

LE CONTROLE DES NAVIRES PAR LES ETATS RIVERAINS

PATRICK CHAUMETTE
UNITE DROIT ET CHANGEMENT SOCIAL
UNIVERSITE DE NANTES

Apte à la navigation, à se déplacer dans un espace international, le navire peut-il ne relever que du régime fixé par son lieu d'immatriculation ? Des règles internationales minimales peuvent-elles être imposées à tout navire par les autorités concernées par sa navigation et son commerce, contreparties de sa liberté de transport et exigences d'une concurrence loyale ? Cette question concerne l'ensemble des transports internationaux ; mais son acuité est particulièrement nette en matière maritime, car le dumping y prend des formes juridiques spécifiques.

La conférence des Nations Unies de Genève sur le droit de la mer de 1958 s'est efforcée de trouver des compromis entre l'intervention protectionniste des États riverains et la liberté des mers, qui comprend la liberté du commerce maritime. La liberté de navigation en haute mer est affirmée par l'article 87 de la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 : tous les États peuvent y faire naviguer des navires arborant leur pavillon dans le respect du droit international. L'article 97 de la convention de Montego Bay a également pris en compte la nationalité des personnes à bord du navire et prévu la compétence de l'État dont elles sont ressortissantes (HESSE, 1995).

Les conditions d'octroi d'un pavillon, d'une nationalité à un navire, sont donc essentielles. Si la convention de Genève de 1958 exigeait un lien substantiel entre le navire et l'État du pavillon (art. 5), c'est seulement la convention de la CNUCED du 7 février 1986 sur l'immatriculation des navires, qui définit le contenu de ce lien, notamment le lien administratif (MONTAZ, 1986). Mais cette convention n'est pas entrée en vigueur. En haute mer, des limites la souveraineté des États, exprimée par la loi du pavillon, n'existent qu'en matière de répression de la piraterie maritime, de la traite et du trafic de stupéfiants, d'émissions radio non autorisées, de poursuite entamée dans les eaux sous souveraineté, d'intervention en haute mer d'un État riverain menacé (LUCCHINI, VOELCKEL, 1980 ; DUPUIS, VIGNES, 1985 ; ROSSINYOL, 1996).

Tout navire a une nationalité et une seule ; tout navire arbore un pavillon. Les États définissent librement les conditions dans lesquels ils octroient leur pavillon, ils admettent l'immatriculation des navires. En droit privé, le pavillon joue un rôle considérable, puisqu'il servira le plus souvent de référence pour définir le régime juridique de l'armement et de l'exploitation du navire, au côté des règles habituelles du droit international privé : il en est ainsi quant au statut réel du navire, quant au régime du contrat d'affrètement, quant au statut de l'équipage, quant au statut pénal du navire (GOY, 1995 ; VIALARD, 1997). Au sein de l'Union européenne, l'immatriculation des navires constitue une compétence exclusive des États membres, qui doivent cependant respecter la liberté d'établissement des armateurs et l'égalité de traitement des ressortissants communautaires (CHAUMETTE, 1996). Quand l'immatriculation des navires devient complaisante, naît une concurrence sans fin, qui lamine les flottes sous pavillon national des pays industrialisés, conduit à l'invention de pavillons bis ou économiques, c'est-à-dire l'invention d'une complaisance nationale (CHAUMETTE, 1995).

Alors que le transport maritime est international, le rattachement juridique du navire et de son équipage reste national. De nombreuses conventions internationales maritimes s'efforcent de constituer un droit mondial, mais leur ratification dépend des États et du principe de souveraineté nationale. L'harmonisation internationale du droit maritime s'effectue lentement, et parfois s'effrite (VIALARD, 1999). La prévention de la pollution, la sécurité de la navigation ont nécessité un renforcement des pouvoirs des États riverains ; il s'agit moins de protéger les marins que de protéger les terriens. Il en résulte un interventionnisme régional, fondé sur les conventions internationales, source d'une concurrence plus loyale. Cette approche tend à rester technique et peu sociale ; elle concerne surtout le navire, peu les équipages. La concurrence internationale ne peut exister sans droit assurant la sécurité des biens, des échanges et des personnes (CHAUMETTE, 1999). Un tel interventionnisme des États riverains est-il de nature à assurer un droit

maritime mondial, ou s'agit-il d'une forme sophistiquée de mesures unilatérales ?

LES PAVILLONS COMPLAISANTS

Chaque État fixe librement les conditions d'immatriculation des navires. Le droit international est peu contraignant : l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 sur la Haute Mer exige qu'il existe entre l'État et son pavillon maritime un lien substantiel, *genuine link*. Cette notion est reprise par la Convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay en 1982. La convention de la C.N.U.C.E.D. du 7 février 1986 s'efforce de reconnaître de larges pouvoirs aux États en matière d'immatriculation de navires et d'attribution du pavillon. L'attribution du pavillon semble essentiellement une procédure d'ordre administratif, devant s'exercer avec publicité et divers contrôles en matière de sécurité du navire. Cette convention s'efforce de limiter la libre immatriculation, mais dans le même temps légitime globalement l'évolution antérieure. Elle exige également un lien économique entre le navire et l'État du pavillon, mais ce lien reste imprécis et chaque signataire peut l'interpréter à sa manière (ASSONITIS, 1991). Surtout cette convention sur les conditions d'immatriculation des navires n'est pas entrée en vigueur.

Dès 1975, la surcapacité du transport maritime a entraîné un effondrement des taux de fret, aggravé par une diminution des échanges. La concurrence est devenue féroce tant avec les pays de l'Est qui subventionnaient leurs armements, se réservaient des trafics, que vis-à-vis des nouveaux pays industrialisés et maritimes, ou vis-à-vis des pavillons de complaisance. Dès 1976, à la suite d'une longue grève des marins, les armateurs de la République Fédérale d'Allemagne font passer 40 % de leur flotte sous pavillon chypriote, rejoignant ainsi la situation des U.S.A. qui usent du pavillon de Panama depuis la prohibition, puis de celui du Liberia depuis la seconde guerre mondiale. Progressivement, tous les pays européens ont eu recours à la libre immatriculation des navires, de sorte que leur flotte dite contrôlée, sous pavillon étranger, représente actuellement entre le tiers et la moitié de la flotte sous pavillon national.

Les pavillons de complaisance constituent des rattachements fictifs des navires à des ordres juridiques souples, peu contraignants sur le plan fiscal, quant aux contrôles administratifs, quant à la liberté de constitution des sociétés, quant au droit social (NORTHRUP, ROWAN, 1983 ; JULIA, 1995). Le Liberia, pays ravagé par la guerre civile depuis plusieurs années, dispose d'une administration installée à Reston, Virginia (USA)¹, d'un droit

¹ Republic of Liberia, Bureau of Maritime Affairs, Liberian Services Inc., Reston International Center, 11800 Runrise Valley Drive, Reston Virginia 22091, USA.

national interdisant le droit de grève, n'ayant ratifié quasiment aucune convention internationale de travail maritime ; les brevets sont délivrés en Louisiane, ils peuvent s'acheter. Est-il excessif d'envisager l'existence dans ce cas d'un pavillon privé ? Chypre a conclu récemment divers accords bilatéraux de coopération avec les États fournisseurs de main-d'œuvre maritime, qui réservent la compétence juridictionnelle aux tribunaux et autorités des États contractants, en cas de litige entre l'armateur et la marin, et s'efforcent d'exclure les lois et juridictions des États du port (MADELLA, 1994).

Cette internationalisation n'est pas sans effet sur le statut des gens de mer, elle crée un marché international du travail maritime où la préférence va aux marins les plus « économiques ». Elle a conduit au développement de pavillons « économiques » dans les pays européens, afin de conserver les navires sous pavillon national, d'y trouver presque les mêmes avantages d'emploi du personnel qu'à la complaisance, tout en bénéficiant des aides financières et des exonérations nationales. Elle complique considérablement les perspectives d'une nécessité déjà fort délicate pour les activités terrestres, l'harmonisation communautaire (CHAUMETTE, 1993).

Les pays de complaisance autorisent des ressortissants étrangers à détenir ou à contrôler ses navires ; l'immatriculation est une opération aisée, peu coûteuse, comme le transfert d'immatriculation ; l'imposition fiscale des revenus de l'exploitation du navire est faible ou dérisoire ; les navires immatriculés ne jouent aucun rôle dans l'économie nationale, à l'exception de la taxe annuelle d'immatriculation ; le pays d'immatriculation est quasiment dénué d'administration pour veiller au respect de la législation internationale et nationale concernant aussi bien le navire que l'équipage ; l'armement des navires par des équipages étrangers est autorisé, alors que le droit social maritime national laisse l'armateur maître absolu de sa gestion du personnel, des rémunérations versées, des avantages sociaux accordés (BOCZECK, 1962 ; KILBOUR, 1977 ; NORTHROP, ROWAN, 1983 ; METAXAS, 1985).

En 1976, 70 % des flottes sous complaisance appartenaient à des intérêts grecs ou « états-uniens ». Les Bahamas, par exemple, ont profité de l'accord conclu fin 1983 avec les États-Unis visant à « contrôler effectivement » les navires à capitaux américains battant pavillon bahaméen. Depuis, beaucoup d'autres s'y sont intéressés, compte tenu des avantages. Les équipages internationaux, parfois gérés par des sociétés internationales de management ou des « marchands d'hommes », ne sont soumis qu'à des contrats individuels à prendre ou à laisser, sans protection sociale, sans liberté syndicale, ni droit de grève. Les rémunérations sont fixées par l'armateur, le plus souvent selon la nationalité du marin entre 300 et 800 dollars par mois pour le personnel d'exécution. Les officiers, personnel plus rare, semblent toucher des

rémunérations décentes, d'autant qu'elles sont nettes d'impôts. L'absence de sécurité d'emploi est une constante, gênante pour tous les gens de mer, mais surtout pour les capitaines de navire qui ne disposent d'aucune autorité dans l'exploitation du navire, ainsi que l'ont montré les naufrages du Torrey Canyon et de l'Amoco Cadiz. Le marin n'a aucune information sur les règles applicables au contrat, il n'a guère de possibilités pour saisir un juge compétent et ne sait lequel est-ce. Peu de conventions internationales du travail maritime ont été signées et ratifiées par les pays de libre immatriculation : Chypre, Panama, les Bahamas, le Liberia.

Ainsi, semble se constituer un marché international du travail étrangement ressemblant au marché du travail du début du XIX^e siècle, d'autant que les déplacements du marin dépendent en général de son employeur. Lorsque les 46 000 marins philippins paraissent devenir un peu exigeants, on leur préférera les 36 000 marins coréens en activité, des marins indiens ou pakistanais, d'autant que les marins chinois constitue une vaste réserve encore moins onéreuse. Fréquemment, les armateurs européens conservent sur ces navires contrôlés un état-major d'officiers européens, mis à la disposition d'une filiale étrangère ou d'une société de management, qui conservent leurs rémunérations habituelles, ainsi que leur protection sociale, à moins qu'ils ne passent au régime des expatriés ou sous le couvert d'une compagnie d'assurance. Ce prêt de main d'oeuvre assure à l'armement une surveillance du navire et aux officiers une stabilité d'emploi. Actuellement plus de 1500 marins français naviguent ainsi sous pavillon étranger, et ce chiffre est faible du fait des nombreuses réticences des français à s'expatrier ; il est plus important dans d'autres nations maritimes (CHAUMETTE, 1993).

Le pavillon trop librement choisi ne devient-il pas une simple fiction juridique ? Dans un domaine différent, la notion de société permet la création d'une entité juridiquement distincte et autonome, assurant aux détenteurs de capitaux la maîtrise de l'organisation de leurs activités et la limitation des risques courus en cas de déconfiture. Les imbrications d'intérêts, les prises de participation ont conduit à la relativité de l'autonomie juridique de la société. Un droit des groupes de sociétés est en voie de constitution, même avec lenteur. Le juge recherche le véritable employeur du salarié mis à disposition, celui qui donne des ordres et contrôle véritablement l'activité de l'entreprise. Par delà la personnalité juridique de la société, l'entreprise désigne aujourd'hui un ensemble de constructions juridiques qui ont pour objet d'encadrer celles élaborées par le capital (SUPIOT, 1985 ; VIALARD, 1997 ; ROHART, 1988 ; CORBIER, 1999). Demain, derrière la fiction du pavillon de complaisance, le juge sera-t-il amené à rechercher l'identité, la nationalité de ceux qui contrôlent le navire afin de définir l'armateur réel, la loi applicable aux rapports de travail, la responsabilité de l'institution-mère (ODIER, 1988) ? Une telle évolution semble inéluctable.

En ce sens, l'affaire de l'Amoco Cadiz constitue un précédent indéniable. *Exerçant un contrôle entier sur l'exploitation, l'entretien et la réparation du navire, sur le recrutement et la formation de l'équipage, Amoco International Oil Company avait l'obligation de veiller à ce que le navire soit en bon état de navigabilité et correctement entretenu et réparé, à ce que l'équipage soit correctement entraîné* (PONTAVICE du, 1985)². On doit espérer que demain les juges reprocheront aux véritables exploitants des navires le non-respect des conventions internationales de travail, la faiblesse de la protection sociale de leurs marins, le caractère dérisoire des rémunérations versées, le non-respect du droit de grève ou de la liberté syndicale. Cette voie n'est guère plus utopique que l'attente de la ratification des conventions internationales par les États de libre immatriculation. La conférence maritime de 1987 a prié les États membres de l'Organisation Internationale du Travail de ratifier la convention 147 de 1976 sur les normes minima de la marine marchande pour qu'elle entre enfin en vigueur. Un accord est quasiment intervenu sur un salaire minimum de 286 dollars par mois, révisé à 350 US\$ en 1991, puis 435 US\$, au 1er janvier 1998³.

Le développement des pavillons de complaisance, c'est-à-dire le laxisme d'États accordant leur pavillon à des navires sans véritable lien avec leur système juridique ou économique, ne respectant pas leurs obligations de contrôles et de sanctions, a conduit à l'accroissement de l'intervention des États côtiers, par exemple en vue de la prévention des risques de pollution par les hydrocarbures, puis de l'État du port, en vue de lutter contre les navires sous-normes. La convention 147 de l'O.I.T. sur les normes minimales, le Mémoire de Paris de 1982 organisent le contrôle de l'État du port non seulement sur l'état du navire, mais aussi sur les conditions de travail de l'équipage (SFDI, 1992).

LE FONDEMENT INTERNATIONAL DU CONTROLE PAR L'ÉTAT RIVERAIN : LA CONVENTION N° 147 DE 1976 DE L'O.I.T.

Dès sa création, en 1919, l'Organisation internationale du travail s'est efforcée de maîtriser les répercussions « fâcheuses » de la concurrence internationale sur les conditions de travail et de vie des salariés, à travers son oeuvre normative. Mais les conventions adoptées par la conférence de l'O.I.T. se heurtent à la souveraineté des États, qui ratifient peu de conventions. Au mieux, les ratifications des conventions concernant les gens de mer portent sur la moitié de la flotte marchande mondiale. En 1976, la

² United States District Court, Northern District of Illinois, Eastern Division, 18 avril 1984, Université de Nantes, *Annuaire de Droit Maritime et Aérien*, T. VIII, 1985, pp. 353-422.

³ Recommandation 109 de 1958, recommandation 155 de 1976, puis protocole de 1996.

62ème conférence maritime s'est donc attachée à élaborer et adopter une convention reprenant de nombreuses prescriptions minimales antérieures en matière de marine marchande. Ces prescriptions s'imposent à l'État du pavillon, s'il ratifie la convention 147 : il doit alors édicter une législation nationale suffisante, assurer un contrôle efficace des conditions d'emploi à bord par des inspections, effectuer une enquête officielle sur tous les accidents maritimes graves impliquant des navires immatriculés sur son territoire (art. 2). Il n'y a là que le rôle classique de l'État du pavillon (PAEZ, 1997).

Cependant, la convention 147 impose à l'État du pavillon qui la ratifie, de se doter d'une législation *équivalente dans son ensemble* aux conventions fondamentales annexées, qui donc constituent des normes minima de protection des marins du commerce. Les conventions citées en annexe sont la convention 7 de 1920 sur l'âge minimum ou la convention 58 de 1936 ou la convention 138 de 1973 sur le même thème de l'âge d'accès au travail maritime, la convention 53 de 1936 sur la formation des gens de mer, la convention 73 de 1946 sur l'examen médical des gens de mer, la convention 22 de 1936 sur le contrat d'engagement des marins de commerce qui impose la formalité de l'écrit, des mentions précisant la rémunération, la convention 92 de 1949 sur le logement des équipages, celle 68 de 1946 sur l'alimentation et le service de table, les conventions 55 et 56 de 1936 sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, ainsi que relative à l'assurance-maladie des marins, la convention 130 de 1969 concernant les soins médicaux et indemnités de maladie des gens de mer⁴.

La convention 91 de 1949 sur les congés payés, et celle 146 de 1976 sur le même thème ne sont pas citées dans les annexes de la convention 147. Ce n'est qu'en 1996 qu'un consensus a permis l'adoption de la convention 180 portant sur la durée du travail des gens de mer.

La convention 147 déborde cette approche traditionnelle de la loi du pavillon. Si un membre qui a ratifié la convention et dans le port duquel un navire fait escale, quel que soit son pavillon, reçoit une plainte ou acquiert la preuve que ce navire n'est pas conforme aux normes de la convention, il peut adresser un rapport au gouvernement du pays d'immatriculation du navire, avec copie au directeur du BIT (art. 5). L'État du port peut, sur le fondement de la convention 147, prendre les mesures nécessaires pour redresser toute situation à bord qui constitue clairement un danger pour la sécurité ou la santé. Il en informe immédiatement le plus proche représentant maritime,

⁴ L'État partie à la convention 147 doit seulement disposer d'une législation nationale équivalente à l'une des conventions citées 55, 56 ou 130, sans nécessairement respecter les trois conventions.

consulaire ou diplomatique de l'État du pavillon et lui demande sa présence. Le navire ne doit être retenu ou retardé indûment.

La convention 147 s'efforce de développer une nouvelle approche de l'application des conventions internationales. Elle comprend en annexe une liste des conventions internationales de travail maritime qu'elle n'entend pas modifier, mais dont elle recherche une plus grande effectivité. Sa ratification est ouverte aux États ayant déjà ratifié certains instruments internationaux, notamment les principales conventions de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) : la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1960, ou celle de 1974 portant sur le même thème (SOLAS, *safety of life at sea*), la convention internationale sur les lignes de charge de 1966, ou les conventions la révisant, les règles internationales de prévention des abordages en mer de 1960, ou la convention sur les règles internationales de prévention de 1972 (RÉMOND-GOUILLOUD, 1993). Dans la mesure où la ratification préalable de ces instruments est une condition de la ratification de la convention 147, il y a là une intéressante coordination des activités normatives de l'OMI, qui se préoccupe surtout des navires et de la navigation et de l'O.I.T., qui se préoccupe surtout des marins et du travail à bord (PROUTIERE-MAULION, CHAUMETTE, 1995). Il faut voir là également un effort d'harmonisation de la législation internationale, dont la cohérence ne devrait pas permettre des ratifications par morceaux choisis seulement. C'est la recherche d'un statut international minimum du marin qui est ainsi recherché.

Chaque navire entrant dans le port d'un État qui a ratifié la convention 147, est présumé satisfaire aux prescriptions de la convention et des conventions citées en annexe. Il accepte implicitement de se soumettre aux inspections des autorités portuaires, soit qu'elles aient une preuve du non-respect des prescriptions, soit qu'elles aient reçu une plainte d'une personne intéressée par la sécurité du navire. Il y a un mécanisme fort intéressant de moralisation d'une activité commerciale internationale, d'établissements de règles minimales communes. Cependant, la convention 147 est plus importante par son caractère précurseur que par les résultats obtenus à la suite des ratifications. À elle seule, elle serait trop insignifiante.

LA MISE EN OEUVRE OCCIDENTALE DU CONTROLE DE L'ÉTAT RIVERAIN : LE MEMORANDUM DE PARIS DE 1982

Le naufrage de l'Amoco Cadiz, le 16 mars 1978, au large de Porsall, faisant suite à d'autres marées noires, a conduit au renforcement des règles internationales de navigation, ainsi qu'à l'extension des compétences de l'État côtier en matière de protection du milieu marin, consacrée par la convention sur le droit de la mer de Montego Bay, signée en 1982. L'inspection des navires par les autorités de l'État du port ne pouvait être développée par un

État seul, au risque de déroutement des navires ; seule une coopération internationale pouvait organiser ces contrôles, ce qui fut fait dans un cadre régional.

Le 26 janvier 1982 est signé le Mémorandum de Paris, accord conclu entre les administrations maritimes des pays présents à la deuxième conférence régionale sur la sécurité maritime : Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, R.F.A., Royaume-Uni et Suède. Il s'agit du Mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'État du port, ou *Memorandum of understanding* (M.O.U.), entré en vigueur le premier juillet 1982. Cet accord de coopération administrative ne constitue pas un traité international ; sans effet normatif, il relève d'une démarche volontariste ; il coordonne le contrôle du respect d'autres instruments internationaux, les conventions de l'OMI, et en principe la convention 147 de l'O.I.T.. Cet accord est ouvert de sorte que le Canada, la Belgique, l'Italie ont rejoint les premiers signataires, ainsi que l'Islande, la Pologne, la Russie, la Croatie. Il a servi de modèle à d'autres accords régionaux, notamment l'accord de Viña del Mar de 1992 qui concerne les pays d'Amérique latine, côtiers de l'Océan Pacifique, mais aussi un accord caraïbe.

Le Mémorandum harmonise les pratiques d'inspections des administrations nationales, accélère la ratification des instruments pertinents concernant la sécurité des navires et la protection de l'environnement marin ; il prescrit un contrôle d'au moins 25% des navires étrangers entrés dans les ports. A l'origine, les contrôles étaient limités au respect des normes techniques de sécurité ; depuis 1992, ils portent également sur la vérification de la formation et la qualification des équipages, c'est-à-dire le respect de la convention sur les brevets maritimes STCW de l'OMI de 1978, révisée en 1995⁵. Le principe de l'égalité de traitement et de l'absence de discrimination selon le pavillon du navire s'impose.

Le Mémorandum a créé un comité et un secrétariat ; le centre administratif des affaires maritimes de Saint-Servan, près de Saint-Malo, assure la centralisation des données et informations concernant les navires et inspections. Il s'agit d'harmoniser les contrôles et donc d'éviter qu'un navire en règle soit l'objet d'inspections successives dans les ports d'États différents. Par le biais du système de traitement automatisé SIRENAC, les administrations ont accès à toute heure aux rapports d'inspection, dans le respect des procédures d'identification. Entre 1982 et 1992, plus de 125 000 navires ont été inspectés par les administrations nationales (LUCCHINI, VOELCKEL, 1996). Par delà le taux de 25% de navires contrôlés et diverses disparités de pratiques, 8 navires étrangers sur 10 abordant les ports des États concernés font l'objet d'au moins un contrôle. En juillet 1994, le comité a

⁵ STCW : *Standards of Training, Certifications and Watchkeeping*.

décidé de publier la première liste des navires retenus ou retardés, avec l'identification des propriétaires et des déficiences constatées ; ces listes « noires » du déshonneur sont reprises par la presse professionnelle⁶. Les assureurs et les logisticiens souhaitent avoir accès au fichier tenu à Saint-Servan, afin de mieux connaître l'état des navires, préciser les risques assurés et refuser de couvrir certains navires. En 15 ans, plus de 140 000 inspections ont eu lieu, dont 16 000 en 1996. Pour la première fois, depuis 1988, en 1996, les rétentions de navires ont diminué (1 719, contre 1 837 en 1995)⁷. Le centre de sécurité de Saint-Malo a proposé, en juin 1998, le « bannissement » des ports européens du navire vraquier *Drnis*, d'origine croate, sous pavillon maltais : dans un état pitoyable, le navire avait été retenu, jusqu'à ce que l'armateur accepte de l'envoyer en cale sèche pour réparation ; seulement le navire n'est jamais arrivé au chantier naval suédois choisi par l'armateur. Le Ministère français des transports a demandé à l'ensemble des administrations participant au Mémorandum de Paris d'interdire à ce navire l'accès de leurs ports.

Lorsque des déficiences sont constatées, le consul de l'État du pavillon est informé, ainsi que le secrétariat de l'organisation internationale concernée, l'OMI ou l'O.I.T., éventuellement les deux. Des travaux doivent remédier aux déficiences ; le navire peut être autorisé à poursuivre sa navigation, quand le défaut ne compromet pas sérieusement la sécurité, la santé ou l'environnement ; les autorités compétentes du port d'escale suivant seront informées, ainsi que l'État du pavillon. En cas de danger sérieux, le navire sera retenu jusqu'à disparition du risque.

L'accent est essentiellement mis sur le contrôle du navire dans une approche excessivement technique. L'accent mis sur les brevets maritimes, les qualifications de l'équipage en matière de veille notamment, constitue un indéniable progrès. Cependant, il est aussi nécessaire de veiller au respect des conditions de travail, d'alimentation des marins et même aux garanties de paiement des salaires. La convention 147 de l'O.I.T. est visée par le Mémorandum de Paris ; il ne semble pas que les inspecteurs s'en saisissent, que des observations soient faites sur son fondement. Les listes noires l'ignorent, alors même que le discours international sur la sécurité maritime met l'accent sur le « facteur humain », les compétences et qualifications professionnelles des équipages, à la suite du naufrage du *Herald of Free Enterprise* (CHAUVEL, 1996 ; CECCALDI, 1996 ; BEILVERT, 1997 ; BOISSON, 1998). Le code ISM de l'OMI, adopté le 4 novembre 1993, s'efforce d'améliorer le management de la sécurité, d'établir une norme

⁶ Le Marin 10 janvier 1997 p. 8 et 9.

⁷ Le Marin 3 octobre 1997 p. 4 et 5.

internationale de gestion pour la sécurité de l'exploitation, sans que la pratique du Mémorandum mette en oeuvre un début de contrôle en ce sens.

LE DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA SECURITE MARITIME : LA DIRECTIVE 95/21 DU 19 JUIN 1995

Le Conseil extraordinaire du 25 janvier 1993 a décidé d'améliorer la sécurité maritime et la prévention de la pollution marine. La résolution du 8 juin 1993 sur la politique commune de la sécurité maritime prend en considération la communication de la Commission à ce sujet et définit de nouveaux objectifs : renforcement des inspections des navires et des qualifications des équipages, pour écarter des eaux communautaires les navires inférieurs aux normes, application affective des conventions de l'OMI et de l'O.I.T., ratification des conventions internationales de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et de 1971 relative à la création du fonds international d'indemnisation, des protocoles à ces conventions conclus en 1984 et révisés en 1992 relatifs à l'augmentation des indemnisations. Le Conseil a approuvé la création d'un comité de la sécurité maritime⁸. Le Règlement n° 2158/93 de la Commission du 28 juillet 1993 concerne l'application des amendements à la Convention internationale de 1974 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, ainsi qu'à la Convention internationale de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires⁹.

En matière de sécurité maritime, l'Union européenne devient un partenaire à part entière (DE CET-BERTIN, 1995). Le naufrage de l'Estonia, entre la Suède et la Lettonie, a conduit le Conseil des Ministres, le 13 mars 1993, à rendre obligatoire le code ISM de l'OMI pour les navires rouliers de passagers, à compter du 1er juillet 1996. Sur le fondement de l'article 118 A du Traité, introduit par l'acte Unique européen de 1986, un abondant droit communautaire de la santé et de la sécurité au travail s'est développé, qui modifie l'approche techniciste traditionnelle de la sécurité. La directive-cadre 89/391 du 12 juin 1989 définit les obligations générales de prévention des employeurs, l'intégration de la prévention dans le fonctionnement même de l'entreprise (BALDWIN, DAINITH, 1992 ; VOGEL, 1994). Cette directive-cadre concerne tant le travail privé que le travail public, le travail terrestre que maritime (PROUTIERE-MAULION, CHAUMETTE, 1995). Toutefois, cette démarche ne concerne que les navires communautaires, dans une dynamique classique fondée sur la loi du pavillon.

⁸ Résolution du Conseil du 8 juin 1993 sur une politique commune de sécurité maritime JOCE n° C 271 du 7 octobre 1993 p. 1.

⁹ JOCE n° L 194 du 3 août 1993 p. 5.

La Directive 94/57 du Conseil du 22 novembre 1994 établit des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires, ainsi que les activités pertinentes des administrations maritimes. Il incombe à l'État du pavillon et à l'État du port de contrôler si les navires satisfont aux normes uniformes internationales en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution maritime. L'agrément d'organismes privés, de sociétés de classification, est notifié à la Commission ; les administrations nationales doivent être associées aux procédures de visite des navires et de délivrance des certificats¹⁰. Cette Directive s'efforce d'harmoniser la délivrance des certificats de conformité, ainsi que les contrôles des administrations nationales.

Déjà la Directive 93/75 du Conseil du 13 septembre 1993 définit les conditions minimales exigées pour les navires entrant dans les ports maritimes de la Communauté ou en sortant et transportant des marchandises dangereuses ou polluantes¹¹. Elle crée dans son article 12 un comité de réglementation qui aide les services de la Commission à préparer les obligations d'inspection, à suivre l'évolution des règles internationales.

Surtout, la Directive 95/21 du 19 juin 1995 est relative à l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires. Il s'agit d'introduire en droit communautaire les pratiques administratives nées du Mémorandum de Paris de 1982 sur le contrôle des navires par l'État du port¹². Sa transposition devait intervenir avant le 31 juin 1996. La directive reprend le principe, issu du droit international, de l'égalité de traitement des navires, de la prohibition des discriminations selon le pavillon. Comme le Mémorandum de Paris, l'objectif est le contrôle de 25 % des navires entrés dans les eaux des États membres. Le comité de réglementation assiste la Commission.

Il s'agit de diminuer dans les eaux communautaires les transports maritimes effectués par des navires inférieurs aux normes internationales, d'assurer une meilleure effectivité de ces normes internationales, mais aussi communautaires, d'établir des critères communs de contrôles et d'uniformiser les procédures d'inspection et d'immobilisation des navires sous-normes (art. 1er). Des priorités sont dégagées vis-à-vis de risques particuliers, précisés en annexe. La procédure d'inspection, prévue en annexe IV, reprend les dispositions internationales de l'OMI, de l'O.I.T. (BIT, 1990). L'autorité

¹⁰ JOCE n° L 319 du 12 décembre 1994.

¹¹ JOCE n° L 247 du 5 octobre 1993 p. 19.

¹² JOCE n° L 157 du 7 juillet 1995.

compétente contrôle les certificats et documents pertinents, l'état général du navire, des machines, du logement de l'équipage, les conditions d'hygiène. S'il existe des motifs évidents de croire que l'état du navire ou de son équipement, ou son équipage, ne répond pas aux prescriptions pertinentes, une visite détaillée est effectuée, comprenant un contrôle approfondi. Les navires visés par l'annexe V font alors l'objet d'une inspection renforcée. Un rapport d'inspection est remis au capitaine. En cas d'anomalies créant un risque pour la santé, la sécurité ou l'environnement, le navire est immobilisé, jusqu'à la suppression de ce danger. L'administration du pavillon, le consul ou le plus proche représentant diplomatique sont informés par écrit, ainsi que les inspecteurs désignés ou les organismes agréés chargés de la délivrance des certificats du navire.

Les navires ne doivent pas être immobilisés ou retardés indûment, sinon l'armateur ou l'exploitant peuvent exiger une indemnisation du préjudice subi. Un droit de recours, non suspensif, est reconnu au propriétaire ou à l'exploitant contre la décision administrative d'immobilisation. En cas d'immobilisation, les frais engendrés sont couverts par le propriétaire ou l'exploitant du navire ou son représentant dans l'État du port, le plus souvent le consignataire. Chaque autorité compétente publie au moins trimestriellement des informations sur les navires immobilisés au cours des trois mois précédents, déjà immobilisés au cours des 24 mois précédents, c'est-à-dire les récidivistes. Il peut en résulter un registre international des navires sous-normes.

L'annexe VI précise les critères pour l'immobilisation des navires, c'est-à-dire les anomalies présentant un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement (art. 9). Lorsque le navire n'est pas apte à reprendre la mer, la nécessité pour l'inspecteur de retourner au navire pour s'assurer de la réalisation des travaux nécessaires est un facteur déterminant de l'immobilisation. L'accent est mis sur la sécurité de la navigation, la stabilité du navire, la lutte contre l'incendie, les moyens de communication et de sauvetage, la prévention de la pollution, les conditions d'hygiène et de sécurité à bord. Sur le plan social, l'immobilisation est pertinente si l'effectif, la composition ou la certification de l'équipage ne correspond pas au document spécifiant les effectifs minimaux de sécurité (convention STCW). Il en est de même de l'absence de nourriture suffisante pour le voyage jusqu'au prochain port, de l'insuffisance d'eau potable, de l'absence de chauffage dans les logements si le navire opère dans des zones de basses températures, de la présence dans les couloirs ou logements de déchets, de matériel ou de cargaison (conventions de l'O.I.T.). La directive 98/42 de la Commission du 19 juin 1998 a complété la directive 95/21 du 19 juin 1995¹³

¹³ JOCE n° L 184 du 27 juin 1998 p. 40.

Même si ces aspects sont essentiels en matière de sauvegarde de la vie humaine en mer et d'habitabilité des navires, cette restriction montre que la directive, comme la pratique du Mémorandum de Paris, hésite à faire respecter l'ensemble de la convention 147 de 1976 de l'OIT par des navires portant le pavillon d'États n'ayant pas ratifié cette convention. Pourtant cette convention 147 est clairement mentionnée par l'article 2 de la directive, comme la convention internationale sur les lignes de charge de 1966, la convention SOLAS de 1974, la convention MARPOL de 1973, modifiée en 1978, qui elles sont effectivement appliquées. Les contrôles portent actuellement sur la sécurité du navire, guère sur les compétences de l'équipage, les brevets, encore moins sur les conditions de travail et de rémunération. Dès lors n'est-il pas un peu vain de réfléchir sur la prise en compte du facteur humain en matière de sécurité ? La protection de la santé et de la sécurité de l'équipage ne peut être réduite à la nourriture, à l'eau potable, au logement. Comment oublier le caractère alimentaire de la rémunération, la nécessité de garantie de paiement des créances salariales, l'importance des repos et congés payés pour la sécurité, la liberté d'expression et d'affiliation syndicale ? L'insécurité de l'équipage ne peut assurer la sécurité du navire.

Une lente évolution semble en cours. Une collaboration a pu se mettre en oeuvre entre les inspecteurs ITF, intervenant en France pour le compte de la CFDT et de la CGT-FO, et les inspecteurs du travail maritime intervenant dans le cadre du Mémorandum de Paris, en 1998. A Sète, vis-à-vis de marins russes en grève, car non payés, et à Bordeaux, vis-à-vis de marins syriens, des inspecteurs des affaires maritimes sont montés à bord pour vérifier notamment l'état du navire, mais aussi que les contrats d'engagement étaient conformes aux exigences de la Convention n° 22 de 1936 de l'O.I.T., sur le contrat d'engagement des marins de commerce qui impose un contrat écrit, des mentions relatives à la rémunération. A Sète, cette inspection n'a pas pu relever les infractions flagrantes à la législation russe, applicable aux contrats et loi du pavillon, infractions ensuite relevées par le syndicat russe des marins : durée excessive du travail, illégalité des conditions de rupture unilatérale du contrat par l'armateur, responsabilité financière illégale du marin, interdiction du droit de grève, absence d'affiliation et de cotisations au système russe d'assurance maladie et d'assurance vieillesse. Si ces contrôles ont porté sur les aspects formels des contrats d'engagement, ils ne se sont pas intéressés au contenu même des contrats et au respect des normes minimales prévues par les conventions de l'O.I.T., citées par la convention 147.

CONCLUSION

Les engins de transport terrestres passent d'un territoire national à un autre. En dépit de leur immatriculation nationale, l'emprise des lois territoriales est essentielle. Le transport international nécessite l'harmonisation des législations nationales. L'avion se déplace plus aisément dans la dimension internationale, mais il reste dépendant du sol. Ses « fenêtres » de décollage et d'atterrissage ne peuvent être plus espacées que son autonomie de carburant. Dès lors, des autorités internationales de l'aviation civile ont élaboré des règles internationales. Le navire sort des eaux territoriales et est rattaché en haute mer essentiellement aux lois de l'État du pavillon. L'affaiblissement des liens traditionnels du navire avec l'État du pavillon, la complaisance de nombreux États d'immatriculation ont été compensés par le développement d'un droit international classique, dont le respect nécessite d'abord la ratification. La souveraineté nationale des États complaisants rend ces conventions internationales maritimes parfois illusoire. La communauté internationale n'a pas la capacité d'imposer une sorte de principe de non-prolifération de la complaisance, c'est-à-dire n'admettre le droit d'immatriculation des navires que vis-à-vis des États dotés effectivement des moyens de les contrôler, en relation avec un lien substantiel effectif d'exploitation. La complaisance n'est pas un phénomène sans conséquence ; elle rend impossible une concurrence loyale dans le secteur des transports maritimes ; elle met en danger la vie des gens de mer, la protection de l'environnement marin. L'immatriculation sous complaisance d'un navire amorti permet de proposer des coûts de fret sans comparaison ; les concurrents doivent s'aligner ou disparaître. Seuls les transports sophistiqués acceptent la rémunération de la sécurité et des compétences ; dans ces secteurs seulement des navires modernes peuvent être rentables. Dès lors, il convient d'imposer le respect des règles internationales, par dessus l'autorité flasque des États du pavillon.

Ce renforcement du pouvoir des États côtiers, s'il n'est pas internationalement organisé, peut mettre en danger la liberté du commerce maritime. L'Oil Pollution Act fut un nouvel exemple de la politique unilatérale des États-Unis, pour imposer des pétroliers double coque, à la suite du naufrage de l'Exxon Valdez, en Alaska. Seul ce mouvement peut assurer un fonctionnement normal du marché des transports maritimes. Si des pollutions marines ont permis de mettre en oeuvre un contrôle des navires (Amoco Cadiz en 1978, Scandinavia en 1992), tant la sécurité que la concurrence loyale nécessitent la prise en compte des conditions sociales de l'équipage. Les textes internationaux et communautaires le prévoient et le permettent ; progressivement, la pratique administrative devrait être mise en conformité avec les textes déjà applicables. La sécurité du navire ne dépend pas que de son état technique, mais tout autant des effectifs suffisants à bord, des

compétences professionnelles et des repos de son équipage. La compétence internationale des États riverains constitue une des formes de développement d'un droit mondial (DELMAS-MARTY, 1998).

BIBLIOGRAPHIE

ASSONITIS G. (1991) Les pavillons de libre immatriculation : des Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) à la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. **Droit Européen des Transports**, n° 4, pp. 435-468.

BALDWIN R., DAINTITH T. (1992) **Harmonization and Hazard - Regulating workplace health and safety in the European Community**. London, Graham & Trotman.

BEILVERT B. (1997) La sécurité de l'exploitation du navire. **Annuaire de Droit Maritime et Océanique**, Université de Nantes, T. XV, pp. 331-357.

BIT (1990) **L'inspection des conditions de travail à bord des navires : lignes de conduite en matière de procédure**. Genève, OIT.

BOCZECK B. A. (1962) **Flags of convenience - An international legal study**. Harvard University Press, 323 p.

BOISSON Ph. (1998) **Politiques et droit de la sécurité maritime**. Paris, Bureau Veritas, 669 p.

CECCALDI M. (1996) **La prévention des accidents des transbordeurs : SOLAS 95 et Code ISM**. Université de Nantes, Mémoire DEA Sciences Juridiques de la Mer.

CHAUMETTE P. (1993) **Le contrat d'engagement maritime**. Paris, CNRS Ed., 324 p.

CHAUMETTE P. (1995) Loi du pavillon ou statut personnel ? - Du navire comme lieu habituel de travail. **Droit Social**, pp. 997-1006.

CHAUMETTE P. (1996) La francisation à l'épreuve du droit communautaire. **Droit Maritime Français**, pp. 1091-1106.

CHAUMETTE P. (1999) Le droit social comme élément de la concurrence internationale. In WILSON, LAFLEUR ITEE, **Ordres juridiques et espaces marchands**. Montréal, La collection bleue, pp. 197-211.

CHAUVEL A.M. (1996) **Sécurité en mer, le code ISM**. Bordeaux, Éd. Préventique.

CORBIER I. (1999) **La notion juridique d'armateur**. Paris, PUF, 428p.

DE CET-BERTIN C. (1995) **La réglementation communautaire des transports maritimes - Évolution d'une approche**. Thèse, Droit, Nantes.

- DELMAS-MARTY M. (1998) **Trois défis pour un droit mondial**. Paris, Seuil, 201 p.
- DUPUIS R.J., VIGNES D. (1985) **Traité du nouveau droit de la mer**. Bruxelles et Paris, Bruylant et Economica.
- GOY R. (1995) Les droits des navires de commerce en séjour dans les ports. **Espaces et Ressources maritimes**, n° 9, pp. 298-316.
- HESSE Ph. *et al.* (1995) **Droits maritimes. T.I, Mer, navire et marins**. Lyon, Ed. Juris-Service (sp. Ph. HESSE pp. 19-56 et J.P. BEURIER pp. 77-86).
- JULIA Y. (1995) Le pavillon panaméen. **Annuaire de Droit Maritime**, Université de Nantes, T. XIII, pp. 241-252.
- KILBOUR J. (1977) Effective United States Control ? **Journal of Maritime Law and Commerce**, p. 337 et s.
- LUCCHINI L., VOELCKEL M. (1980) **Droit de la Mer. Tome I**. Paris, Pédone.
- LUCCHINI L., VOELCKEL M. (1996) **Droit de la Mer**. Paris, Pédone, Tome 2, vol. 2, p. 346 et s.
- MADELLA A. (1994) Aspects généraux du droit maritime chypriote. **Droit Maritime Français**, p. 315 et s.
- METAXAS B.N. (1985) **Flags of convenience - A study of internationalisation**. London, Gower, 107 p.
- MONTAZ D. (1986) La convention des nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires. **Annuaire Français de Droit International**, p. 716 et s.
- NORTHRUP H.R., ROWAN R.L. (1983) The international transport workers' federation and flag of convenience shipping. **Multinational industrial relations series**, Wharton School, University of Pennsylvania, n°7, 251 p.
- ODIER F. (1988) Le pavillon du navire, l'évolution actuelle de l'approche. **Espaces et Ressources Maritimes**, n°3, p. 104.
- PAEZ A. (1997) **La protection du marin organisée par la convention n° 147 de l'OIT**. Université de Nantes, Mémoire DEA Sciences Juridiques de la Mer.
- PONTAVICE du E. (1985) Affaire Droit de l'Environnement versus Droit Maritime. **Annuaire de Droit Maritime et Aérien**, Université de Nantes, T. VIII, p. 9 et s.

PROUTIERE-MAULION Gw., CHAUMETTE P. (1995) Santé et sécurité à bord des navires de pêche - Transposition de la directive 93/103 du 23 novembre 1993. **Espaces et ressources maritimes**, n° 9, pp. 222-235.

RÉMOND-GOUILLOUD M. (1993) **Droit Maritime**. Paris, Pédone, 2è éd.

ROHART J.S. (1988) Faut-il se méfier de l'apparence ? La saisie conservatoire des navires apparentés. **Droit Maritime Français**, p. 545 et s.

ROSSINYOL G. (1996) **La piraterie maritime**. Thèse, Droit, Université de Nantes, 368 p.

SFDI, Société Française pour le Droit International (1992) **Le navire en droit international**. Paris, Pédone, 244 p.

SUPIOT A. (1985) Groupes de sociétés et paradigme de l'entreprise. **Revue Trim. Droit Commercial**, p. 22 et s.

VIALARD A. (1997) **Droit maritime**. Paris, PUF, coll. Droit fondamental, p. 260 et s.

VIALARD A. (1999) Sisyphe et l'unification internationale du droit maritime. **Droit Maritime Français**, numéro spécial 50 ans de droit positif, pp. 213-221.

VOGEL L. (1994) **L'organisation de la prévention sur les lieux de travail - Un premier bilan de la mise en oeuvre de la directive-cadre communautaire de 1989**. Bruxelles, Bureau Technique Syndical Européen pour la santé et la sécurité, 425 p.