

Réflexions sur la descente à terre des gens de mer¹ (escale et transit) dans l'Union européenne²

Florian THOMAS,
Doctorant au Centre de Droit Maritime et Océanique,
Université de Nantes

Propos introductifs :

D'un côté, la libéralisation des transports, l'internationalisation du travail maritime ont multiplié les lieux de provenance des équipages donc leur mobilité. D'un autre côté, pour réaliser le marché commun, l'Union européenne a supprimé ses frontières intérieures pour les repousser à l'extérieur créant un espace d'harmonie et d'exclusion. Le remodelage des frontières et le développement de cet espace conduisent-ils à favoriser la circulation à terre des marins puisqu'il n'y a plus désormais qu'un territoire européen au lieu d'une multiplicité d'Etats ? Au contraire ne favorisent-ils pas la fermeture des frontières extérieures, plus hermétiques aux marins étrangers ? « L'expérience historique montre que l'homogénéisation interne, parce qu'elle suppose la constitution d'un nous, s'acquiert toujours au prix d'une coupure, d'une distance accrue vis-à-vis des autres »³. La politique communautaire des visas est révélatrice de ces « coupures » et de ces convergences, puisqu'elle a dessiné des mécanismes harmonisés dans le cadre de frontières qui persistent (I).

Pour assurer une circulation la plus affranchie des lourdeurs frontalières, inhérentes à l'origine étrangères du marin, l'OMI et l'OIT ont développé l'idée d'une pièce d'identité des gens de mer devenue obsolète face aux impératifs de sûreté dont l'une des manifestations est le code ISPS. Aujourd'hui, dans un monde « où la chaîne d'interdépendances lie les hommes entre eux à l'échelle planétaire » dans un monde sécuritaire, à juste titre ou par paranoïa, l'identification des personnes, leur contrôle, s'est accaparée une place fondamentale, presque paralysante »⁴. La main d'œuvre maritime constituerait à ce titre une menace et devrait être encadrée dans sa circulation par des moyens d'identifications plus sûrs⁵. L'OIT pour ce faire a remplacé les textes anciens par une Convention 185 qui coule sous son poids et sous les exigences propres à chaque Etat dans la lutte contre le terrorisme (II).

I) Le complexe jeu de piste de la politique européenne⁶ des visas⁷

¹ Nous prendrons une définition large du marin. Art. L 5511-1, 4° Code des transports : « Tout marin ou toute autre personne exerçant, à bord d'un navire, une activité professionnelle liée à son exploitation ».

² Pour des approfondissements : Thomas F., *La circulation terrestre des marins. Une liberté face au renouvellement des frontières*, Chaumette P. (dir.), Mémoire pour l'obtention du Master II droit maritime, Université de Nantes, 2012, 134 pages.

³ Lochak D., « *La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion* », in Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, LITEC, 1995, p. 58

⁴ Noiriel G., *L'identification, genèse d'un travail d'Etat*, *Op. cit.*, p. 21, Citation interne de Norbert Elias

⁵ Charbonneau A., *Marché international du travail maritime, un cadre juridique en formation*, *Op. cit.*, p. 212

⁶ Avant toute chose rappelons que l'Union européenne exerce une compétence exclusive en matière de politique des visas de court séjour, c'est-à-dire inférieurs à 3 mois.

⁷ Article 2, a). du Code des visas. Un visa est « une autorisation délivrée par un Etat membre en vue du séjour ou du transit d'un ressortissant soumis à son obligation sur le territoire des Etats membres pour une durée

Le principal visa est le « visa uniforme », valable pour l'ensemble du territoire des Etats membres. Le « visa à validité territoriale limitée » concerne quant à lui le territoire d'un ou plusieurs Etats membres mais ne peut octroyer un droit sur l'ensemble du territoire européen⁸. Enfin le « visa délivré aux frontières », qui est un visa uniforme, est lui strictement limité dans le temps puisque valable pour une durée maximale de 15 jours sauf à être délivré pour fin de transit auquel cas il ne l'est que pour le temps nécessaire au transit⁹. La chose paraît simple.

Pourtant se retrouver dans la politique européenne des visas est une véritable course de fond semée d'obstacles. Nous retracerons ici les étapes clés pour répondre à 3 questions simples. Quel marin a besoin d'un visa ? Quel visa ? Comment se le procurer ?

Les marins non ressortissants de l'Union européenne doivent remplir les conditions d'entrée sur le territoire des États membres énoncées à l'article 5, paragraphe 1 du Code Schengen¹⁰, qui outre les documents de voyages nécessaires au franchissement de la frontière extérieure, a trait aux visas¹¹, et renvoie au règlement 539/2001 pour déterminer qui est soumis à l'obligation d'en posséder (A). Préalable nécessaire à l'étude des visas en tant que telle (B).

A) Obligation et exemption de visa, la « gradation » du marin étranger par le règlement 539/2001¹²

Le marin étranger obligé...

L'Union Européenne procède, pour fixer la liste des bannis à « une évaluation pondérée au cas par cas des divers critères liés notamment à l'immigration clandestine, à l'ordre public, et à la sécurité ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union avec les pays tiers, tout en tenant compte également des implications de la cohérence régionale et de la réciprocité »¹³. En d'autres termes : « si tu ne m'acceptes pas sans visas, moi non plus ». L'Union semble par ailleurs être absorbée par les problématiques liées à l'immigration clandestine et à la sécurité intérieure. Pour entrevoir la possibilité de la prise en compte d'une migration de travail nous pouvons interpréter le considérant 8 qui affirme que « dans des cas particuliers qui justifient un régime spécifique en matière de visas, les Etats membres peuvent dispenser certaines catégories de personnes de l'obligation de visa ou, au contraire, les soumettre à cette obligation conformément notamment au droit international public ou à la coutume »¹⁴.

Le recensement des ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa est aisé puisqu'il suffit logiquement de se reporter à l'annexe I ou II du règlement selon qu'on souhaite savoir si un marin est exempté ou non de l'obligation de visa¹⁵. Parmi les Etats importants dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa notons la Chine, les Philippines qui représentent à eux deux une part prépondérante des marins étrangers travaillant aux postes peu qualifiés¹⁶. Notons encore l'Ukraine, la Russie ou Madagascar.

... ou exempté

Chaque Etat peut prévoir, retrouvant là sa compétence, des exceptions à l'obligation ou à l'exemption de visas tels que prévus par le règlement 539/2001. Ainsi les obligés peuvent dans Etat membre B être exemptés, et dans un Etat membre A être obligés. Ces dérogations concernent

n'excédant pas trois mois par semestre à compter de la date de la première entrée sur le territoire des Etats membres (...) ».

⁸ Voir l'article 2 du Code des visas, 3), 4)

⁹ Voir l'article 35 du Code des visas

¹⁰ Annexe VII, §3, 2) du Code Schengen

¹¹ Article V 1 a) et V 1 b) du Code Schengen.

¹² Ce règlement a été modifié à 8 reprises, la dernière fois par un règlement (UE) n° 1211/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2011, JOUE L 339 du 22 Décembre 2010, p. 6 et s.

¹³ Considérant 5 du règlement 539/2001.

¹⁴ Considérant 8 du règlement 539/2001.

¹⁵ Article 1, §1 et §2 du règlement 539/2001.

¹⁶ Gallais Bouchet A., *La gestion de l'emploi des navigants : des stratégies multiples*, Op.cit.

« l'équipage civil des navires » ainsi que « l'équipage civil des navires opérant sur les voies fluviales internationales »¹⁷.

En France, la « dérogation maritime » est encadrée par un arrêté du 10 mai 2010¹⁸. Elle concerne les marins ressortissants des Etats parties aux conventions de l'Organisation Internationale du Travail n° 108 de 1958 et n° 185 de 2003 ainsi que de la convention visant à faciliter le trafic maritime international signée à Londres le 9 avril 1965, en cas de permission à terre lors d'une escale. Elle leur permet d'effectuer un déplacement de service pour circuler dans la zone portuaire, sur le territoire de la commune du port de relâche et sur celui des communes avoisinantes tel que défini par le préfet¹⁹. Elle semble donc ne concerner que les marins en escale

Pour déterminer l'obligation ou l'exemption de visas des marins étrangers, il faut en définitive entreprendre la démarche empirique visant à étudier chaque législation nationale selon la nationalité de chaque marin du bord. Un joyeux exercice qui ne facilite certainement pas le travail des armements.

Au terme de ce marasme, et une fois déterminé si les marins en question sont soumis à l'obligation de visa, le jeu n'est pas terminé puisque s'engage une nouvelle partie selon le type de visa demandé.

B) Quel visa pour quelle procédure ?

Le principe de base veut que les consulats examinent et se prononcent sur la demande de visa, ce sera le cas pour les visas uniformes. Pourtant il est envisageable que ces demandes puissent être examinées et les décisions prises par les services chargés du contrôle des personnes aux frontières extérieures lorsque le visa est un visa aux frontières extérieures aux fins de transit²⁰.

La délivrance d'un visa uniforme

En cas de délivrance d'un visa uniforme de transit²¹, ce qui concernera le plus souvent le demandeur marin, le pays compétent sera celui de l'Etat membre concerné s'il ne passe que par un seul Etat membre. S'il passe par plusieurs Etats membres, l'Etat de délivrance sera celui par la frontière duquel il rejoint le territoire de l'Union européenne.

Une fois le pays compétent désigné un formulaire de demande doit être complété et signé²². Le demandeur doit en outre présenter un document de voyage en cours de validité au moins trois mois après la date prévue du départ de l'Etat membre, ou en cas de voyages multiples, trois mois après la date à laquelle il quittera la dernière fois le territoire. Ce document doit contenir au moins deux feuillets vierges et n'avoir pas été délivré depuis plus de dix ans²³.

Le demandeur doit ensuite fournir toute une série de documents justificatifs listés à l'article 14 du code des visas. Il en va ainsi des documents indiquant l'objet du voyage, les moyens suffisants pour se loger, pour retourner dans son pays, ou de toute information permettant de démontrer sa volonté de quitter le territoire français. L'Etat de délivrance peut par ailleurs demander des documents complémentaires, tels qu'une invitation de l'entreprise, ou de documents relatifs à son activité au statut du demandeur dans l'entreprise²⁴. Une fois un cachet de recevabilité apposé sur le document de voyage, on procède à la vérification des conditions d'entrée.

L'Etat de délivrance procède pour ce faire à une évaluation des risques lors de laquelle est vérifié le respect par le demandeur des conditions d'entrée énoncées par le code frontières Schengen en son article 5, points a), c), d) et e). La décision relative à la demande doit être prise dans les 15 jours avec prolongation possible à 30 jours, voire 60 jours si des suspicions existent et n'est pas irrévocable²⁵. Comment faire face à l'imprévu qui susceptible d'intervenir pendant l'expédition maritime ?

¹⁷ Article 4 du règlement 539/2001

¹⁸ Arrêté du 10 mai 2010 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire européen de la France NOR: IMIK1009907A, version consolidée au 31 octobre 2011

¹⁹ Annexe B, point 2 de l'arrêté

²⁰ Article 4 du code des visas.

²¹ Se reporter à l'article 24, §1 du code des visas

²² Article 11 du code des visas

²³ Article 12 du code des visas

²⁴ Annexe II, §1 du code des visas

²⁵ Article 23, 21 et 30 du Code des visas

Le mirage du visa délivré aux frontières extérieures

Le visa délivré aux frontières est intéressant puisqu'il permet de faire face aux imprévus relatifs au commerce et à l'équipage. Il s'applique en ce sens explicitement aux marins. Pourtant son utilisation est de fait réduite, car son dispositif d'attribution est complexe mais surtout à raison du refus de la police aux frontières de lui laisser pignon sur rue.

D'une part la procédure de délivrance d'un visa aux fins de transit à un marin devant en être muni pour franchir les frontières extérieures de l'Union relève d'un véritable marathon. Il n'est pas besoin ici d'y revenir en détail. On laissera le lecteur se reporter à une étude détaillée de la question²⁶.

Vu la complexité du dispositif, on pourrait s'attendre à ce qu'il ne soit pas balayé d'un simple revers de la main. Pourtant la direction générale de la police aux frontières, en France, refuse d'en promouvoir la délivrance. La DGPAF l'envisage comme une possibilité qui doit bien être « exceptionnelle », la règle devant être celle d'une possession préalable du visa. Elle revient ainsi à une réglementation plus stricte, d'autant que selon elle des procédures d'urgence existent dans les consulats pour des situations qui le nécessitent. La procédure évoquée plus haut devra donc être respectée avant l'arrivée du marin à la frontière. Si tel n'est pas le cas, alors le marin fera systématiquement l'objet « d'une mesure de refus d'entrée sur le territoire pour défaut de visa. Cette application restrictive de la délivrance d'un visa aux frontières est une constante de la part des services de police²⁷.

La complexité de ces dispositifs participe du manque de visibilité des armements, qui peuvent se voir refuser la délivrance de visa²⁸. Ce sont des contraintes économiques supplémentaires puisqu'un visa se chiffre à 60 euros par personne²⁹. Bien évidemment, comparativement aux gains générés par l'apport de la main-d'œuvre internationale, ce coût est dérisoire mais il existe. A ce niveau, des aménagements pourraient être développés pour les travailleurs mobiles.

Malgré ces barrières et de possibles divergences nationales, l'harmonisation européenne existe, simplifiant d'autant l'entrée des marins étrangers sur le territoire des Etats membres. La possibilité de délivrance d'un visa à entrées multiples³⁰ pour les marins en est un exemple supplémentaire. La Commission encourage les Etats membres de l'UE à délivrer ces visas dont la caractéristique permet à son détenteur d'entrer sur le territoire de l'UE avec le même visa pour une période de 6 mois à 5 ans.

L'harmonisation européenne est néanmoins, seule, insuffisante, ne serait-ce que par son caractère régional, pour faciliter la circulation des marins à terre. Une telle liberté passe également par une authentification la plus sûre et la moins contraignante possible. En ce sens la communauté internationale, à travers les travaux de l'OMI et de l'OIT, a tenté de créer des instruments destinées à déridier les mécanismes complexes mis en place que nous avons synthétisés.

II) L'insoutenable légèreté des textes internationaux en matière de pièce d'identité des gens de mer et l'acquis Schengen

Historiquement un simple livret maritime suffisait théoriquement à assurer l'identification du marin, nécessaire à sa circulation. Rapidement dépassé devant l'internationalisation croissante des échanges l'OIT et l'OMI ont développé une PIGM, à travers la Convention 108 et la FAL 1965³¹ qui, si elles envisagent un cadre commun, ne se confondent pas pour autant. Toutes deux « libertaires », l'une semble plus contraignante. Les divergences s'effacent dans le bain de la faible jurisprudence en matière d'escale pour ne plus former qu'un socle commun (A). Ainsi la légèreté originelle semble

²⁶ Thomas F., *La circulation terrestre des marins. Une liberté face au renouvellement des frontières*, *Op cit.*, p. 39 et s.

²⁷ *Décision établissant le manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés*, 19 Mars 2010, C(2010) 1620 final, p. 109 et s.

²⁸ Dorénavant individuels. La fin des visas de groupe, depuis l'entrée en vigueur du code des visas, pour des raisons de sûreté, est une initiative portée par les Etats-Unis

²⁹ Susceptible de changement. Article 16, §6 du code des visas

³⁰ Art. 24, §1, §2 a)

³¹ Adoptées respectivement les 13 mai 1958 et 3 avril 1965

s'évaporer et la circulation des marins ne peut plus s'affranchir de la lourdeur qu'impose le monde moderne au mouvement des hommes.

A) Les conventions 108 et FAL, convergences et divergences

Convention 108 OIT, la libertaire

Les effets attachés à la PIGM aux termes de la C 108 sont très vastes et organisent une circulation terrestre internationale des marins sous le signe de la liberté. Tout membre à la convention doit autoriser l'entrée sur son territoire à tout marin en possession d'une PIGM valable, lorsque cette entrée est sollicitée pour une permission à terre de durée temporaire pendant l'escale d'un navire³². Il n'est ni fait mention d'obligation de possession de quelque documents de voyage que ce soit, ni de visa pour l'escale. Aucune délimitation géographique n'est par ailleurs fixée.

Le transit est également envisagé de manière très libre par la convention 108. Ni une obligation de visa, ni une obligation de passeports n'est mentionnée.

Tout membre peut néanmoins subordonner l'autorisation d'entrée à la preuve de l'intention du marin et de sa capacité à mettre son projet à exécution. Les circonstances de la venue du marin, c'est-à-dire son emploi par un armement devraient ici être prouvées, pourquoi pas à l'aide du livret professionnel maritime qui peut stipuler le début de son contrat d'engagement. Ainsi la porte d'entrée n'est pas sans surveillance, mais doit s'ouvrir facilement au son de la PIGM.

Enfin la convention ne restreint pas le droit d'interdire l'entrée et le séjour sur son territoire d'un individu. En aurait-elle de toute façon la force, au regard du caractère souverain de la surveillance des frontières ?

La convention 108 de l'OIT délivre donc une PIGM simple aux effets importants. Il est le plus libertaire des textes que nous allons étudier. Si la FAL 1965 la rejoint fondamentalement, elle engage un virage vers une route plus étroite.

La FAL 1965³³, la libertaire contrainte

Les restrictions ne s'insinuent que dans les détails. Le cœur du texte prévoit qu'une pièce d'identité des gens de mer en cours de validité ou un passeport constitue le document de base fournissant aux pouvoirs publics, à l'entrée ou à la sortie d'un navire, des renseignements sur chacun des membres de l'équipage. Ainsi le passeport ne paraît pas obligatoire, il peut être remplacé par une PIGM³⁴. Elle reprend les mêmes éléments que la C 108 concernant les caractéristiques de la PIGM, rajoutant cependant la nationalité, une date d'expiration et l'autorité publique ayant délivré le document³⁵.

Les effets seraient équivalents à ceux conférés par la PIGM aux termes de la C 108 si elle n'instaurait pas une limitation géographique à liberté de circulation en escale³⁶. Ce décret ajoute aux définitions de la FAL celle « d'autorisation de descendre à terre » par laquelle le texte entend une « autorisation accordée à un membre de l'équipage de séjourner à terre pendant l'escale du navire, dans les limites géographiques ou les délais fixés, le cas échéant, par les pouvoirs publics ». Bien avant la C 185, une limite géographique avait donc été envisagée concernant le marin étranger en escale dans un port, contrairement à ce qui pouvait être pressenti³⁷.

L'imbrication jurisprudentielle

³² Art. 6, §1 C 108

³³ Décret 68-204, du 29 février 1968, JORF du 2 mars 1968, pp. 2261 et s. Les autres amendements sont publiés par des décrets n° 71-998 ; 78-890 ; 84-696 ; 87-88 ; 93-250 ; 89-261 ; 2011 -1307 en date du 3 décembre 1971, du 9 août 1978, du 17 juillet 1984, du 6 février 1987, du 23 février 1983, du 21 avril 1989, du 26 février 2010 et du 14 octobre 2011. En droit européen directive 2010/65/UE

³⁴ Norme 3.10 de la FAL 1965

³⁵ Norme 3. 10. 1 FAL 1965

³⁶ Décret du 9 août 1978. Voir plus haut la liste des décrets venus compléter la FAL 1965 par application de ses amendements

³⁷ Chaumette P., *Du marin étranger en escale dans un port français*, DMF, décembre 2011, p.991. « Nous retrouvons à nouveau cette restriction géographique qui paraît contraire aux dispositions de la Convention FAL de Londres de 1965, qui ne comporte pas de restriction à la circulation à terre des membres d'équipage ».

La France a eu à connaître une maigre jurisprudence³⁸ en matière de circulation des marins à terre lors d'escale. A ces occasions les débats portaient sur la contestation d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) qui s'est aujourd'hui fondue dans les obligations de quitter le territoire français (OQTF) depuis une loi du 16 juin 2011³⁹ par laquelle le législateur, transposant 4 directives européennes, a durci la législation en matière d'immigration⁴⁰.

Les espèces concernent principalement un secteur bien spécifique du monde maritime : le *yachting*, ou la grande plaisance. Le juge en profite pour respecter l'esprit des premières conventions internationales et, sans se laisser duper par les abus auxquels pourraient conduire une application trop large de la C 108 et de la FAL 1965, leur offre une réalité, une respiration.

Dans un arrêt du 5 septembre 2001⁴¹, le CE adoptait déjà une application large des effets de la PIGM sur la circulation du marin étranger en escale sur le territoire français, restant fidèle à l'esprit premier des conventions, ne limitant en rien le déplacement du marin à un critère géographique. Ces conventions ne limitent pas la zone du territoire où un marin étranger peut se rendre pendant l'escale de son navire. La seule PIGM qui comporte « outre une photo d'identité, les noms et prénoms du marin, sa nationalité, sa date de naissance, la mention de l'autorité publique ayant délivré le document et la date d'expiration de ce dernier » ouvre à ces droits. Cette jurisprudence a été suivie en 2011, par la CAA de Marseille⁴².

Le cas particulier du yachting

Souvent utilisés l'été, les yachts sous pavillon généralement plus laxistes restent à quai l'hiver nécessitant un certain entretien. Les travailleurs qui y exercent alors leur activité, souvent étrangers pour des raisons de coût de la main d'œuvre, gravitent ainsi autour du navire pour effectuer divers travaux. Doivent-ils rester sur le navire ? Peuvent-ils habiter dans le port, puisque détenteur d'une PIGM ? Peuvent-ils circuler librement ?

Les 3 arrêts concernent des philippins, nationalité appréciée du milieu qui, disposant d'un visa de transit pour embarquer sur le navire, y restent, été comme hiver, en navigation ou à quai. A l'occasion de contrôles de police⁴³, ces derniers font l'objet d'APRF par le préfet. Chacun conteste le fondement de l'arrêté préfectoral en se fondant sur la C 108 et la FAL 1965. La contestation de l'APRF est jugée valable lorsque l'élément de preuve est rapporté que le marin est bien un membre d'équipage d'un navire en escale, à charge pour le préfet de rapporter la preuve de la situation du navire et du travailleur⁴⁴.

La convention de Londres apparaît dans ces contentieux comme le fondement juridique et la PIGM n'est considérée que comme une de ses conditions d'application. Pourtant c'est à notre sens bien la PIGM qui devrait être au cœur du dispositif de circulation des marins à terre. Etre dernière a particulièrement été critiquée depuis les attentats du 11 septembre 2001 et son essence libertaire, ne semble plus convenir au monde du « tout sûreté » qui est née. Son application va être de plus en plus faible et la C 185 est destinée à s'y substituer⁴⁵.

³⁸ La jurisprudence se limite à 4 arrêts; Le faible contentieux ne doit pas occulter de la réalité, mal connue, des OQTF ou de leur probable nombre. Les difficultés des étrangers à accéder à la justice sont réelles, voir GISTI, *Défendre la cause des étrangers en justice*, Dalloz, 2009, 346 pages.

³⁹ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

⁴⁰ Turpin D. *La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. De l'art de profiter de la transposition des directives pour durcir les prescriptions nationales*, RCDIP, Dalloz, n° 3 juillet-septembre 2011, pp. 499-551

⁴¹ CE, 5 septembre 2001, navire M/V Beauport, n° 211853

⁴² CAA Marseille, 15 mars 2011, navire M.J. Taknm, n° 10MA01943 et CAA Marseille, 15 mars 2011, navire Nourah of Riyad, n° 10MA01944 ; Voir Chaumette P., *Du marin étranger en escale dans un port français*, Op. cit., pp. 980-991

⁴³ Voir ici la partie sur la réintroduction des contrôles à 20 km des frontières, notamment dans les ports, permis sans que des raisons manifestes ne les justifient

⁴⁴ CAA Marseille, 19 mai 2008, navire Double Fun, n° 07MA02748

⁴⁵ Les ratifications de la C 108 sont closes depuis l'adoption de la C 185 qui se définit comme « révisant la convention sur les pièces d'identité des gens de mer de 1958 », Art. 10

B) La convention 185⁴⁶ de l'OIT en eaux troubles

Sûreté et restrictions de la circulation, vers un cadre commun ?

Le dessein principal de la C 185 est de renforcer les moyens d'identification des gens de mer et de lutter contre les pratiques de falsification, par l'introduction de données biométriques visibles sur la pièce d'identité. Il s'agit de renforcer la sûreté maritime, portuaire, tout en facilitant les permissions à terre⁴⁷, ainsi que les déplacements professionnels des marins. Elle opère à cet égard un profond changement de philosophie par rapport à la C 108 et à la FAL 1965. L'article 3 de la convention relatif à la teneur et à la forme est bien loin de ses prédécesseurs et tient désormais en 10 points. Marque la plus importante de la rentrée dans la modernité, la PIGM comporte des données biométriques qui peuvent être « recueillies sans intrusion dans la vie privée des intéressés, sans désagrément pour eux, sans risque pour leur santé et sans atteinte à leur dignité. Ces données sont visibles sur la PIGM et ne peuvent être reproduites »⁴⁸. Les éléments biométriques sont détaillés dans l'annexe I de la convention⁴⁹ et seront stockés dans une base de données qui sera « accessible immédiatement et en permanence aux services de l'immigration »⁵⁰.

Une circulation restreinte : convergences et divergences avec l'acquis Schengen

La C 185 se rapproche de l'acquis Schengen, par la nécessité d'être en possession d'un document de voyage. Les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne, peu important que pèse sur eux une obligation de visa, doivent avant tout être en possession d'un ou de documents de voyage en cours de validité pour le franchissement de la frontière lors d'un séjour n'excédant pas 3 mois sur une période de 6 mois⁵¹. La C 185 ne laisse plus planer aucune ambiguïté sur le sujet puisque ce « nouveau document est un document autonome et n'est pas un passeport »⁵². Ainsi des avancées ont été faites, qui vont dans le sens d'une meilleure coordination de la PIGM avec l'acquis Schengen.

Si sa délivrance est subordonnée, au même titre que la C 108 à la qualité de marin entendue au sens large⁵³, la PIGM devient, une fois délivrée, une véritable preuve de son titre professionnel. « Tout marin titulaire d'une PIGM (...) doit être reconnu comme un marin au sens de la convention »⁵⁴. Elle peut en ce sens être un élément de facilitation de la circulation internationale, notamment en matière de transit concernant les justificatifs exigés pour l'obtention de visa, davantage encore pour certains visas spéciaux à l'image de celui délivré aux frontières. Il est probable qu'ici le livret maritime fasse double emploi.

Des divergences persistent entre les effets conférés par la PIGM, C 108 et C 185, et ceux conférés par la FAL 1965 et l'acquis Schengen. En matière d'escale l'achoppement demeure sur la limite géographique de déplacement du marin à la commune du port et à celles qui lui sont limitrophes. La convention 185 de l'OIT, pas plus que la 108 n'envisage une telle restriction qui, nous l'avons vu, est expressément prévue par l'acquis Schengen et la FAL 1965.

⁴⁶ Adoptée à Genève le 19 juin 2003 par une majorité d'Etat, la France l'a ratifiée par une loi n° 2004-146 du 16 février 2004, 2003 JORF n°40 du 17 février 2004 p. 3167 ; publiée par un décret n° 2007-1596 du 9 novembre 2007, JORF n°263 du 13 novembre 2007

⁴⁷ Résolution concernant le travail décent des gens de mer, adoptée en même temps que la Convention. Voir aussi Charbonneau A., *Marché international du travail maritime, un cadre juridique en formation*, *Op. cit.*, p. 189. La C 185 « vise à trouver un équilibre entre (...) les mesures de sûreté portuaire (...) et le respect des normes relatives aux droits de l'Homme et aux droits des réfugiés, ainsi que le droit international humanitaire, au titre duquel se range le bien-être des marins en escale ».

⁴⁸ Art. 3, § 7 et 8. C 185

⁴⁹ Annexe I, § III, (d), (e), (j), (k) et (i) C 185. Parmi lesquels une empreinte digitale traduite sous forme de chiffres dans un code-barres répondant à une norme à déterminer, ainsi qu'une zone lisible à la machine conforme aux spécifications de l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

⁵⁰ Art. 4, §5 C 185

⁵¹ Art. 5, §1, a) du code Schengen

⁵² Art. 3, §5, (b) C 185, Art. 6, §7 C185. En réalité tous les marins ou presque avaient déjà un passport

⁵³ Le marin est entendu comme « toute personne qui est employée ou engagée ou qui travaille, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire, autre qu'un navire de guerre, normalement affecté à la navigation maritime », Art. 1, §1 C185

⁵⁴ Art. 6, §1 C 185. Sauf raison manifeste d'en douter.

La circulation terrestre des marins repose ainsi sur deux fondements philosophiques antagonistes. D'un côté le marin est soumis à une obligation de visa, sauf s'il en est exempté, de l'autre côté il en est exempté et le refus d'entrée sur le territoire doit être justifié. Pourtant c'est la lourdeur nouvelle de la C 185, gage de sa réussite, fondement de son renouvellement, qui paradoxalement la lamine.

La PIGM 185 incompatible avec le droit de la vie privée⁵⁵ ?

La question se pose de savoir si les objectifs poursuivis par la C 185, promouvoir la sûreté dans le transport maritime, tout en assurant une circulation la plus libre possible aux marins sont proportionnels au fichage de données biométriques d'une catégorie particulière de travailleurs ? La CNIL n'est pas favorable à la création de bases de données d'empreintes digitales sur les lieux de travail⁵⁶, pourquoi le serait-elle du fichage de données, non pas directement sur le lieu travail, mais fonction du travail⁵⁷ ?

Des garanties fortes doivent être apportées pour permettre l'informatisation des documents d'identité numérisés. Malgré l'incorporation de telles garanties par la C 185⁵⁸, des points d'ombre demeurent parmi lesquels le fichage d'une catégorie de travailleur, l'accès de la base de données aux services de l'immigration, ou encore la relégation d'une majorité de « dispositions garanties » dans la partie des procédures et pratiques recommandées⁵⁹. Le Conseil d'Etat, et plus récemment le Conseil Constitutionnel ont eu l'occasion de se prononcer sur le fichage des données biométriques.

Dans une décision du 26 octobre 2011⁶⁰, le CE admet la création d'un tel système eu égard aux garanties de fonctionnement prévue (accès et durée de conservation limités, impossibilité de recherche par les données biométriques). Selon lui cette base ne saurait ainsi être utilisée à d'autres fins que dans le cadre de missions administratives⁶¹.

Le Conseil constitutionnel s'est lui prononcé au sujet de la loi relative à la protection de l'identité du 27 mars 2012⁶². Il va adopter une toute autre posture qui permet de douter de la création d'un système de données dont l'objet serait de fichier les éléments, notamment biométriques, de la PIGM. L'article 5 de la loi prévoyait la création d'un fichier informatique destiné à recueillir et à conserver des données personnelles enregistrées à l'occasion de la délivrance du passeport français et de la carte nationale d'identité, parmi lesquelles la photographie et deux empreintes digitales. Le Conseil a estimé que, certes la création d'un tel traitement informatique poursuit un motif d'intérêt général en permettant de sécuriser la délivrance des passeports et carte d'identité et de lutter contre la fraude. Toutefois compte tenu de son objet, cet unique traitement aboutit à recueillir les données personnelles d'une population entière. L'analogie ici encore peut être avancée, la sécurisation de la délivrance et de la lutte contre la fraude étant un des principaux objectifs de la PIGM, elle ambitionne de recueillir les données personnelles d'une catégorie professionnelle entière.

Enfin, une dernière suspicion du Conseil s'imisce dans l'arrêt considérant la possibilité laissée par la loi d'interroger le fichier à d'autres fins que celles d'identification dans le cadre de mesures de polices administrative ou judiciaire (usurpation d'identité, faux et usage de faux...). La loi porte en ce sens atteinte à la vie privée et sa réussite « reste conditionnée à des garanties législatives

⁵⁵ Voir pour l'Espagne, Fotinopoulo-Basurko O., *El documento de identidad de la gente de mar : seguridad en las fronteras y derecho de la intimidad*, ADMO, tome XXV, pp. 157-171

⁵⁶ Chaumette P., *Pièce d'identité des gens de mer*, 2^{ème} colloque international sur la sûreté maritime, Code I.S.P.S., entre devoirs citoyens et obligations économiques, 27-28 Septembre 2007, in Revue en ligne Neptunus, CDMO, volume 14, 2008/1, p. 5. Voir aussi Lecoq C., *La biométrie dans les rapports de travail ?* (Chaumette P., dir.), Mémoire pour l'obtention du master II droit social, Université de Nantes, 2009, p. 95

⁵⁷ Nous envisagerons la relation entre l'UE et les Etats-Unis en la matière dans la seconde partie...

⁵⁸ Art. 4, §3 C 185, Art. 4 et annexe II C 185

⁵⁹ Art. 4, §4 et 5 C 185

⁶⁰ CE, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n°317827, 317952, 318013 et 318051

⁶¹ Se conformant ainsi au règlement communautaire n° 2252/2004 du 13 septembre 2004 établissant des normes de sécurité biométriques applicables aux passeports délivrés à partir du 28 juin 2009.

⁶² Loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, JORF n° 75, du 28 mars 2012, p. 5604

qui restent à imaginer »⁶³. A ce titre la C 185 risque de vivre maintes péripéties avant d'être effective. Encore faut-il que les Etats concernés l'appliquent...

Un avenir en pointillé : difficultés pratiques, application nulle

Au début de la chaîne, la fabrication de ces nouvelles pièces d'identité oblige l'utilisation de technologies avancées et coûteuses. Elles imposent aux Etats de délivrance de s'armer d'infrastructures nécessaires à sa fabrication dont le coût est élevé. Les dépenses ne s'arrêtent pas là puisqu'une fois délivrées il faut les traiter et donc créer une base de données électronique nationale à même de fichier les éléments biométriques.

La Convention a anticipé ces difficultés sans pour autant les résoudre⁶⁴. La question peut également se poser sur l'opportunité d'enclencher un processus de fabrication lourd eu égard au nombre de marins exerçant une navigation internationale. Les armements, qui semblent demandeurs de la PIGM, le resteront-ils si son prix s'établit à plusieurs centaines d'euros ?

Enfin, à l'autre bout de la chaîne, au moment du contrôle de la PIGM, les mêmes barrières se dressent. L'investissement des ports en machines capables de contrôler ces cartes et aussi la formation d'agents spécialisés sont loin d'être à la portée de nombreux Etats.

La Convention 185 est au point mort, il suffit de regarder le nombre de ratifications pour s'en apercevoir. La France en fait partie avec 23 autres Etats⁶⁵, parmi lesquels seule la Lituanie a déclaré qu'elle allait l'appliquer. Plusieurs Etats font part de leur incompréhension à son égard estimant qu'elle ne vient que s'ajouter au passeport, lui-même déjà biométrique, sans apporter une quelconque avancée⁶⁶. D'autres estiment pour des raisons plus dogmatiques qu'il n'est pas temps d'envisager un nouvel instrument, « compte tenu tout particulièrement de la guerre contre le terrorisme menée à l'échelle internationale ». Il « n'est pas souhaitable de faciliter l'entrée ou d'accorder l'admission dans un pays sans visa »⁶⁷.

L'Union européenne a pourtant dans un premier temps tracé la route en incitant et en autorisant les Etats membres à la ratifier⁶⁸, devancée par la France qui avait anormalement agit sans consultation⁶⁹. La France marque régulièrement son optimisme et son désir de la voir appliquée⁷⁰, mais peu d'initiatives viennent en réalité la soutenir. L'Union de son côté est restée muette ne mettant pas en œuvre sa compétence en matière de « diffusion du droit international en intégrant les actes adoptés par ces organisations dans l'ordre juridique communautaire sous forme de règlements ou de directives »⁷¹. On peut malgré tout relever au titre de sa bonne volonté la reconnaissance voilée de la C 185 par son intégration furtive dans le code Schengen⁷².

⁶³ Tchen V., *L'informatisation des documents d'identités numérisés*, Droit administratif, Les revues jurisclasseur, LexisNexis, n° 5, mai 2012, p.26

⁶⁴ Art. 3, §2, (a) et (b). Voir les nombreuses interrogations qui ressortent du rapport suivant du B.I.T., *Mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer*, rapport VII (1), Conférence internationale du Travail, Genève, 91^{ème} session, 2003, 173 pages

⁶⁵ *Op. cit.*, Loi n° 2004-146 du 16 février 2004 publiée par un décret n° 2007-1596 du 9 novembre 2007. L'Etat français l'a ratifié, publié par décret, mais ne l'applique pas pour autant

⁶⁶ Rapport VII, sur la mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer, *Op. cit.*, p. 8 pour l'exemple des Pays-Bas. Cette position est néanmoins minoritaire et la plupart des pays comprennent son intérêt dans l'identification du marin pour faciliter sa circulation.

⁶⁷ L'Allemagne notamment s'inscrit dans cette lignée. *Ibid.*, p. 5

⁶⁸ Décision du Conseil du 14 avril 2005, *autorisant les Etats membres à ratifier dans l'intérêt de la Communauté européenne la convention de l'OIT sur les PIGM (C 185)*, 2005/367/CE, JOUE L. 136/1 du 30 mai 2005, 21 pages ; Et Commission européenne, *proposition de décision du Conseil autorisant les Etats membres à ratifier dans l'intérêt de la Communauté européenne la Convention de l'OIT relative aux PIGM (C 185)*, COM (2004), 530 final, 2004/0180 (CNS) du 30 juillet 2004, 30 pages

⁶⁹ Proutière-Maulion G., « *Les transports* », *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, A. Fenet (dir.), Litec, coll. Objectif Droit, 2006, n° 450 et s., p. 205 et s.

⁷⁰ Sénat, Etude d'impact sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail NOR : MAEJ1133589L/Bleue-1, 15 février 2012, p. 15.

⁷¹ *Ibid.*, p. 205, Des entretiens avec des personnels de la Commission européenne cette année indiquent que rien ne semble prévu concernant la C 185, notamment eu égard au rejet profond manifesté par les Etats-Unis

⁷² Annexe VII, §3

La convention 185 sur les PIGM sombre pour le moment de par sa propre construction. Les disparités qui pourraient en découler sur un navire où se côtoient de nombreuses nationalités peuvent difficilement être viables.

Conclusion

C'est bien dans le cadre et pour son activité professionnelle que le marin doit transiter et pour son bien-être toucher terre en escale. Le renouvellement des frontières nécessite de réfléchir à ces nouveaux outils avec pour ambition de garantir la liberté la plus totale possible aux mouvements des marins à terre.

Il ne faut pas oublier que ces éléments de recherche sont confrontés à des éléments de rupture, sûreté maritime, politique d'immigration, diplomatie, exigences de rapidité du transport maritime qui complexifient d'autant le cadre que nous avons esquissé. Les transits et les escales sont ainsi strictement encadrés par un cadre juridique renforcé qui fait se faire et se défaire les maillons d'une chaîne des libertés dans laquelle la circulation des marins à terre est centrale. Si elle ne se fait plus, ce seront les libertés économiques qui se réaliseront difficilement, et surtout les libertés humaines qui en pâtiront.