice du contrôle nécessaire.
6. Le contrôle de l'Etat du pavillon est le plus large et, sans doute aussi, le plus important. C'est cet Etat qui est responsable en dernier ressort du respect de ses règles et règlements par les navires qui battent son pavillon. Ce contrôle vise à faire en sorte que les armateurs et les gens de mer respectent le cadre réglementaire qu'il leur impose.
7. Le contrôle de l'Etat du pavillon comprend de multiples types de mécanismes de contrôle, comme les enquêtes, les audits et les inspections surprises.

Proposition

8. Les normes de la convention (n° 178) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996, devraient être incorporées dans la nouvelle convention.
9. Les Etats du pavillon devraient être également tenus, si l'autorité est déléguée à des organisations reconnues, de mettre en place un appareil de contrôle qui conservera des traces écrites de ses activités. Dans la plupart des cas, cet appareil devra disposer des

moyens de procéder à des audits des organismes effectuant les inspections pour le compte de l'Etat du pavillon.

Homologation des systèmes de gestion – regrouper les normes du travail maritime en un système

Exposé du problème

- 10.** On peut considérer que l'exploitation et la gestion des navires reposent sur trois piliers:
 - 1) la sécurité;
 - 2) la protection de l'environnement;
 - 3) les conditions de travail et de vie.
- 11.** Il serait souhaitable que les mécanismes d'exécution aillent au-delà des tâches traditionnelles comme les inspections à bord. Les armateurs devraient être tenus de soumettre leurs systèmes et procédures de gestion relatifs aux conditions de travail et de vie des gens de mer à des vérifications indépendantes visant à s'assurer de leur conformité à des normes de qualité internationales.
- 12.** Le Code ISM traite directement des points 1) et 2), et indirectement du point 3). Il en résulte des déséquilibres, et l'on constate que les systèmes de gestion ne répondent pas comme il faut à la nécessité de mettre en place des systèmes et procédures satisfaisants.
- 13.** Les systèmes et procédures relatifs aux conditions de travail et de vie des gens de mer devraient être conçus de telle manière qu'ils puissent faire l'objet d'audits indépendants et être vérifiables; par ailleurs, ils devraient faire l'objet d'homologations indépendantes.
- 14.** Une telle approche comporte de multiples avantages. Pour l'armateur, elle facilite considérablement la gestion des navires, ce qui permet, entre autres, de déléguer davantage l'autorité tout en nécessitant la mise en place de relations hiérarchiques plus formelles vis-à-vis de la haute direction.
- 15.** Pour les gens de mer, l'exploitation des compagnies d'armement maritime devrait devenir plus transparente; s'ils constatent qu'une compagnie a été homologuée, ils auront toute raison de croire qu'elle traite les questions relatives aux conditions de travail et de vie d'une manière professionnelle et sérieuse. En vertu de certains systèmes fondés sur les normes de l'ISO, les salariés doivent être tenus au courant de la politique suivie par la compagnie dans les différents domaines les intéressant.
- 16.** Pour les administrations maritimes, cette approche présente l'avantage de rendre les inspections du travail plus systématiques et plus ciblées, de façon à s'attaquer aux racines des problèmes. Les systèmes de qualité exigent des compagnies qu'elles disposent de mécanismes propres à détecter et à corriger les situations non conformes, ce qui aide considérablement l'administration de l'Etat du pavillon à remplir sa tâche, parce qu'elle permet de détecter plus facilement les déficiences et les situations non conformes et qu'elle favorise la correction de ces situations; à tout le moins, l'administration connaîtra les procédures adoptées par les compagnies pour se conformer à ses directives.
- 17.** L'administration peut retirer son homologation si elle constate que la compagnie n'offre pas aux gens de mer des conditions de travail et de vie satisfaisantes.

-
18. Même lorsque l'armateur applique un système standard qui ne correspond pas aux pratiques de l'entreprise ou à celles observées à bord des navires, c'est malgré tout mieux que rien, car il sera tenu de rendre ce système conforme au système homologué. Les systèmes de qualité font obligation aux compagnies d'imposer des règles et des normes à leurs fournisseurs. Dans le secteur maritime, par exemple, cela peut signifier que les agents de recrutement sont tenus de respecter les normes de la convention n° 179 de l'OIT.
 19. En vertu des systèmes de qualité, l'armateur est totalement responsable du caractère satisfaisant des conditions de travail et de vie.
 20. Quel rôle les administrations pourraient-elles jouer dans un tel scénario? L'auditeur (par exemple une société de classification) et celui qui fait l'objet de l'audit (l'armateur) peuvent être tous deux soumis au contrôle et à l'inspection de l'administration. L'auditeur peut être soumis à des contrôles et des vérifications visant à s'assurer qu'il fait bien son travail. Des contrôles ponctuels peuvent être faits régulièrement par des inspecteurs à bord des navires pour s'assurer que les conditions de travail et de vie sont conformes aux règles et règlements.
 21. Il y a lieu de laisser une grande latitude aux armateurs sur les modalités d'application des normes de travail dans le cadre d'un système de qualité. Cependant, ils doivent être à même de faire la preuve que ces systèmes fonctionnent effectivement.
 22. Une manière de procéder consiste à élargir le champ d'application du Code ISM, ce qui n'entraîne pas nécessairement de modification de la convention SOLAS et du code proprement dit. Cela peut être fait au niveau national. Les armateurs norvégiens seront tenus d'intégrer dans leurs systèmes ISM les conditions de travail et de vie énumérées dans la convention n° 178 de l'OIT.
 23. Selon l'ISM, le système de gestion de la sécurité doit garantir le respect des règles et règlements obligatoires et impose la mise en place de systèmes et de procédures visant à prévenir les accidents.
 24. Le recours à l'ISM présente plusieurs avantages, l'un d'entre eux étant qu'il ne nécessite pas d'homologation supplémentaire. Un autre avantage tient au fait que les armateurs disposeraient à bord des navires d'un système unique pour les trois piliers de la gestion et de l'exploitation mentionnés plus haut. L'inconvénient est que certains Etats du pavillon décideraient de ne pas suivre cette voie, ce qui entraînerait des inégalités entre les armateurs.
 25. L'autre approche consisterait à élaborer une norme distincte. Une telle norme devrait être compatible avec l'ISM, ce qui signifie qu'elle serait fondée sur le système des normes de qualité de l'ISO, par exemple la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement. Certaines sociétés de classification proposent déjà à la fois l'ISM et la norme ISO 14001.
 26. Il existe actuellement des normes de qualité qui couvrent les normes du travail, certaines étant spécialisées dans la sécurité et la santé professionnelles, tandis que d'autres sont plus générales. Par exemple, l'organisme américain *Social Accountability International* a mis au point sur une base tripartite la norme SA 8000 (SA correspondant ici à *Social Accountability*), qui porte notamment sur le respect par les entreprises des normes fondamentales de l'OIT, des salaires, etc.
 27. On voit ainsi qu'il est possible d'incorporer les normes du travail dans les systèmes de qualité et de faire ressortir les avantages que peut comporter une telle démarche. Il n'est pas opportun à ce stade de préconiser l'approche qu'il conviendrait de suivre dans

l'élaboration de la nouvelle convention-cadre, qu'il s'agisse d'une norme ISM ou d'une norme spécialisée.

- 28.** Il n'est pas proposé ici de confier le contrôle du respect des normes du travail à des sociétés de classification ou à d'autres institutions sans contrôle satisfaisant. La responsabilité de l'Etat du pavillon ne peut être déléguée. Il est donc proposé de faire participer l'ensemble des parties au suivi du respect des normes relatives aux conditions de travail et de vie d'une manière transparente qui favorise la responsabilité a posteriori. Cette approche ne permettra pas de résoudre tous les problèmes et d'éliminer l'ensemble des navires et des armements qui posent des difficultés.

Proposition

- 29.** Il est proposé que la nouvelle convention-cadre contraigne les armateurs à faire vérifier de manière indépendante leurs systèmes et procédures de gestion applicables aux conditions de travail et de vie des gens de mer. Les modalités de l'opération devraient être laissées à l'initiative des administrations et des Etats du pavillon.

Contrôle de l'Etat du port

Exposé du problème

- 30.** Le problème posé par le contrôle de l'Etat du port tient au fait que c'est chacun des accords régionaux de contrôle de l'Etat du port qui décide des domaines à inspecter. Actuellement, la liste des normes de l'OIT faisant l'objet du contrôle de l'Etat du port se limite aux certificats médicaux et au logement. La question devient alors de savoir comment la nouvelle convention-cadre peut contribuer à élargir la gamme des normes faisant l'objet de ce contrôle. Il faut s'efforcer de faire en sorte que ces normes se prêtent mieux au contrôle. Pour cela, il faut qu'elles soient plus claires. Le contrôle exercé par l'Etat du port sur les conditions de travail et de vie présente davantage de difficultés. Les raisons semblent en être que nombre des conventions de l'OIT ne sont pas suffisamment claires pour les inspecteurs chargés du contrôle de l'Etat du port; elles laissent une place excessive à l'interprétation nationale.
- 31.** De manière générale, les conventions de l'OIT laissent une grande latitude aux Etats en ce qui concerne les modalités d'application. Les normes elles-mêmes sont souvent sujettes à interprétation nationale, et il est donc difficile, voire impossible, pour les inspecteurs chargés du contrôle de l'Etat du port de prendre les mesures voulues, même dans les cas où ils constatent des irrégularités flagrantes. Le contrôle de l'Etat du port ne porte que sur les normes internationales, et non sur l'interprétation qu'en fait la législation nationale. La nouvelle convention devrait chercher à proposer des normes qui se prêtent au contrôle de l'Etat du port en corrigeant, entre autres, les insuffisances précitées.
- 32.** Les domaines couverts aujourd'hui comprennent les certificats médicaux et le logement. Pourtant, c'est aux conditions d'emploi à bord des navires que le contrôle de l'Etat du port est le plus adapté. Les normes applicables à la sécurité sociale, aux pensions, à l'embauche et autres questions ne sont pas adaptées au contrôle de l'Etat du port. Il faudrait trouver des moyens de distinguer la question des questions d'emploi à bord des navires afin de faire apparaître clairement dans les mémorandums d'entente les normes qui sont soumises au contrôle de l'Etat du port et celles qui ne le sont pas.
- 33.** La nouvelle convention ne devrait pas préciser de manière trop détaillée les modalités du contrôle de l'Etat du port, car ces modalités relèvent des mémorandums précités. Il suffit de dire à ce stade que la gamme des normes soumises au contrôle de l'Etat du port devrait

être élargie. A cette fin, il faut définir les conditions d'emploi à bord des navires, puis faire en sorte que les normes figurant aux annexes aient force d'exécution. Cela signifie, entre autres, que l'on dispose de normes claires qui ne se prêtent pas à une interprétation nationale. Les conventions de l'OMI devraient être prises ici pour modèle.

34. Le contrôle de l'Etat du port devrait se limiter à l'emploi et aux conditions de vie à bord des navires. Cette expression est tirée de la convention n° 147, qui mentionne «les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord»; cependant, pour les raisons exposées ci-dessous, il serait préférable d'employer une expression différente.
35. La convention n° 147 manque de clarté sur la détermination des questions qui doivent être incluses dans les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord. Le rapport de 1990 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations semble conclure que cette expression ne se limite pas aux aspects matériels de l'emploi exercé physiquement à bord des navires. L'Etat conserve une marge d'interprétation en ce sens que cette expression inclut tous les aspects qui ne sont pas réputés être une question de sécurité ressortissant à la législation. Les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord peuvent être réglés par voie de convention collective, et c'est ici que la distinction opérée par la convention prend son sens. Ainsi, les normes regroupées par la commission d'experts sous le titre de «Conditions d'emploi à bord et arrangements relatifs à la vie à bord» sont les congés annuels, les heures de travail, les salaires, les pièces d'identité, le logement des équipages, l'alimentation et la restauration.

Proposition

36. Le contrôle de l'Etat du port devrait porter davantage sur les conditions de travail et de vie des gens de mer.
37. La convention-cadre devrait être structurée autour de la notion de contrôle de l'Etat du port; autrement dit, les normes jugées importantes du point de vue de ce contrôle devraient figurer dans le même chapitre.
38. Le contrôle de l'Etat du port devrait se limiter essentiellement aux conditions de travail et de vie à bord des navires. On pourrait envisager d'inclure les questions suivantes: statuts, examens médicaux, logement des équipages, alimentation et restauration, pièces d'identité, heures de travail, périodes de repos, prévention des accidents.

Suivi de l'application des normes de la convention

39. Bien entendu, l'OIT devra jouer un rôle important dans le suivi de l'application de la convention-cadre. Le système de l'OIT fonctionne bien, mais il manque de souplesse. Pour que la convention fonctionne de manière efficace, il faudrait créer un organe tripartite qui se réunirait chaque année. Cet organe pourrait, entre autres, examiner l'application de la convention.

Sanctions

40. Il faut examiner non seulement la question des méthodes, mais aussi celle des sanctions: conditions dans lesquelles sont détenus les navires, mécanismes de dénonciation, etc. Cependant, comme on l'a indiqué à la section concernant les modalités du contrôle, les sanctions ressortissent également aux mémorandums d'entente relatifs au contrôle de l'Etat du port. C'est pourquoi la convention ne doit pas énoncer de prescriptions trop précises en ce domaine.

-
41. Néanmoins, il y a lieu de suggérer de nouvelles approches de la question: systèmes de points ou formules du type «trois infractions et c'est l'élimination». Il y a lieu d'examiner également, mais uniquement à titre de recommandation, la manière d'améliorer la transparence et l'accès aux informations des parties intéressées extérieures en ce qui concerne la détention des navires et les déficiences.

Emplacement de la (ou des) clause(s) relative(s) à l'exécution dans la nouvelle convention

42. L'idéal serait d'énoncer dans la partie I une clause générale similaire à celle qu'on trouve dans la convention n° 147, car une telle clause couvrirait l'ensemble des prescriptions énoncées aux parties II à V. Cette clause devrait aborder à la fois la question du contrôle de l'Etat du port et celle du contrôle de l'Etat du pavillon. Elle devrait se fonder sur les conventions n°s 147 et 178 et être en harmonie avec les procédures énoncées dans les mémorandums d'entente relatifs au contrôle de l'Etat du port et les résolutions de l'OMI.
43. La difficulté consistera à trouver un moyen de limiter l'ampleur du contrôle de l'Etat du port dans la convention-cadre, faute de quoi différentes solutions (c'est-à-dire restrictions) seront trouvées par chacune des régions. Cette question pourrait être traitée dans la partie obligatoire du texte relative à l'acceptation tacite.

Conclusion

44. L'ensemble des mécanismes d'exécution disponibles devraient servir à assurer de bonnes conditions de travail et de vie. Cependant, une certaine différenciation s'impose, en raison de ce que les mécanismes de contrôle doivent être adaptés à la norme en question.