

60  
7  
LÉGISLATION

DE LA

# MARINE MARCHANDE

EN ANGLETERRE

PAR

J.-B. HAUTEFEUILLE

LIEUTENANT DE VAISSEAU

---

PARIS

BERGER-LEVRAULT ET C<sup>IE</sup>

Éditeurs de la Revue maritime et coloniale et de l'Annuaire de la Marine

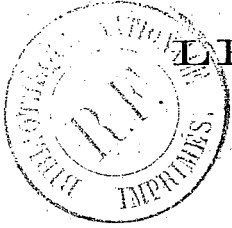
5, RUE DES BEAUX-ARTS, 5

MÊME MAISON A NANCY

—  
1877

110





# LÉGISLATION

DE LA

# MARINE MARCHANDE

## EN ANGLETERRE

---

(Extrait de la *Revue maritime et coloniale*.)

---

L'émotion que nous signalions ici même l'année dernière, dans le public anglais, à propos de l'état de la marine marchande du Royaume-Uni, n'a pas été passagère; et les impressions si vives qu'avait alors éveillées la discussion du bill provisoire, voté à cette époque par le Parlement, n'ont fait que grandir pour préparer et achever pendant ces derniers mois l'élaboration de la loi définitive, qui est destinée à protéger désormais la vie des navigateurs contre l'innavigabilité des navires qui les portent.

Dans cet intervalle d'une année d'observation et de réflexions appuyées sur la pratique, le champ des investigations et des aspirations s'est étendu; et le cercle de la loi nouvelle, sortant même du domaine absolument national, embrasse à présent, dans quelques cas, les navires étrangers fréquentant les ports anglais; de sorte que si l'année dernière l'étude des discussions du Parlement britannique ne s'imposait qu'à un

point de vue spéculatif, elle est devenue aujourd'hui obligatoire pour toutes les nations, puisque dans les eaux anglaises quelques-unes des décisions prises s'appliqueront indistinctement à tous les pavillons.

Il s'en faut cependant que la solution du problème posé par l'état de la marine marchande soit complète; l'étude du sujet amenant à approfondir la nature des souffrances que l'on éprouve, et des remèdes qu'on pourrait y appliquer, a singulièrement élargi la question. Toutefois la volonté ferme du ministère l'a toujours ramenée aux mesures directement relatives à la navigabilité des bâtiments; désireux d'arriver à une solution immédiate de ce côté, le président du *Board of trade* a écarté tout point divergent, alors même qu'il en reconnaissait l'importance; et sachant qu'il était impossible de faire voter dans une seule session un bill trop étendu, il a toujours cherché à maintenir la discussion sur l'objet spécial de la navigabilité, remettant à une session prochaine la présentation de lois particulières sur les questions à présent mises de côté. Il a ainsi réussi à donner à son pays l'acte dont il s'était engagé à le doter avant l'expiration du bill provisoire voté l'année précédente.

L'article publié par la *Revue* dans son numéro de décembre 1875 indiquait les motifs de l'émotion qui s'était emparé du public anglais, en cherchait les causes, énumérait les remèdes proposés, et étudiait la solution momentanée à laquelle on était arrivé dans le Parlement après le rejet de la loi présentée par le ministère. On a compris que c'était la vue de ces milliers d'existences sacrifiées chaque année qui avait éveillé une juste sympathie en faveur de la classe si intéressante des marins, et jeté l'alarme dans les intérêts matériels qu'un pareil état de choses n'eût pas tardé à compromettre. La navigation a ses dangers nécessaires auxquels on ne peut se flatter de se soustraire; mais on doit tout faire pour en diminuer les risques, en ne les affrontant que sur des bâtiments dont les formes, les qualités nautiques, l'entretien et tout l'équipement les mettent dans les meilleures conditions de sécurité. On était bien loin de ce *desideratum*, la marine anglaise, comme les autres sans doute, mettait journallement à la mer des bâtiments dans l'état le plus déplorable; les sinistres se succédaient plus nombreux chaque année; et la liste des victimes prenait de jour en jour des proportions plus affligeantes. Sur les chiffres qui ont été relevés les discussions les plus vives se sont engagées; mais, sans prendre parti pour M. Plimsoll ou pour ses contradicteurs, nous dirons ce que

personne ne songe à nier, qu'il excède de beaucoup ce qu'il serait, si une conscience scrupuleuse chez les armateurs ne leur permettait de ne mettre en mer que des bâtiments bien navigables, ou si une législation plus parfaite pouvait arriver à ne laisser sortir que les navires qui donnent des garanties raisonnables à leurs équipages.

Telle est donc cette année, comme la précédente, la question à l'étude : Rechercher les mesures qui, sans léser injustement les intérêts des armateurs, et du pays par suite, empêcheront de sortir tout navire dont l'état de navigabilité ne sera pas satisfaisant. La restriction des intérêts légitimes des armateurs est ici capitale, car ceux-ci se lient à ceux du pays dont la marine marchande est la richesse et la fortune ; c'est cette double considération qui rend la question très-complexe et le problème difficile à résoudre. Si d'un côté, disent les uns, il est à craindre que la marine livrée à elle-même, sans frein ni règlements, ne se laisse entraîner dans les aventures, et ne tombe dans le discrédit faute d'offrir aux chargeurs une sécurité suffisante, il est certain d'un autre côté que des mesures restrictives trop nombreuses et trop étroites seraient de nature à arrêter tout essor, toute initiative, et à favoriser la concurrence des pavillons étrangers. Cette dernière appréhension est celle qui, à chaque instant, presque sur tous les points, se présente aux esprits et fait reculer les mieux intentionnés, alors même qu'il s'agit d'arrêter une mesure dont l'efficacité serait d'ailleurs complète. Favoriser le commerce de ses rivaux au détriment du sien est, on le comprend, une crainte légitime, et dans les discussions du Parlement elle est l'arme la plus employée par la fraction opposée au projet de loi, souvent avec raison, quelquefois avec habileté ; ils menacent sans cesse le pays de voir le commerce maritime passer en des mains étrangères, et ses propres navires quitter sa nationalité pour s'abriter sous un pavillon moins exigeant, moins tracassier. Telle a été l'origine de l'application que l'on a faite de quelques-unes des clauses de la loi nouvelle aux navires étrangers venant commercer dans les ports anglais ; clauses restreintes et peu nombreuses encore, mais dont l'accroissement est prévu par une mesure qui permet au gouvernement d'en augmenter le nombre, dès que les négociations avec les puissances maritimes le mettront en mesure de le faire : ajoutons que le ministère a été vivement engagé à activer son action diplomatique dans ce but. Il n'est donc pas douteux que des ouvertures en ce sens n'aient été faites, ou ne soient sur le point de l'être à toutes les nations commerçantes ; et c'est ce qui rend

plus indispensable encore l'étude de la loi qui vient d'être promulguée chez nos voisins, et des tendances de l'opinion publique dans ce pays ; car ces lois comme ces tendances sont en voie de s'étendre sur le monde civilisé, et si elles peuvent pousser à des prétentions inopportunes, elles peuvent aussi conduire à des réformes salutaires dont toutes les nations devraient s'empresser de faire leur profit, alors surtout qu'un acte de réciprocité les délivrerait de la crainte de rien sacrifier à la concurrence étrangère.

Nous allons donc examiner successivement les solutions contenues dans la nouvelle loi ; puis celles que l'opinion réclame encore et que le gouvernement promet dans un avenir peu éloigné.

## I.

L'acte de 1876 reproduit presque exactement les dispositions du bill provisoire de 1875 : la pratique de quelques mois ayant justifié les espérances que l'on avait mises dans les mesures qu'il édictait, et l'expérience qu'elles ont subie ayant démontré sinon leur perfection, du moins leur incontestable efficacité, toutes ont été incorporées dans l'acte définitif et, sauf quelques modifications de détail, font désormais partie de la loi anglaise.

Ainsi le marquage des lignes de charge par l'armateur, la détention par les officiers du *Board of trade* des navires soupçonnés d'innavigabilité, le règlement relatif aux chargements de grains, déjà entrés dans la pratique des navires anglais, deviennent pour eux la règle immuable. Toutefois ce n'est pas sans discussions longues et animées que ce résultat a été acquis : M. Plimsoll, à la tête des partisans de l'intervention constante et obligatoire de l'autorité, est revenu à la charge à toute occasion pour soutenir opiniâtrément l'inspection obligatoire de tous les navires par les officiers du *Board of trade*, ou leur inscription obligée sur les registres des compagnies du *Lloyd*, ou autres institutions analogues sous la sanction du gouvernement ; mais il n'a jamais réussi à amener sur ce point la moindre altération au texte de l'année dernière. En somme, l'œuvre de la session précédente, morcelée et dispersée dans un acte bien plus étendu, voit ses douze articles subsister à peu près intacts dans la loi définitive. Ce n'est que par extension, en général, que les mesures qu'il contenait ont été modifiées : ainsi les règles pour

le marquage des lignes de charge sont étendues aux caboteurs d'un tonnage supérieur à 80 tonneaux ; le fait de noyer la ligne de charge devient passible d'une peine directe ; enfin la détention pour excès de chargement n'est plus seulement applicable aux navires anglais, les étrangers sortant des ports du Royaume-Uni devront subir une loi désormais commune à tous dans le fait, bien que mitigée dans les formes de la mise en vigueur à l'égard des navires des autres nations.

Outre ces points qui ne forment qu'une faible portion de la nouvelle loi, l'acte de 1876, tout en restant dans son objet spécial : protéger la vie des navigateurs, prend la question à un point de vue plus haut et plus large ; aux dispositions préventives, il impose une sanction, et l'application de cette sanction, il la remet aux mains d'une juridiction nouvelle qu'il crée par tout le royaume ; de sorte que, si d'un côté il donne de larges pouvoirs aux officiers du *Board of trade*, il met de l'autre le contre-poids dans la main de tribunaux (*Court of survey*) auxquels il confie le soin d'apprécier les appels portés devant eux par les intéressés contre les décisions de ces officiers ; et il détermine en ce cas les formes de la procédure ; puis il institue une autre magistrature particulière pour les enquêtes sur les naufrages, et il place à sa tête de hauts magistrats qui, sous le titre de *commissaires aux naufrages*, auront la mission d'examiner tous les faits se rattachant aux sinistres maritimes, et de diriger la procédure dont la forme en cette matière sera prochainement fixée par le Lord chancelier.

En ce qui concerne les navires portant des passagers et des émigrants, il revise les actes antérieurs de la législation maritime, de façon à les dégager de la double inspection qui, dans certains cas, pouvait leur être imposée, de sorte que l'obtention d'un seul certificat leur suffise dans toutes les circonstances de leurs opérations ; et il étend à l'obtention de ce certificat le droit d'appel devant la *Court of survey*, dans le cas où le *Board of trade* refuserait de l'accorder.

Ce que n'avait osé faire la loi provisoire de l'année dernière au sujet des chargements de bois sur le pont, l'acte actuel le fait partiellement en leur imposant des limites pendant la saison d'hiver, et appliquant cette mesure aux navires étrangers entrant dans les ports anglais. De plus, à l'avenir le volume occupé sur le pont par tout objet de chargement sera estimé, pour être ajouté au chiffre du tonnage du bâtiment pour la fixation des droits divers à acquitter par lui.

Enfin des pouvoirs sont donnés à la reine, qui par ordonnance royale

pourra modifier ces mesures dans une certaine limite ; mais surtout, et c'est là ce qui intéresse directement toutes les nations, elle pourra les rendre applicables aux pavillons étrangers qui fréquentent ses ports dès que les divers gouvernements consentiront à se mettre d'accord avec elle sur les points qui en font l'objet.

Tel est l'exposé succinct de la loi qui vient d'entrer dans la législation anglaise ; nous allons examiner ses clauses principales, et les incidents que leur discussion a fait naître au sein des Chambres, afin d'en bien saisir la portée et surtout de reconnaître les tendances qu'ils dévoilent et l'esprit qui les a fait adopter. Cet examen est d'autant plus utile qu'à part l'appropriation que nous pourrions être portés à nous faire nous-mêmes de ces idées, il en est qui nous sont déjà imposées comme nation commerçant avec l'Angleterre ; et désormais nous devons prévoir le moment où la force des choses nous amènera à consentir à l'application de quelques autres, où, comme nos voisins, nous trouverons sinon profit matériel, au moins avantage moral, acte philanthropique. Dans cet ordre d'idées, la France pourrait, sans engager ni compromettre ses intérêts ou son calme obligé, montrer par la façon dont elle répondrait à l'appel tacite contenu dans l'article 37 du nouveau bill, qu'elle est toujours à la tête de la civilisation, et qu'une question d'humanité la trouve toujours sensible et prompté. Sa voix pourrait beaucoup pour la conclusion d'un accord auquel les principaux intéressés sont tout prêts à consentir s'ils sont sûrs de ne pas rester dans l'isolement. La plupart des règles adoptées ou proposées pour assurer la navigabilité des navires seraient par elles-mêmes peu onéreuses quand elles seraient appliquées par tous ; la concurrence seule les rend ruineuses pour l'armateur ou la nation qui les inaugure, si ses rivaux en restent affranchis. On comprend dès lors qu'un accord des principaux pays commerçants soit tout-puissant en cette matière, non-seulement pour généraliser les réformes adoptées en Angleterre, mais pour aller plus loin, et permettre à cette puissance la mise en vigueur de dispositions qu'elles a reconnues salutaires, mais que le soin de sa grandeur et de sa richesse lui a défendu de s'appliquer à elle-même au profit de ses concurrents.

Il n'est pas sans intérêt de voir par quelques chiffres à quels intérêts s'appliquent les règlements qui viennent d'être décrétés ; il est bon de se rendre compte de ce qu'est le mouvement du commerce maritime chez nos voisins. Voici ce que nous donne la statistique pour l'année



1875 : Valeur des importations, plus de 407 millions de livres sterling ; exportations, 309 millions ; tonnage à l'entrée des cargaisons venant d'outre-mer, 19 millions de tonnes ; navires sur lest de même provenance, 3 millions et demi ; cargaisons sorties à destination des pays étrangers, 20 millions et demi de tonnes ; navires sur lest, 3 millions ; cabotage, 23 millions de tonnes de marchandises et 11 millions de tonnes de lest à l'entrée, 20 millions et demi de tonnes de chargement et 9 millions sur lest à la sortie. Total : 83 millions de tonnes de marchandises transportées, et 27 millions de tonnes de navires sur lest, soit un tonnage total de 110 millions de tonnes. Les derniers rapports donnent un chiffre de 206,000 hommes pour l'effectif des marins montant les navires anglais. En 1872, le nombre des émigrants fut de 252,000 ; celui des passagers transportés n'est pas donné officiellement. On voit par là à quels immenses intérêts touchent les questions maritimes ; et on se fait une idée plus juste de la puissance du levier qui agite l'opinion publique, quand on considère, chiffres en main, les richesses qui y sont engagées, et aussi la quantité d'existences qui demandent sécurité.

Malgré les chiffres éblouissants que nous venons de citer, l'état de la marine marchande est loin de satisfaire ses possesseurs, et d'être aussi florissant qu'ils le souhaitent : il reste numériquement presque stationnaire alors que les rivaux grandissent rapidement autour de lui. Notons par exemple la Norvège et la Suède, dont le commerce a décuplé depuis quelques années, et chez lesquelles la navigation à vapeur surtout prend un développement considérable. Dans certains ports anglais, le transit sous pavillon étranger est presque double de celui qui est fait par la marine nationale ; on conçoit que nos voisins ne puissent se défendre d'une certaine inquiétude en présence de pareilles constatations, et qu'ils apportent dans les mesures législatives qui doivent être prises la plus grande circonspection, de peur d'aggraver une situation qui nécessite les plus grands ménagements. Une pensée cependant fort judicieuse, qui a été émise, doit les soutenir dans la voie des réformes où ils sont entrés : à côté de la concurrence du bon marché au nom de laquelle on repousse les mesures restrictives qui semblent devoir donner de grands avantages aux rivaux, il existe la concurrence de la sécurité, qui viendrait peut-être apporter aux armateurs anglais de larges compensations aux sacrifices que leur imposerait le meilleur entretien de leurs navires, si dans le monde entier, la sécurité que l'on rencontrerait dans la navigation anglaise provoquait en sa faveur une

confiance qui, après avoir fait baisser le taux des assurances, porterait vers elle passagers et marchandises.

Dans l'étude que nous allons entreprendre nous examinerons d'abord toutes les questions qui, après avoir été soulevées, ont trouvé une solution dans le bill qui a été voté ; puis dans un second chapitre nous étudierons celles qui, sans amener de décision immédiate, attendent à court délai une résolution promise par le gouvernement ; enfin viendront dans une dernière partie celles que l'opinion publique n'a pas encore suffisamment mûries, mais dont l'avenir aura à se préoccuper.

*L'innavigabilité* est le fait et le mot autour duquel a pivoté ce long débat, qui a été comme le point capital de la session parlementaire de cette année, et auquel on a consacré de longues heures dans plus de vingt-cinq séances des chambres anglaises ; on l'a envisagée sous toutes ses formes, dans toutes ses causes, afin de trouver le remède aux maux qu'on lui impute ; et tandis que, jusqu'ici, on n'avait cherché l'origine des sinistres que dans les faits d'ordre matériel tenant aux navires, à leur état, à leur chargement ; on est remonté aux causes que j'appellerai morales, qui tiennent à la valeur des marins, et à côté de l'innavigabilité des navires, on a établi bien des cas d'innavigabilité des équipages. Les plaintes sur l'incapacité, l'indiscipline et l'inconduite des marins sont nombreuses, et l'opinion suit à l'égard de ces derniers deux courants opposés dans leurs voies, mais convergents dans leur but commun, qui est la sécurité de la navigation. Les uns réclament des garanties pour les marins, les autres en demandent contre eux. Il est certain que l'amélioration de leur sort en relevant leur niveau moral est de nature à assurer un meilleur recrutement ; mais il faut aussi que la loi réprime sûrement et énergiquement les écarts, et qu'elle arme puissamment les capitaines dont l'autorité est la seule sauvegarde de la sécurité si vivement poursuivie de la navigation.

Parmi les moyens proposés pour assurer la navigabilité des navires se place au premier rang l'inspection par les officiers du *Board of trade*, telle qu'elle est pratiquée pour les navires faisant le service des passagers et des émigrants, étendue d'une façon obligatoire à tous les bâtiments prenant la mer, afin d'étendre ainsi sur tous les marins la même protection qui jusqu'ici ne veillait que sur les voyageurs de passage. C'est le système de M. Plimsoll, généralement désigné sous le nom de *Government-survey*, que l'on eût volontiers appliqué au navire, en embrassant toutes les phases de son existence maritime, depuis la mise