



International
Labour
Organization

Observation générale sur des questions découlant de l'application de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006), pendant la pandémie de COVID-19

Adoptée par la commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (CEACR) à sa 91^{ème} session (nov. – déc. 2020)

La commission prend note avec une **profonde préoccupation** des défis que posent les restrictions et les autres mesures prises par les gouvernements du monde entier pour endiguer la pandémie de COVID-19, ainsi que de leurs effets, pour ce qui concerne la protection des droits des gens de mer telle qu'énoncée dans la convention ¹.

La commission prend note des observations de la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) et de la Chambre internationale de la marine marchande (ICS), que le Bureau a reçues respectivement les 1^{er} et 26 octobre 2020, d'après lesquelles tous les États ayant ratifié la MLC, 2006, contreviennent à des dispositions importantes de la convention pendant la pandémie de COVID-19, tout particulièrement en ce qui concerne la coopération entre les Membres, l'accès aux soins médicaux et le rapatriement de gens de mer. L'ITF et l'ICS relèvent que, outre les préoccupations humanitaires liées aux violations des droits des gens de mer, il existe désormais un risque que l'épuisement et d'autres problèmes de santé entraînent de graves accidents maritimes. La commission prend également note des réponses que les gouvernements de Barbade, de Chypre, de la France, du Honduras, de la Hongrie, de l'Inde, de l'Irlande, de la Lituanie, du Myanmar, des Palaos, de la Pologne, de la République de Corée, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, du Sénégal et de Singapour lui ont transmises comme suite à ces observations, réponses dans lesquelles ceux-ci admettent qu'il existe de nombreux problèmes et mettent en exergue les différentes mesures prises pour garantir, autant que possible, la protection des droits des gens de mer. Plusieurs autres gouvernements ont fourni au Bureau des informations sur les mesures qui ont été prises en lien avec l'application de la convention pendant la pandémie (Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Grèce, Irlande, Japon, Malaisie, Panama et Slovénie). Le Bureau a également reçu des informations sur des centaines de plaintes individuelles de gens de mer, informations directement adressées par les gens de mer concernés ou transmises par l'Équipe de gestion de crise pour les gens de mer mise en place par le Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (OMI) ².

En particulier, la commission note que, d'après les informations fournies par l'ITF et l'ICS, des centaines de milliers de gens de mer (environ 400 000 d'après l'ITF) sont actuellement bloqués à bord et tout autant attendent à terre, ceux-ci ne pouvant ni les relever ni gagner leur vie. Cette situation s'est transformée en une crise humanitaire, et ce, malgré un niveau de dialogue social jusqu'alors inégalé entre les principaux acteurs du secteur maritime à l'échelle internationale et la forte coopération entre eux ainsi qu'avec nombre de gouvernements et d'institutions des Nations Unies, sous la direction de l'OIT et de l'OMI.

¹ La commission prend note de la [Note d'information sur les questions relatives au travail maritime et au coronavirus \(COVID-19\)](#) élaborée par le Bureau pour apporter une réponse rapide aux questions concernant la mise en œuvre de la convention, ainsi que de la [Nouvelle déclaration du bureau de la Commission tripartite spéciale de la MLC, 2006, sur la maladie à coronavirus \(COVID-19\)](#).

² L'Équipe de gestion de crise pour les gens de mer a été créée en avril 2020 afin notamment de suivre l'évolution de la situation, de coordonner les efforts, de communiquer avec toutes les parties prenantes et de fournir un soutien ciblé aux gens de mer pour régler les cas individuels et répondre aux situations particulièrement urgentes concernant les changements d'équipage, le rapatriement, l'accès aux soins médicaux et/ou l'abandon.

La commission note avec une **profonde préoccupation** que, alors que les ports du monde entier continuent d'opérer sans interruption pendant la pandémie, il demeure extrêmement difficile pour les gens de mer – qui assurent un service clé de première ligne pour la société, plus de 90 pour cent du commerce mondial s'effectuant par voie maritime (notamment pour les denrées alimentaires, les médicaments et les fournitures médicales vitales) – de débarquer et de transiter par d'autres pays en vue de leur rapatriement. L'ITF et l'ICS disent qu'elles ont reçu des milliers de plaintes individuelles de gens de mer du monde entier décrivant des situations désespérées dans lesquelles les dispositions de la MLC, 2006, sont violées. Dans plusieurs cas, les gens de mer sont priés de continuer à travailler au-delà de la période convenue dans leur contrat d'engagement maritime, et sont privés de l'accès à des soins médicaux à terre (*Règle 4.1*), ainsi que de leur droit au rapatriement (*Règle 2.5*), au congé annuel et à la permission à terre (*Règle 2.4*). Il est rappelé que la plupart des navires ne disposent pas de personnel ayant suivi une formation aux soins médicaux à bord et que, de ce fait, les gens de mer ne bénéficient d'aucun soin médical quand ils ne peuvent avoir accès aux soins médicaux à terre.

La commission note l'indication de l'ITF selon laquelle les États ayant ratifié la MLC, 2006, se retranchent derrière la notion de force majeure pour justifier leurs manquements à la convention. La MLC, 2006, est un instrument du travail complet à destination du secteur maritime, applicable à tous les pays l'ayant ratifié, et non une compilation de réglementations du travail à appliquer de façon sélective, si les circonstances le permettent et dans la mesure où elles le permettent. Au début de la pandémie, les États ayant ratifié la MLC, 2006, en leur qualité d'État du port, d'État du pavillon ou d'État fournisseur de main-d'œuvre, pouvaient être confrontés à de véritables situations de force majeure qui les empêchaient matériellement de respecter des obligations qui leur incombent au titre de la convention. Toutefois, la commission ne peut que noter que plus de dix mois se sont écoulés depuis lors, ce qui constitue en toute objectivité un délai suffisant pour que de nouvelles modalités aient été étudiées et mises en place, conformément aux normes internationales du travail. On peut arguer de la force majeure pour une condition excluant l'illicéité du non-respect d'une obligation conventionnelle uniquement dans le cas d'événement(s) imprévu(s) et imprévisible(s) créant une impossibilité absolue et matérielle de s'acquitter de ladite obligation. En revanche, les cas dans lesquels il est plus difficile ou plus contraignant de respecter une obligation internationale ne constituent pas un cas de force majeure. ***La commission souligne que la notion de force majeure ne peut plus être invoquée dès lors qu'il existe des options permettant de respecter les dispositions de la MLC, 2006, même si cela est plus difficile ou plus contraignant, et prie instamment les États ayant ratifié la MLC, 2006, qui ne l'ont pas encore fait d'adopter toutes les mesures nécessaires sans délai afin de rétablir la protection des droits des gens de mer et de s'acquitter pleinement des obligations qui leur incombent au titre de la MLC, 2006.***

La commission accueille favorablement les résolutions que l'Assemblée générale des Nations Unies³, le Conseil d'administration du BIT⁴ et le Comité de la sécurité maritime de l'OMI⁵, ont récemment adoptées et dans lesquelles ces instances prient instamment les États Membres de désigner les gens de mer comme des travailleurs clés afin de faciliter leur embarquement ou leur débarquement, en toute sécurité et sans entrave, les permissions à terre et, quand cela est nécessaire, les soins médicaux à terre. La commission fait observer que, compte tenu du caractère essentiellement international du secteur maritime, il est impossible de respecter plusieurs obligations de la MLC, 2006, sans permettre aux gens de mer de franchir les frontières dans des conditions adéquates. **La commission encourage donc vivement les États ayant ratifié la MLC, 2006, qui ne l'ont pas encore fait de considérer sans délai, en leur qualité d'État du pavillon, d'État du port ou d'État fournisseur de main-d'œuvre, que les gens de mer sont des travailleurs clés et d'établir dans la pratique les conséquences d'une telle qualification, afin de rétablir le respect des droits de ces personnes tels que consacrés dans la convention.**

Tous les gouvernements doivent trouver le bon équilibre entre la protection de la santé publique, d'une part, et le respect des droits et de la dignité des gens de mer, d'autre part. La commission prend note à ce propos du *Cadre de protocoles recommandé visant à garantir la sécurité de la relève et du voyage des équipages pendant la pandémie de coronavirus (COVID-19)* qui a été proposé par un vaste éventail d'associations internationales dotées du statut consultatif à l'OMI qui représentent le secteur des transports maritimes (MSC.1/Circ. 1636). L'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que le BIT et l'OMI, dans les résolutions susmentionnées, se réfèrent à la mise en œuvre de ce cadre qui contient les orientations nécessaires pour garantir la sécurité de la relève et du voyage des équipages. **La commission espère que les gouvernements se référeront à ces orientations quand ils adopteront les mesures nécessaires de façon urgente pour s'acquitter à nouveau des obligations qui leur incombent au titre de la MLC, 2006.**

Dans leurs observations, l'ITF et l'ICS affirment que les États ayant ratifié la MLC, 2006, ne respectent pas les obligations qui leur incombent au titre de l'article I de la MLC, 2006, d'après lequel les Membres coopèrent entre eux pour assurer l'application effective et le plein respect de la convention. La commission reconnaît que de nombreux gouvernements ont pris des mesures importantes aux niveaux bilatéral, régional et international pour trouver des solutions et mettre en place des actions permettant de surmonter les obstacles auxquels les gens de mer et les armateurs se retrouvent confrontés du fait de la pandémie. Elle observe cependant que, d'après les informations fournies par l'ITF et l'ICS ainsi que les éléments communiqués au Bureau, les dispositions de la convention continuent d'être ignorées dans le monde entier. En effet, des centaines de milliers de gens de mer du monde entier sont toujours à bord alors que leur contrat

³ Voir Assemblée des Nations Unies, [résolution A/RES/75/17](#) sur la coopération internationale face aux difficultés connues par les gens de mer à cause de la pandémie de (COVID-19) et en appui aux chaînes d'approvisionnement mondiales.

⁴ Voir Conseil d'administration du BIT, [résolution](#) concernant les questions relatives au travail maritime et la pandémie de COVID-19.

⁵ Voir Comité de la sécurité maritime de l'OMI, [résolution MSC.473\(ES.2\)](#), sur les mesures recommandées pour faciliter les changements d'équipage, l'accès aux soins médicaux et les voyages des gens de mer pendant la pandémie de COVID-19.

d'engagement maritime a expiré depuis longtemps déjà; souvent, ils ont embarqué il y a bien plus de onze mois, durée maximale par défaut des périodes d'embarquement découlant des dispositions de la convention. Des cas d'épuisement physique et psychique, d'anxiété, de maladie, voire de suicide, ont été signalés. Des milliers de gens de mer ont débarqué mais ne sont pas autorisés à regagner leur pays d'origine: ils sont donc bloqués dans un pays étranger. En outre, des centaines de gens de mer se sont vu refuser des soins médicaux à terre, ce qui a entraîné la mort de plusieurs d'entre eux. Dans de nombreux cas, des restrictions portuaires sont régulièrement mises en place dans un bref délai, ce qui empêche de planifier l'itinéraire des navires de façon raisonnable. Dans le même temps, le manque de coordination en ce qui concerne l'application et le respect de la MLC, 2006, accroît le risque que le navire et l'équipage soient interdits de voyager; parfois, les manquements de l'État entraînent l'immobilisation du navire. La commission estime que ces éléments constituent une base suffisante pour conclure que les Membres, dans leur ensemble, ne respectent pas *l'article I, paragraphe 2*, de la MLC, 2006. La convention ne contient aucune disposition autorisant la suspension temporaire de l'application de ses dispositions en cas de crise, qu'elle soit sanitaire ou d'autre nature. En revanche, la commission estime que c'est précisément en temps de crise que la protection assurée par la MLC, 2006, prend tout son sens et que cet instrument doit être le plus scrupuleusement appliqué, d'autant plus que la convention ne contient que des normes minimales relatives à la protection des droits des gens de mer. ***Par conséquent, la commission prie instamment les gouvernements d'adopter les mesures nécessaires, en consultation avec les organisations de gens de mer et d'armateurs concernées, pour renforcer leur coopération mutuelle afin d'assurer l'application effective et le plein respect de la convention, a fortiori pendant la pandémie de COVID-19, là où cet instrument est le plus nécessaire.***

La commission note que, d'après l'ITF, la non-prise en charge du rapatriement des gens de mer à la fin de leur contrat figure de fait la prorogation forcée des contrats (ou la poursuite du travail sans contrat) dans des circonstances où le consentement ne peut à l'évidence être donné librement. L'ITF ajoute que cela soulève la question grave du recours massif à une forme de travail forcé sur des navires dans le monde entier. À cet égard, la commission renvoie à *l'article III* de la MLC, 2006, d'après lequel tout Membre vérifie que les dispositions de sa législation respectent, dans le contexte de la convention, le droit fondamental à l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire. La commission observe qu'il va sans dire que l'inaction même de certains États Membres au moment de garantir la relève d'équipage ou de permettre aux gens de mer de rentrer chez eux fait que ces personnes n'ont d'autre choix que de rester à bord et crée des circonstances les maintenant pendant des mois dans des situations pouvant relever du travail forcé. ***Par conséquent, la commission prie tous les États ayant ratifié la MLC, 2006, en leur qualité d'État du pavillon, d'État du port ou d'État fournisseur de main-d'œuvre, d'adopter les mesures nécessaires ou de renforcer celles en vigueur sans délai afin de garantir qu'aucun marin n'est forcé de continuer à travailler aux termes d'arrangements contractuels prorogés sans qu'il ait pu exprimer son consentement libre, formel et éclairé.***

La MLC, 2006, contient un système solide destiné à garantir l'application de ses dispositions. En vertu de la *Règle 5.1.1, paragraphe 1*, tout Membre s'acquitte des responsabilités qui lui incombent en vertu de la convention à l'égard des navires qui battent son pavillon. ***Se fondant sur les informations disponibles, la commission prie instamment tous les États qui ont ratifié la MLC, 2006, et qui ont des responsabilités en tant qu'État du pavillon d'adopter les mesures nécessaires ou de renforcer celles en vigueur sans délai, y compris en augmentant la fréquence des inspections, si nécessaire, afin de garantir que les navires qui battent leur pavillon***

respectent pleinement les dispositions de la convention. En particulier, la commission prie les États du pavillon qui ne l'ont pas encore fait de veiller à ce que:

- a) toute prolongation du contrat d'engagement maritime se fasse avec le consentement librement exprimé du marin (Règle 2.1, paragraphe 2);**
- b) aucun honoraire ni autre frais ne soit facturé aux gens de mer directement ou indirectement, en tout ou en partie, pour le recrutement ou le placement, ainsi que pour toute obligation de quarantaine préalable à l'embarquement, en dehors des coûts autorisés en application de la Norme A1.4, paragraphe 5;**
- c) l'interdiction de la renonciation au congé payé annuel minimum soit strictement appliquée, sauf dans les cas prévus par l'autorité compétente (Règle 2.4 et Norme A2.4, paragraphe 3);**
- d) des permissions à terre soient accordées aux gens de mer dans un souci de santé et de bien-être, pour autant qu'elles soient compatibles avec les exigences pratiques de leurs fonctions et dans le strict respect de toute mesure de santé publique applicable à la population locale (Règle 2.4, paragraphe 2);**
- e) les gens de mer soient rapatriés sans frais pour eux-mêmes dans les cas et dans les conditions spécifiées dans la convention, dans le strict respect de la durée maximale par défaut de la période d'embarquement découlant des dispositions de la convention (11 mois) (Règle 2.5 et Règle 2.4);**
- f) les navires battant leur pavillon soient dotés d'un nombre suffisant de gens de mer employés à bord pour assurer la sécurité et l'efficacité de l'exploitation du navire, l'attention nécessaire étant accordée à la sûreté, quelles que soient les circonstances, compte tenu du souci d'éviter une trop grande fatigue aux gens de mer ainsi que de la nature et des conditions particulières du voyage (Règle 2.7);**
- g) les gens de mer qui travaillent sur des navires battant leur pavillon soient couverts par des mesures appropriées pour la protection de leur santé et aient accès à des soins médicaux rapides et adéquats pendant la durée de leur service à bord, y compris à la vaccination (Règle 4.1);**
- h) les gens de mer travaillant à bord des navires qui battent leur pavillon bénéficient d'un système de protection de la santé au travail et vivent, travaillent et se forment à bord des navires dans un environnement sûr et sain (Règle 4.3);**
- i) les gens de mer aient accès à des installations de bien-être à terre, s'il en existe, dans le strict respect de toute mesure de santé publique applicable à la population locale (Règle 4.4);**
- j) des mesures soient prises pour soutenir le bien-être des gens de mer à bord des navires, en particulier durant les périodes étendues de service à bord, y compris les arrangements pour contacter la famille et les proches.**

La commission souligne que la non-application des principes et prescriptions fondamentaux énumérés ci-dessus sous prétexte des risques liés à une crise sanitaire prolongée peut vider la convention de son sens, en particulier à un moment et dans une situation où sa protection serait la plus nécessaire. Cette non-application a des conséquences préjudiciables directes sur la sécurité de la navigation: elle accroît de manière exponentielle le risque d'accidents maritimes, aux conséquences imprévisibles sur les vies humaines et l'environnement, et les perturbations

incommensurables sur la fourniture et la distribution de biens de première nécessité à l'échelle internationale.

Au titre de la *Règle 5.2.1, paragraphe 1*, chaque navire étranger faisant escale dans le port d'un Membre est susceptible d'être inspecté pour vérifier la conformité aux prescriptions de la convention (y compris concernant les droits des gens de mer) relatives aux conditions de travail et de vie des gens de mer à bord du navire. La commission a souligné le rôle complémentaire fondamental que le contrôle de l'État du port joue dans l'application de la convention. Elle attire en particulier l'attention des gouvernements sur l'obligation de prendre des mesures pour veiller à ce qu'un navire ne prenne pas la mer tant que toute non-conformité n'aura pas été rectifiée ou que le fonctionnaire autorisé n'aura pas accepté un plan visant à la rectifier, dans les situations prévues aux termes de la *Norme A5.2.1*. À cet égard, elle estime que l'extrême fatigue des gens de mer qui sont à bord depuis plus de onze mois (durée maximale par défaut de la période d'embarquement) constitue non seulement une situation de toute évidence dangereuse pour la santé et la sécurité des gens de mer concernés mais également pose un sérieux danger pour la sécurité de la navigation de manière générale. À cet égard, elle renvoie à la *Norme A2.7, paragraphe 2*, qui vise à faire en sorte que les gens de mer travaillent à bord de navires dotés d'effectifs suffisants pour assurer la sécurité, l'efficacité et la sûreté de l'exploitation des navires et qui souligne la nécessité d'éviter ou de restreindre la durée du travail excessive afin d'assurer un repos suffisant et de limiter la fatigue. ***Tout en prenant note des difficultés que les autorités de contrôle de l'État du port rencontrent au moment d'effectuer des inspections pendant la pandémie, la commission prie les États ayant ratifié la convention auxquels incombent des responsabilités en tant qu'État du port et qui ne l'ont pas encore fait d'adopter les mesures nécessaires sans délai afin de s'acquitter pleinement des obligations qui leur incombent au titre de la convention. En particulier, la commission prie les gouvernements ayant des responsabilités d'État du port de:***

- a) ***permettre aux gens de mer d'exercer leur droit au congé à terre conformément à la Règle 2.4, paragraphe 2, dans le strict respect de toute mesure de santé publique applicable à la population locale;***
- b) ***faciliter le rapatriement des gens de mer qui servent sur des navires faisant escale dans leurs ports ou traversant leurs eaux territoriales ou intérieures (Norme A2.5.1, paragraphe 7);***
- c) ***permettre et faciliter le remplacement de gens de mer qui ont débarqué et, par conséquent, garantir les effectifs de sécurité des navires en traitant rapidement et sans discrimination le dossier des nouvelles recrues qui entrent sur leur territoire exclusivement pour regagner leur navire (Règle A2.5.1, paragraphe 7);***
- d) ***s'assurer que les gens de mer travaillant à bord de navires qui se trouvent sur leur territoire ont accès à leurs installations médicales à terre s'ils requièrent des soins médicaux immédiats (Règle 4.1);***
- e) ***s'abstenir d'adopter des mesures nationales restrictives ou des réglementations portuaires qui pourraient faire obstacle à une planification préalable raisonnable de l'itinéraire des navires, ou de les modifier sans cesse, et éviter d'appliquer la convention et d'en contrôler le respect d'une manière qui ne serait pas en harmonie avec les pratiques des autres États contractants.***

La commission note que les États fournisseurs de main-d'œuvre doivent jouer un rôle essentiel dans la coopération avec les États du pavillon et les États du port afin de garantir le respect des droits des gens de mer. ***La commission prie les gouvernements qui ont des responsabilités en matière de fourniture de main-d'œuvre qui ne l'ont pas encore fait d'adopter immédiatement les mesures nécessaires pour faire en sorte que les installations et services nécessaires soient mis en place en ce qui concerne le transport, le dépistage et la quarantaine afin d'accueillir les gens de mer actuellement à l'étranger et de permettre aux autres gens de mer de rejoindre leur navire.***

La commission note que la pandémie de COVID-19 met à rude épreuve le cadre juridique énoncé dans la MLC, 2006, dans le but de protéger les conditions de travail et de vie décentes des gens de mer. Cette pandémie révèle également le rôle essentiel des gens de mer et la très grande importance du secteur maritime dans l'économie mondiale. Il est à regretter que les réponses publiques et privées, apportées à l'échelle mondiale, ne respectent pas toujours les besoins de la main-d'œuvre maritime ni n'en tiennent systématiquement compte, à tel point qu'il est urgent de rétablir le plein respect des droits fondamentaux des gens de mer et de tirer les bons enseignements pour l'avenir. Si la communauté internationale n'y parvient pas, la possibilité d'attirer de jeunes talents vers la profession maritime peut également être compromise. La commission accueille favorablement le fait que la question de l'impact du COVID-19 sur le secteur maritime a été inscrite à l'ordre du jour de la quatrième réunion de la Commission tripartite spéciale de la MLC, 2006, prévue en avril 2021.

La commission continuera à examiner les informations fournies par les gouvernements et/ou les partenaires sociaux sur les questions soulevées dans la présente observation générale afin de s'assurer de la bonne application de la convention, pendant cette période de crise, par les États Membres qui l'ont ratifiée.