



**HAL**  
open science

**Le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du  
Parlement européen et du Conseil créant un “ corps  
européen de garde-frontières et de garde-côtes ” et la  
sécurité des approches maritimes de l’Union  
européenne : une occasion manquée ?**

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. Le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil créant un “ corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ” et la sécurité des approches maritimes de l’Union européenne : une occasion manquée ?. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, 2017 (8). hal-01834366

**HAL Id: hal-01834366**

**<https://hal.science/hal-01834366v1>**

Submitted on 26 May 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil créant un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » et la sécurité des approches maritimes de l'Union européenne : une occasion manquée ?

Louis Balmond

Professeur à l'Université de Toulon, CDPC Jean-Claude Escarras, CNRS, DICE, Toulon, France

La création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes par le règlement UE du 14 septembre 2016 constitue une innovation intéressante mais le projet peut sembler inachevé. En effet, apparu à la suite de la crise des réfugiés de 2015, il ne tient pas assez compte de l'unité du milieu marin qui ne connaît pas de véritables frontières et de sa spécificité. Plutôt qu'un corps de garde-côtes, c'est une fonction garde-côtes qui doit être envisagée au niveau européen afin de mettre en œuvre une stratégie de sauvegarde maritime face aux menaces qui touche le milieu marin et à celles qui en proviennent. Cette construction bénéficie déjà des mécanismes de coopération entre institutions européennes et Etats membres. L'intervention nécessaire des marines militaires rend toutefois la coopération complexe et une réflexion plus générale sur l'articulation entre la Politique de Sécurité et de Défense Commune et la politique de l'union apparaît aujourd'hui indispensable

The creation of a European Border and Coast Guard Corps by the EU Regulation of 14 September 2016 is an interesting innovation but the project may seem unfinished. Indeed, as a result of the 2015 refugee crisis, it does not take sufficient account of the unity of the marine environment which knows no real borders and of its specificity. Rather than a coast guard, it is a coastguard function that needs to be considered at the European level in order to implement a maritime safeguard strategy in the face of threats to the marine environment and to those that come from sea. This construction already benefits from the cooperation mechanisms between the European institutions and the Member States. The necessary intervention of the military forces however makes a complex cooperation. A more general reflection on the articulation between the Policy of Security and Common Defense and the maritime policy of the Union appears today essential

Règlement européen, garde-frontière, frontex, garde-côte, corps de garde-côte, fonction garde-côte, sauvegarde maritime, menace sur le milieu marin, menace venant de la mer, coopération, Politique de sécurité et de Défense Commune

European regulation, border guard, frontex, coastguard, coastguard corps, coast guard function, maritime safeguard, threat to the marine environment, threat from the sea, cooperation, common security and defense policy

## I.Introduction

L'adoption le 14 septembre 2016 du règlement 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil créant un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes »<sup>1</sup> a pu apparaître dans un premier temps comme une étape importante dans la prise en considération par l'Union européenne des exigences stratégiques de sa position à l'égard des mers et des océans. On rappellera en effet que l'Union européenne compte 23 Etats côtiers et 26 Etats de pavillon et que 90% de son commerce extérieur et 40% de son commerce intérieur ont recours au transport maritime. La sécurité des espaces maritimes et par voie de conséquence la nécessité d'en assurer la maîtrise sur un plan opérationnel constituent donc pour elle un enjeu majeur. Pourtant, pendant longtemps, « les affaires maritimes [...] n'occupaient pas le centre de la pensée européenne ».<sup>2</sup> Certaines problématiques étaient traitées, mais de manière sectorielle et non globalisée. Ce n'est qu'au début des années 2000 que le concept de politique maritime intégrée (PMI) s'est développé au sein des instances européennes pour être définitivement adopté en 2007, dans une communication de la Commission européenne<sup>3</sup>. Avec la PMI, il s'agit de « Concevoir de nouveaux cadres politiques pour l'utilisation durable des mers et des océans embrassant tous les aspects des affaires maritimes et fixant des objectifs clairs, basés sur une stratégie intersectorielle globale ». Cette politique, qui considère désormais le monde maritime de manière globale, visait avant tout le développement économique durable de l'Union et les questions de sécurité maritime y étaient abordées sous cet angle<sup>4</sup>. De ce point de vue, certains enjeux fondamentaux résultant des menaces et risques se manifestant en mer étaient insuffisamment pris en considération. Ce fut l'objet de la Stratégie pour la sûreté

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

<sup>2</sup> M.Aymeric, Le modèle français de l'action de l'Etat en mer et le projet de garde-côte européenne, in Etudes Marines, n°7, décembre 2014, p.26

<sup>3</sup> Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 octobre 2007 sur « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », COM(2007) 575 final

<sup>4</sup> A travers notamment la surveillance maritime intégrée (SMI) destinée à sécuriser les différents intérêts des investisseurs et plus généralement du développement économique, qui s'appuie sur un environnement commun de partage d'informations maritimes et de données (CISE 2)

maritime de l'Union européenne adoptée le 30 avril 2014 d'identifier toutes les menaces pesant sur les intérêts maritimes de l'Union et d'envisager les réponses civiles et militaires à y apporter.<sup>5</sup> La question de l'instrument opérationnel susceptible de permettre à l'Union d'assurer les missions prévues par la PMI se posait alors et, de ce point de vue, l'institution d'un corps de garde-côte apparaissait comme une des réponses possibles. D'ailleurs, dès 2003, pour le Commissaire européen aux transports, et pour les membres du Parlement européen qui sollicitaient cette création, l'idée de la constitution d'un corps de garde-côtes européen n'apparaissait plus irréaliste. Les parlementaires, frappés par la catastrophe de l'Erika en 1999 considéraient qu'un service de garde-côte européen pourrait surveiller et déclencher des poursuites en cas de déversement illégal. La proposition faisait suite au « paquet Erika » mais aussi à une déclaration du Conseil européen de 2002 proposant une coopération systématique entre les Etats visant à contrôler les frontières maritimes. Il reste qu'en l'absence de consensus entre les Etats membres sur la nécessité et la nature de cet instrument, les progrès en la matière ont été laborieux jusqu'à ce que les événements précipitent les choses.

Le règlement du 14 septembre 2016 est en effet le fruit d'une crise qui a atteint son paroxysme en 2015 et au cours de laquelle la question des frontières, notamment maritimes de l'Union et de leur contrôle, s'est imposée à l'agenda diplomatique. Ce contexte n'a sans doute pas été favorable à une réflexion approfondie sur une éventuelle garde-côtes européenne<sup>6</sup> prenant en considération la plénitude de sa dimension maritime. Il apparaît en effet que celle-ci n'a qu'un caractère accessoire dans le « corps européen de garde-frontière et de garde-côte » mis en place (II.). Cela ne doit pas pour autant conduire à rejeter toute construction, sur d'autres bases (III.), d'une garde côte-européenne, indispensable au statut international de l'Union et de ses Etats membres.

---

<sup>5</sup> Voir L.Balmond &#65533; Retour sur la Stratégie de Sureté Maritime de L'Union européenne &#65533; mis en ligne le 21 novembre 2015 ; URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=673>

<sup>6</sup> On précisera ici pour la suite des développements que les notions de garde-côte, de corps de garde-côte et de fonction garde-côte doivent être clairement distinguées. La garde côte regroupe toutes les solutions institutionnelles et juridiques, le corps de garde-côte n'étant qu'une des modalités d'entre elles, à même de remplir la fonction garde-côtes.

## II. Le choix d'un « corps de garde-frontière et de garde côte » : le caractère accessoire de la dimension maritime

Alors que la création d'un « corps de garde-frontières et de garde-côtes » aurait du constituer une étape nouvelle de l'édification et de la mise en œuvre d'une stratégie maritime européenne, le règlement de 2016 est apparu, dans sa genèse, comme peu maritime (II.1.). La construction institutionnelle qu'il prévoit confirme clairement cette tendance (II.2.).

### II.1. Une approche négligeant l'unité du milieu

L'élaboration du règlement du 14 septembre 2016 a privilégié la prise en considération de la logique frontalière plutôt que de l'unité spatiale. Les circonstances qui ont poussé à son adoption confirment cette approche qui ne semble pas s'être inscrite dans une véritable stratégie maritime.

#### II.1.1. Les frontières plutôt que l'espace maritime

En associant dans une même expression la frontière et la côte, le règlement de septembre 2016 tend à mettre sur le même plan deux réalités bien différentes. La frontière est en effet une institution<sup>7</sup> juridique et politique. Elle fixe les limites territoriales de la souveraineté de l'Etat mais aussi constitue le marqueur d'une identité politique dans une société internationale caractérisée par la diversité politique, culturelle ou religieuse. La côte, simple ligne de contact entre les terres émergées et la mer, ne remplit aucune de ces fonctions, pas plus que les autres frontières maritimes parfois évoquées et qui ne sont en réalité que des délimitations<sup>8</sup>. Elle marque seulement la rupture entre deux milieux dont l'un, la mer, présente une unité fondamentale, avec pour manifestation la plus significative, le principe de la liberté de navigation. Celle-ci, consacrée par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, n'est pas remise en cause par les délimitations maritimes qui se bornent à organiser l'exercice mais elle peut être détournée et ainsi porteuse de menaces se manifestant non pas sur une frontière maritime en réalité inexistante mais sur l'ensemble de l'espace marin. La protection des

---

<sup>7</sup> M.Foucher, *L'obsession des frontières*, Tempus, 2012, p.19

<sup>8</sup> A l'exception toutefois des délimitations maritimes entre les mers territoriales de deux Etats adjacents qui correspondent à la définition de la frontière.

intérêts de l'Etat riverain doit alors s'entendre tout autant de la protection des droits et des intérêts de l'Etat sur l'espace maritime adjacent à ses côtes que de la protection du territoire terrestre face à des menaces venant du grand large. L'irréductible originalité de l'espace maritime devrait ainsi logiquement commander la fonction de contrôle (ou de « garde ») mais à travers le règlement de septembre 2016, c'est l'inverse qui s'est produit, conduisant à une construction dans laquelle le prisme de la frontière terrestre s'est avéré dominant. La frontière maritime étant assimilée à la frontière terrestre, sa garde relèverait des mêmes méthodes, avec pour unique finalité l'interdiction de son franchissement.

Cette démarche n'est pas vraiment illogique dans la mesure où l'Union européenne pendant longtemps a privilégié une approche fonctionnelle plutôt que globale de l'espace maritime qui n'a pas été totalement démentie par la Politique maritime intégrée. Dans ce cadre, certains enjeux fondamentaux résultant des menaces et risques se manifestant en mer comme à terre étaient insuffisamment pris en considération, contrairement aux menaces purement maritimes, notamment environnementales. Or, la distinction entre les deux types de menaces s'avère fondamentale. Les migrations illégales comme les risques d'opérations terroristes conduites en provenance de la mer, perçues aujourd'hui comme des menaces majeures, ne sont que les formes maritimes d'un phénomène global qui se manifesterà sur terre ou en mer selon les opportunités<sup>9</sup>. La tendance sera alors de considérer que les modalités de la lutte contre le terrorisme et les trafiquants d'êtres humains peuvent être identiques à terre ou en mer, qu'il s'agit d'un problème de contrôle des frontières, qu'elles soient terrestres ou maritimes. Cette identification a été d'autant plus facile que l'Union européenne, longtemps frileuse face au monde marin, a développé une politique des frontières particulièrement élaborée (ce qui ne veut pas nécessairement dire efficace) reposant sur la suppression des frontières entre les Etats membres et leur report vers l'extérieur avec l'édification d'une frontière commune. La disparition des frontières intérieures devant s'accompagner de mécanismes de contrôle renforcés de sa frontière extérieure, l'Union s'est dotée d'instruments

---

<sup>9</sup> En ce qui concerne les voies migratoires en Méditerranée, le choix des passeurs entre voie terrestre et voie maritime est ainsi commandé par des considérations de pure opportunité : géographie, période de l'année, degré de difficulté de l'accès au territoire européen.

élaborés, qu'il s'agisse du système Schengen ou de l'Agence Frontex. L'approche frontalière terrestre s'est alors imposée, négligeant au passage la difficulté, voire l'impossibilité, de sa stricte transposition à l'espace maritime. Cela s'est naturellement manifesté lors de la crise des réfugiés<sup>10</sup> de 2015 face à ce qui était perçu comme une menace d'origine maritime autant que terrestre.

### II.1.2. Le rôle décisif de la conjoncture migratoire

Comme souvent, l'apparition d'une disposition juridique est la conséquence directe d'évènements qui, sous la pression de l'opinion publique, commandent à la puissance publique d'agir. De ce point de vue, le développement de ce qu'il est convenu de nommer « la crise des réfugiés et des migrants », notamment à partir de 2013, a eu une influence décisive sur l'adoption du règlement de 2016. Les flux de réfugiés et de migrants, accélérés par les conflits du Proche-orient et par la situation économique et politique de nombreux Etats africains, ont provoqué sur certaines frontières de l'Union une tension perçue par les européens, notamment du fait de pressions politiques internes considérables, comme mettant en cause sa sécurité. La question du contrôle des frontières extérieures se posaient donc pour la première fois avec une pareille acuité. Pour les frontières terrestres, il y a été répondu par le renforcement des contrôles pouvant aller jusqu'à des tentatives de fermeture par des obstacles physiques<sup>11</sup>, solution naturellement inapplicable aux frontières maritimes. Pour celles-ci, la réponse a été dans un premier temps l'oeuvre des Etats situés en première ligne (Italie et Grèce) procédant à des actions unilatérales, en fonction de leurs moyens. Ce fut le cas en particulier de l'Italie avec l'opération *Mare Nostrum* lancée le 18 octobre 2013 « afin d'augmenter la présence maritime en mer pour sécuriser les eaux et sauver les migrants et les réfugiés ». La solidarité entre Etats membres exigeait néanmoins une action de l'Union ce qui conduira l'Agence Frontex à engager plusieurs actions<sup>12</sup>. En Méditerranée

---

<sup>10</sup> Ou de l'Union européenne, voir J-A. Auvret-Finck et A-S.Milllet Devalle (Dir), Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ? Pedone, 2017, 429p

<sup>11</sup> Avec le développement des « murs » : pour rester en Méditerranée, entre Ceuta et Melilla et le Maroc, la Grèce et la Turquie, la Bulgarie et la Turquie, la Hongrie et la Serbie ; voir Les murs dans le monde Courrier international, septembre 2015. Elisabeth Valet, Yvana Michelant, Nicolas Lambert, <http://www.courrierinternational.com/grand-format/cartographie-murs-barrieres-clotures-commentle-monde-se-referme>

<sup>12</sup> Commission européenne, Fiche d'information, Les opérations de l'Union européenne en Méditerranée, décembre 2016

centrale, Frontex était déjà en charge des opérations « Aeneas » et « Hermes » qui, de même que l'opération Mare Nostrum, seront remplacées en novembre 2014 par une opération *Triton*. Celle-ci n'avait plus pour objectif le sauvetage mais la surveillance des frontières en assurant dans la zone des patrouilles près des côtes en utilisant les moyens mis à disposition par les Etats membres. La Méditerranée a été par ailleurs le siège d'une opération EUNAVFOR Sophia relevant de la Politique de Défense et de Sécurité Commune destinée à lutter contre les passeurs<sup>13</sup>. Dans un balancement inévitable, la fermeture au moins relative de la voie de la Méditerranée centrale fera basculer les flux de réfugiés et de migrants vers la Méditerranée orientale et la mer Egée, zone géographiquement plus propice, avec un maillon faible, la Grèce. Frontex interviendra donc également à travers une opération *Poséidon-Mer* (complétant une opération *Poséidon-Terre*) jusqu'à ce que l'accord du 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie<sup>14</sup> fasse apparaître une nouvelle construction reposant sur des unités de garde-côtes des Etats membres mobilisées par Frontex et des unités de garde-côtes turcs, le tout bénéficiant dans un second temps de la coopération d'unités navales de l'OTAN.

Cette expérience de contrôle des frontières maritimes par l'Union européenne appelle plusieurs observations. Si l'expression garde-côtes est utilisée à plusieurs reprises à propos des opérations conduites par Frontex, celles-ci ne visent en réalité qu'à assurer le contrôle des flux migratoires même si d'autres fonctions comme le sauvetage en mer ou la surveillance des passeurs en ont été inévitablement l'accessoire<sup>15</sup>. En réalité, les opérations évoquées n'exercent que certaines des fonctions d'une garde-côte mais pas toutes, et dans des cadres juridiques (intergouvernemental ou communautaire), selon des modalités (militaires ou civiles), dans des zones (zone sous souveraineté ou juridiction des Etats membres, haute mer, zone sous juridiction d'un Etat tiers) et en vue d'objectifs (sauvetage des personnes en mer, maîtrise de l'immigration, interruption du trafic d'êtres humains et arrestation des passeurs) très

---

<sup>13</sup> Voir L.Balmond, « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA », mis en ligne le 21 novembre 2015 URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=699>

<sup>14</sup> Voir, L.Balmond, Les relations entre l'Union européenne et la Turquie et la crise des réfugiés, in J.Auvret-Finck et A-S.Millet-Devalle, op. cit. pp. 377-398

<sup>15</sup> D'où les accusations portées contre Frontex, pour les uns, d'être « le chien de garde de l'Union européenne, pour d'autres le symbole d'une « Europe passoire », Propos de F.Leggeri, Directeur de Frontex, le 24 février 2017, devant l'Association de la presse diplomatique française.

différents. Ces opérations confirment toutefois le rôle décisif de la coopération, aussi bien entre l'Union européenne et ses Etats membres qu'avec des tiers pour remplir les missions qui leur étaient assignées. Elles constituent donc une expérience considérable pour la mise en place d'une garde-côte européenne. Il reste cependant que la construction institutionnelle retenue par le règlement du 14 septembre 2016 apparaît clairement en retrait par rapport à cet objectif.

## II.2. Une construction institutionnelle reposant sur Frontex

Bien que la communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères sur la politique de sûreté maritime adoptée le 6 mars 2014 ait conçu une stratégie couvrant toutes les fonctions maritimes y compris la garde-côtes, et que cette démarche se retrouve dans la Stratégie de Sûreté maritime adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 24 juin 2014, le dispositif retenu par le règlement de 2016 pour mettre en place la garde-côte repose sur une construction peu lisible et l'inscrit dans une perspective peu maritime.

### II.2.1. Une construction peu lisible

La garde-côte européenne est selon le règlement une composante d'un « corps de garde-frontière et de garde-côte » mentionné en son chapitre 1. Le corps européen de garde-frontière et de garde-côte comprend pour sa part (article 3) l'Agence européenne de garde-frontière et de garde-côte ainsi que les autorités nationales chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des tâches de contrôle aux frontières ». Ainsi, d'un côté, on retrouve une agence européenne dont la nature juridique, les organes et le fonctionnement sont classiques et développés par le chapitre 3 du règlement. Organisme de l'Union, elle est dotée de la personnalité juridique, indépendante en ce qui concerne l'exercice de son mandat technique et opérationnel et à son siège à Varsovie (article 56) sur la base d'un accord de siège passé avec la Pologne (article 57). Enfin, l'Agence devra exercer une activité importante de coopération notamment avec les « pays tiers » avec lesquels elle pourra passer des « arrangements de travail ». De l'autre côté, les « autorités nationales » auxquelles il est fait référence constituent une catégorie générique renvoyant, dans les différents Etats membres, à des formes très variées

: services administratifs centraux, agences, personne morales de droit privé<sup>16</sup>. La question se pose alors de déterminer quelle est la nature de l'instrument destiné à assurer la coordination de l'action de ces « autorités » avec l'Agence. Face à une telle question, il est ordinairement répondu, dans une démarche fonctionnelle, par l'adoption d'une stratégie ou d'un programme piloté par une institution. La référence à un « corps » renvoie au contraire à une toute autre construction, celle de la mise en place d'une structure particulière ayant son organisation et ses moyens propres. La logique de fonctionnelle devient institutionnelle et il est alors indispensable de pouvoir déterminer la nature de l'institution (qui ne peut, par hypothèse, être une agence) et de l'autorité (qui ne peut être communautaire en l'état de la construction européenne) dont elle dépend. Comme le constate le directeur de Frontex, « un corps fédéral de garde-frontière est aujourd'hui impossible »<sup>17</sup> et ajoutera-t-on, a fortiori, un corps de garde-frontière et de garde-côte. Force est de constater que le règlement ne fournit aucune indication sur ce qu'il entend de ce point de vue par « corps ». L'ambiguïté devient de plus en plus une faiblesse car il sera possible de démontrer que le terme s'avère mal choisi pour atteindre les objectifs poursuivis par le règlement.

### II.2.2. Une perspective peu maritime

Le règlement du 14 septembre 2016 mérite une lecture attentive afin de vérifier s'il confère à la dimension maritime l'importance qu'exige la référence à la garde-côtes. Force est de constater que tel n'est pas le cas et de multiples mentions du texte le confirment. La première, qui peut sembler formelle, est tout à fait illustrative. L'article 2 définit les termes utilisés par le règlement : un seul fait défaut...celui de garde côtes alors qu'on le verra, la clarification est ici indispensable. Plus généralement, la formule retenue est toujours celle de « garde-frontière et de garde-côtes » sans que les problématiques propres à cette dernière ne soit jamais isolées. De plus, les garde-côtes ne sont pris en considération que « dans la mesure où ils effectuent des tâches de contrôle aux frontières » ce qui réduit singulièrement le rôle qui leur est habituellement dévolu. Par ailleurs, l'énumération des fonctions, celles du Corps comme celles de l'Agence, insiste sur la

---

<sup>16</sup> Plus de 300 autorités civiles et militaires des Etats membres selon le rapport final du Projet pilote « création d'une fonction européenne de garde-côte », voir infra

<sup>17</sup> F.Leggeri, op. cit.

dimension frontalière, en réalité sur le contrôle des flux migratoires. Ainsi, le Corps (article 1er) doit gérer efficacement « le franchissement des frontières extérieures » ce qui implique de s'attaquer « aux défis migratoires » et aux « éventuelles futures menaces à ces frontières » (rédaction curieuse, alors que depuis longtemps et la Stratégie européenne de sûreté maritime le consacre on sait que ces menaces ne sont pas éventuelles) Quant à l'Agence, ses missions définies par l'article 8 confirme s'il en était besoin le prisme « frontalier » du texte puisqu'il vise très précisément des opérations propres au contrôle des frontières face aux migrations comme l'identification et le relevé d'empreintes digitales (Art 8, i) ou la constitution d'escortes pour les retours forcés et de spécialistes des questions de retour (article 8, n). Il est donc clair que, pour les rédacteurs du texte, l'approche frontalière est décisive, la considération de sa dimension maritime accessoire, ce qui est confirmé par la dimension institutionnelle du dispositif. Selon l'exposé des motifs du règlement, celui-ci vise à élargir les missions de Frontex qui demeure la même personne morale, avec une pleine continuité de toutes ses activités et procédures mais qui est rebaptisée Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes<sup>18</sup>. On ne trouve de ce fait quasiment aucune spécificité maritime (moins de 5 items sur 21 définissant les fonctions de l'Agence et encore sans être explicites) dans une Agence qui est pourtant l'élément structurant d'un corps européen de garde-frontière et de garde-côte. L'essentiel des missions est donc consacré au contrôle des frontières, aux procédures de retour et à l'asile. On est loin de retrouver les ambitions maritimes annoncées par les textes précédents mais la nécessité de faire face à l'urgence et sans doute aussi l'absence de véritable consensus entre les Etats-membres, peuvent expliquer les solutions retenues.

Il reste que, outre le règlement lui-même, la pratique des institutions et des organes de l'Union, comme celle des Etats membres rendent néanmoins possible une évolution vers une garde côte européenne

### III. Vers une garde-côte européenne

L'objectif européen est clair : parvenir à un système intégré de gestion des frontières maritimes de l'UE comme stratégie de

---

<sup>18</sup> D'où l'interrogation judiciaire : Establishing the European Border and Cost Guard : all-new or Frontex reloaded, H.Rosenberg, EU Law Analysis Sunday, 16 October 2016,

sécurisation de l'espace européen. Pour cela, la mise en place d'une garde-côte est en effet un élément indispensable. Mais la réponse doit prendre en considération à la fois la spécificité de l'espace maritime et l'état d'avancement de la construction européenne. A partir de ce constat, le règlement de 2016 peut constituer une étape importante dans la création d'une fonction garde-côte européenne.

### III.1. La fonction garde-côte: un instrument au service d'un objectif -

Une garde côte, pour quoi faire ? Il n'est pas inutile de clarifier ce point avant de se prononcer sur l'instrument le plus pertinent pour atteindre l'objectif qui aura été fixé. Le recours à la notion de stratégie de sauvegarde maritime peut ainsi s'avérer d'un particulier intérêt comme cadre d'action d'une fonction garde-côte

#### III.1.1. L'objectif : la sauvegarde maritime

Les débats sur la création et la forme d'une garde-côte européenne conduisent à revenir sur un concept passé trop inaperçu lorsqu'il fut présenté et débattu, et qui conserve aujourd'hui tout son intérêt : celui de sauvegarde maritime<sup>19</sup>. Il n'est pas certain en effet que le seul recours aux notions de sûreté et de sécurité maritime suffise à rendre compte de ce que doit être l'objectif d'une garde-côte. Selon la Stratégie européenne de sûreté maritime, celle-ci désigne « une situation du domaine maritime mondial dans laquelle le droit international et la législation nationale sont appliqués, la liberté de navigation est garantie et les citoyens, les infrastructures, les transports, l'environnement et les ressources marines sont protégés ». Elle vise donc la prévention et la lutte contre tous les actes illicites à l'encontre du navire, de son équipage et de ses passagers ou à l'encontre des installations portuaires. Elle se distingue ainsi de la sécurité maritime qui comporte plusieurs aspects indissociables : la sécurité des navires (comprenant les navires, leur équipage et le cas échéant leurs passagers), la sécurité de la navigation et la facilitation

---

<sup>19</sup> Voir sur cette notion, entre autres, La sauvegarde maritime, Bulletin d'Etudes de la Marine n°28, mars 2004, notamment, X.Rollin, pp. 21-25 ; J-L. Battet, Le nouveau concept de sauvegarde maritime, Institut français de la Mer, C.Girard, La sauvegarde maritime, La Jaune et la Rouge, Revue mensuelle de l'Association des anciens élèves et diplômés de l'Ecole Polytechnique, n°596, juin-juillet 2004 ; P.Adam et P.Vitel, Assemblée Nationale, Commission de la Défense Nationale et des forces armées, Rapport d'information N° 4327, du 7 février 2012 sur l'action de l'Etat en mer.

du trafic maritime. Une telle approche repose en réalité sur la distinction de deux types d'évènements de mer, traités le plus souvent par des structures et des moyens mais aussi selon des règles différentes, alors que l'unité du milieu marin devrait conduire à leur réunion.

Il est cependant possible de retenir une autre approche se fondant sur l'action que doit conduire l'Etat en mer. Deux missions s'imposent en effet logiquement à un Etat riverain à l'égard de l'espace maritime adjacent. La première est une mission de défense destinée à protéger les approches mais aussi le territoire national contre les menaces pouvant provenir des forces navales des autres Etats. Elle n'a pas disparu mais son importance quantitative a décliné du fait de l'évolution géopolitique<sup>20</sup> au profit des missions de service public<sup>21</sup> qu'impose la souveraineté ou la juridiction exercée sur les espaces maritimes. L'Etat doit en effet y assurer, comme il le fait sur terre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique<sup>22</sup>, mais dans un espace où la souveraineté connaît d'importants tempéraments et dans un contexte de croissance considérable des usagers et des usages de la mer générant la multiplication des menaces<sup>23</sup>. Dans les deux cas, ce sont donc les exigences traditionnelles du maintien de l'ordre public qui vont commander l'action de l'Etat en mer : pour les Etats, « la capacité [...] de pouvoir intervenir pour maîtriser les risques liés à l'activité maritime dans leurs eaux territoriales et au large, est devenu un enjeu stratégique essentiel »<sup>24</sup>. Le concept de sauvegarde maritime exprime alors la synthèse des missions de défense et de service public, destiné à fonder un dispositif permanent de protection des intérêts nationaux dans les approches maritimes. Elle ne désigne pas en effet seulement les missions auparavant qualifiées de « missions de service public », mais un ensemble de missions plus vaste, qui vise à prévenir ou combattre les menaces ou les risques liés aux activités conduites en

---

<sup>20</sup> Et même si la Marine demeure un instrument de gestion des crises irremplaçable

<sup>21</sup> Il est sans doute préférable de recourir à cette notion dans son acception française plutôt que d'utiliser l'opposition entre action militaire et action civile puisque dans ce cadre, comme on va le voir, les forces militaires effectuent des missions civiles. Pour la Marine française, celles-ci constituent même aujourd'hui la plus grande part de son activité.

<sup>22</sup> Th.Duchesne, La fonction garde-côte, la Marine nationale et les nouvelles exigences de l'ordre public en mer, Communication au Colloque de Brest, « L'ordre public en mer », 12 – 13 mai 2011, Centre d'Etudes Supérieures de la Marine, [cesm.etudes@marine.defende.gouv.fr](mailto:cesm.etudes@marine.defende.gouv.fr)

<sup>23</sup> C.Girard, op.cit. -

<sup>24</sup> J-L.Battet, op.cit. -

mer ou à partir de la mer, qu'elles soient de nature civile ou militaire »<sup>25</sup>. Cet objectif de sauvegarde maritime ne peut être atteint sans le développement d'une fonction garde-côte.

### III.1.2. L'instrument : le recours à la fonction garde-côte

L'établissement d'un « corps de garde-côte et de garde-frontière européen » apparaît au moins en ce qui concerne la garde-côte comme une anticipation dans laquelle le mimétisme a joué un rôle important. Or, ce qui est décisif plus que le corps est bien la fonction garde-côte.

#### III.1.2.1 Le caractère inopérant de la notion de « corps de garde côte »

La réflexion sur une garde-côte européenne était bien présente depuis plusieurs années dans les travaux des institutions européennes. En juin 2006, un « Livre Vert » présenté par la Commission se donnait pour but d'établir « un juste équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable ». La mise en place d'une garde-côte européenne y était liée à l'ensemble des activités des États en mer, y compris à la lutte contre le terrorisme ; elle en limitait toutefois l'extension aux eaux territoriales et à la zone économique exclusive. Il était proposé la mise en place de règles communes pour assurer la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement et s'appliquant sur un « espace maritime commun » grâce à une force commune de garde-côtes. En 2007, le « Livre Bleu » sur l'organisation de la PMI approuvé par le Conseil européen du 14 décembre 2007, écartait cependant, deux des idées les plus controversées avancées par le « Livre Vert », l'organisation d'un espace maritime commun et la création d'un corps de garde-côtes européens. Chaque Etat membre conservait donc le contrôle sur tout ce qui relève de l'action de l'État en mer avec néanmoins des règles de coordination et de coopération définies dans une approche régionale ou intersectorielle. Cette démarche prudente sur un dossier controversé est partiellement remise en cause par le règlement qui repose sur le concept de corps de garde-côte, renvoyant naturellement à l'exemple états-unien de l'*US Cost Guard* (USCG). Il faut alors rappeler que l'USCG est un organisme fédéral américain, représentant de l'action de l'Etat en mer, ce qui

---

<sup>25</sup> Rapport P.Adam, P.Vitel, op. cit.

comporte l'application de la loi et des règlements maritimes, la police de la navigation et des pêches, la lutte contre les trafics illicites, la protection de l'environnement maritime, le sauvetage et l'assistance en mer. L'USCG est un organisme militaire (parfois évoqué comme la quatrième armée des Etats-Unis), disposant, entre autres, d'unités armées, placé depuis 2003, sous l'autorité du Département de la Sécurité Intérieure mais pouvant en cas de conflit, passer sous la direction de l'U.S. Navy<sup>26</sup>. Cette rapide évocation fait apparaître toute la distance qui existe encore avec un éventuel corps de garde-côte européen. Un corps de garde-côte étant conduit en effet à exercer des compétences régaliennes, emploi de la contrainte, usage de la force armée, répression pénale, il doit nécessairement s'adosser à un pouvoir souverain. Ceci résulte, aux Etats-Unis de sa nature de service de l'administration agissant sous l'autorité du gouvernement et du Président : le pouvoir fédéral se manifeste ainsi par l'action d'un organisme fédéral. Il est évident qu'une telle construction ne correspond cependant pas à la forme constitutionnelle actuelle de l'Union européenne. Par ailleurs l'USCG, service étatique commun, applique un droit uniforme, le droit des Etats-Unis, là où un corps de garde-côte européen est confronté, sur ce point, à la pluralité des institutions et des droits. Enfin, dans la garde-côte, le navire est au moins aussi important que les équipages qu'il porte. Or, le navire, dont pourtant l'état civil impressionne<sup>27</sup> est le grand oublié du règlement de 2016 et pour cause. Là où les navires de l'USCG battent pavillon des Etats-Unis, les navires du corps européen arborent naturellement, faute de pavillon européen, leur pavillon national avec toutes les conséquences juridiques que cela induit<sup>28</sup>.

On perçoit donc que le mimétisme, au-delà de l'expression même de corps de garde-côte, présente des limites rédhibitoires et de nature à induire en erreur aussi bien les partenaires de l'Union que les

---

<sup>26</sup> Voir la présentation résumée mais éclairante de l'USCG dans la Fiche documentaire n°4/10, La fonction garde-côtes, Institut Français de la Mer, 5 juin 2010

<sup>27</sup> Pour reprendre la belle formule de L.Lucchini, Le Navire et les navires, in Le navire en droit international, Pedone, 1992, p. 11

<sup>28</sup> La solution évoquée par l'Académie de Marine consistant à faire agir comme « garde-côtes régionale européenne », des navires qui, tout en conservant leur pavillon national, pourraient arborer une « marque de garde-côtes européenne » (sous réserve d'une formalisation juridique internationale) paraît soit illusoire en l'Etat, soit sans véritable portée juridique, Étude publiée dans les Communications et mémoires de l'Académie de marine Année académique 2003 – 2004 N° 2 (janvier - mars 2004) Une garde-côtes? Quelle garde-côtes ?

citoyens européens. Il faut en revenir à ce qui est la mission dévolue à ce corps, c'est à dire la fonction garde-côte.

### III.1.2.2. La spécificité de la fonction garde-côte

Lorsque le règlement de septembre 2016 associe « garde-frontière » et « garde côte », il sous-estime considérablement la spécificité de cette dernière. La côte n'est pas une frontière et si le sens de l'expression « garde-frontières » est clairement identifiable, facilité en cela par l'image du garde-frontière, personne physique, il n'en va pas de même pour la garde-côte. Celle-ci en effet ne consiste pas à « garder la côte », encore moins à garder le trait de côte ou la laisse de basse-mer comme si la côte était assimilable à une frontière de l'Etat. Ce serait ignorer l'unité du milieu et sa nécessaire internationalisation. Dès lors, garder la côte n'est pas attendre l'ennemi sur les plages, mais maîtriser l'espace maritime adjacent aux côtes et y faire respecter l'ordre public face aux menaces de toutes sortes qui pèsent sur l'Etat en provenance de cet espace. La garde-côte n'a de sens que dans la profondeur, celle-ci s'étendant, dans le respect des règles du droit international, jusqu'à la côte des autres Etats<sup>29</sup> et même au-delà<sup>30</sup>.

Cette « fonction garde-côte <sup>31</sup>», née justement du besoin de mettre en place une organisation nationale apte à s'intégrer dans le dispositif maritime européen, a été formalisée en France avec le comité interministériel de la mer du 8 décembre 2009. Elle s'appuie sur un Comité directeur réunissant les directeurs des administrations intervenant en mer, présidé par le Secrétaire général de la mer et assisté d'un Centre opérationnel de la « fonction garde-côtes ». Le Comité constitue l'instance d'animation et d'arbitrage de la « fonction garde-côtes » dont il fixe le cadre et évalue les besoins. Mais surtout, il développe l'action en commun des administrations concernées en améliorant les procédures communes et en favorisant les mutualisations. Cette coordination, que ce soit dans un cadre

---

<sup>29</sup> Son exercice est encadré par les règles issues notamment de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer qui fixent les pouvoirs de l'Etat en fonction des zones maritimes qu'elle établit

<sup>30</sup> Dans le cas où existent des accords avec les Etats côtiers qui se chargent par exemple d'assurer une information des autres Etats pour permettre à ceux-ci d'exercer une garde-côte très en amont. On notera d'ailleurs que le mécanisme vaut également pour la garde-frontière, qu'il s'agisse de faire face aux migrations illégales comme aux menaces terroristes

<sup>31</sup> Voir entre autres, Une garde-côtes? Quelle garde-côtes ?, op. cit. M.Picard, Europe, garde-côtes et action de l'Etat en mer, Notes de la FRS, n° 05/2008, 29 février 2008, Thierry Duchesne, La fonction garde-côtes, la Marine nationale et les nouvelles exigences d'ordre public en mer, op. cit. ; La fonction garde-côtes Voir la présentation résumée mais éclairante de l'USCG dans la Fiche documentaire n°4/10, La fonction garde-côtes, Institut Français de la Mer, 5 juin 2010

interministériel ou international, se trouve assurée sur le plan tactique par les préfets maritimes<sup>32</sup>. Atout majeur du dispositif français, ces officiers généraux de la Marine qui se situent à l'intersection des chaînes opérationnelles civiles et militaires, sont chargés de l'ensemble des actions de l'État en mer relevant de l'exercice de la souveraineté ou de la maîtrise des risques liés à l'activité maritime<sup>33</sup>, que ce soit dans les zones côtières aussi bien qu'au large.

L'expérience française permet ainsi de définir quelques grands traits caractéristiques de la fonction garde-côte. Celle-ci repose sur l'unité du milieu et peut donc s'étendre jusqu'au territoire des Etats tiers sous réserve de respecter pour chaque zone d'action, les dispositions pertinentes du droit international de la mer<sup>34</sup>. Il s'agit ensuite d'une fonction civilo-militaire<sup>35</sup>, qui doit pouvoir mobiliser des moyens terrestres, aériens et maritimes aussi bien côtiers qu'hauturiers. Elle nécessite enfin une coordination (faute d'une intégration, laquelle dans le cadre de l'Union européenne réclamerait une structure fédérale) des acteurs et des moyens permettant d'assurer les quatre missions assignées à la fonction garde-côte : la sûreté de défense ; l'exercice des pouvoirs souverains de l'Etat dans les eaux territoriales ; la maîtrise des risques liés à l'activité maritime dans les eaux territoriales et au-delà (secours en mer, pollution, assistance) ; la mise en oeuvre des polices spéciales (sécurité des navires, pêche, narco-trafic, immigration clandestine et contre-terrorisme)<sup>36</sup>.

### III.2. Vers une garde-côte européenne

Puisque sa nécessité est avérée, est-il alors possible de concevoir une garde-côte européenne, c'est-à-dire non pas un corps de garde-côtes mais un dispositif institutionnel et juridique apte à exercer avec la plus grande efficacité la fonction garde-côtes, c'est-à-dire la

---

<sup>32</sup> Y.Lagane, Le Préfet maritime, l' «amiral préfet », La Jaune et la Rouge, Revue mensuelle de l'Association des anciens élèves et diplômés de l'Ecole Polytechnique, n°596, juin-juillet 2004

<sup>33</sup> X.Rolin, op. cit., p. 24

<sup>34</sup> Ce qui renvoie à la notion de zone maritime comprenant les espaces sur lesquels l'Etat exerce sa souveraineté ou sa juridiction mais également la haute mer sur laquelle, conformément au droit international, il exerce certaines attributions à l'encontre des navires battant pavillon national ou étranger ; voir dans ce sens Th.Duchesne, op. cit.

<sup>35</sup> Et qui devra éventuellement comporter une dimension judiciaire pour pouvoir traiter les problèmes juridiques suscités par l'action de l'Etat en mer

<sup>36</sup> X.Rolin, op. cit. et Une garde-côtes ; quelle garde-côtes, op. cit. qui donne des missions inhérentes à la fonction garde-côtes une liste exhaustive

mission de sauvegarde maritime ? En se situant dans le cadre du droit institutionnel positif de l'Union et non *de lege ferenda*<sup>37</sup> et en tenant compte des caractéristiques propres que présente l'action de l'Etat en mer dans chaque Etat membre, un certain nombre d'éléments tirés aussi bien du texte du règlement que du contexte de l'action maritime de l'Union et de ses Etats membres devraient permettre d'approcher ce résultat.

### III.2.1. Le règlement du 14 septembre 2016 à l'appui de la - création d'une garde-côte européenne -

Le règlement du 14 septembre 2016 doit être apprécié aujourd'hui à la lumière de son début d'application, en s'appuyant sur le rapport de la Commission du 2 mars 2017 et sur le projet pilote « Création d'une fonction garde-côte européenne »

Le règlement comporte des éléments qui s'inscrivent tout à fait dans la perspective d'une fonction garde-côte européenne si l'on en donne une lecture plus maritime. Il s'efforce en effet de coordonner à défaut de pouvoir dès à présent les intégrer, les actions des très nombreux acteurs susceptibles de contribuer à cette fonction. Trois axes peuvent être relevés

Le texte développe d'abord les principes de subsidiarité et de coopération mais aussi de gestion intégrée et de responsabilité partagée sur lesquels elle devra nécessairement se construire. Les Etats restent donc responsables en premier ressort de la gestion de leurs tronçons de frontières extérieures dans leur propre intérêt et dans l'intérêt commun de tous les Etats membres. Cette gestion s'opère toutefois en coopération étroite avec l'Agence européenne de garde-frontière et de garde-côte qui établit à cet effet une stratégie technique et opérationnelle pour la gestion intégrée, tenant éventuellement compte de la situation particulière des Etats. Les autorités nationales chargées de la gestion des frontières établissent de leur côté leurs stratégies nationales conformément à la stratégie de l'Agence et les Etats membres peuvent poursuivre la coopération à un niveau opérationnel avec d'autres Etats membres mais en respectant un devoir de coopération loyale (article 9). Le caractère indispensable de la coordination est ensuite mis en évidence par le rôle de l'Agence dans le domaine de la collecte et du partage de l'information appelé

---

<sup>37</sup> Car selon la formule de TY.Lagane, op. cit., « dans l'avenir, pourquoi pas un préfet maritime européen ? »

par l'article 53 du règlement qui vise la coopération européenne en ce domaine, concernant spécifiquement les fonctions de garde-côte. Sont associées à cette mission, l'Agence européenne de contrôle des pêches, l'Agence européenne pour la sécurité maritime et les autorités nationales exerçant des fonctions de garde-côte. La coopération s'étend aussi à d'autres institutions exerçant des responsabilités dans le domaine de la sécurité comme EUROPOL et EUROJUST. Enfin, le lancement d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières extérieures (article 15) à la demande d'un Etat membre est un gage d'efficacité de l'action de sauvegarde maritime, l'expérience prouvant que certains Etats membres étaient très insuffisamment pourvus en ce domaine pour faire face aux menaces<sup>38</sup>.

Le deuxième rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontière et de garde-côte<sup>39</sup> du 2 mars 2017, marque en particulier les progrès de la coordination entre les agences européennes exécutant des fonctions de garde-côte, l'Agence européenne de garde-frontière et de garde-côte (Frontex), l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) dans la fourniture de services d'information et de surveillance et à la réalisation d'opérations polyvalentes dans le domaine de la surveillance maritime.

Enfin, à l'initiative du Parlement européen, un projet pilote de l'Union européenne dont on notera qu'il retient la formule de « fonction garde-côte », a été lancé au milieu de l'année 2016 afin de développer et de tester les services et les opérations polyvalentes assurés par les trois agences européennes en étroite coopération avec les autorités nationales. Cette coopération, commencée en 2009 et accélérée par la crise de 2015 a conduit à l'introduction dans les statuts des agences, d'un article commun les invitant à travailler ensemble dans quatre domaines : partage des informations (Coordination AESM) surveillance et communication entre les services (Coordination AESM et Frontex), élaboration des capacités (AECP), analyse des risques et partage des capacités (Frontex et AECP). Dès à présent, dans ces quatre domaines, des résultats

---

<sup>38</sup> On notera que la question du consentement de l'Etat à une intervention sur les espaces maritimes se trouvant sous sa juridiction a été débattue mais la nécessité du consentement maintenue.

<sup>39</sup> 2 mars 2017 COM(2017) 201 final

significatifs ont été obtenus<sup>40</sup> marquant une coordination réelle des institutions européennes investies de la fonction de garde-côte. Cela ne saurait suffire pour autant.

### III.2.2. La contribution de la pratique de l'Union et de ses Etats membres, à la construction d'une garde-côte européenne

Si l'objectif que doit poursuivre une garde-côte européenne est l'établissement d'une posture de sauvegarde maritime, elle ne peut reposer uniquement sur la coopération entre les agences de l'Union. Elle doit également impliquer fortement les Etats membres. On perçoit alors, par rapport à l'objectif à atteindre, deux difficultés majeures. La première réside dans l'extrême disparité des approches que les Etats membres ont de l'action de l'Etat en mer et des solutions institutionnelles et normatives qui en résultent, notamment pour des raisons historiques. Paradoxalement, la question de la coordination se pose tout autant entre les administrations nationales des Etats membres publiques qu'entre les agences européennes. Cela a naturellement des conséquences sur toute tentative de coordination globale au niveau européen. S'il est illusoire d'envisager une réforme administrative voire constitutionnelle d'ensemble, un progrès résultera sans doute du développement de l'harmonisation des compétences, des pouvoirs et des procédures, servi par la pratique des institutions et des Etats. Les opérations conduites sous l'égide de Frontex pour gérer les flux migratoires en Méditerranée qui mettent en œuvre des moyens navals relevant de certains Etats membres<sup>41</sup> illustrent une pratique de la coordination dans un domaine particulier de la fonction garde-côte. Il en va de même des coopérations mises en place entre des Etats membres en matière de sauvetage et de lutte contre la pollution. Il existe ainsi des plans de secours avec le Royaume Uni pour la Manche et la mer du Nord, avec l'Espagne pour le Golfe de Gascogne et le Golfe du Lion, avec l'Italie et Monaco pour la Méditerranée de l'est, qui offrent à un Etat victime d'une catastrophe majeur dans ses eaux, l'assistance des autres Etats parties<sup>42</sup>. D'autres mécanismes de coopération ne concernant pas uniquement les Etats membres de

---

<sup>40</sup> Creation of a European Coastguard Function, Final Report, 22 décembre 2017, <https://www.efca.europa.eu>

<sup>41</sup> Voir supra

<sup>42</sup> Successivement, MANCHE PLAN, BISCAYE PLAN et LION PLAN et RAMOGE PLAN

l'Union peuvent être signalés. Ainsi le traité entre la France et l'Australie, entré en vigueur en 2011, a pour but la surveillance des zones maritimes adjacentes aux terres australes et antarctiques françaises et aux îles australiennes de Heard et McDonald. En vertu de cet accord la France et l'Australie s'engagent à assurer la surveillance de pêches y compris dans les zones relevant de l'autre pays. Enfin, le Forum des garde-côtes de l'Atlantique- nord qui réunit 20 Etats riverains permet, dans tous les domaines intéressant les services de garde-côtes, l'échange de bonnes pratiques et d'analyses et la mise en place de coopérations internationales<sup>43</sup>. Dans ces opérations, peuvent être utilisés, du côté français, les moyens proprement militaires de la Marine puisqu'il s'agit de mission de service public.

On retrouve alors la deuxième difficulté, l'articulation entre la dimension militaire et la dimension civile de la fonction garde-côtes. La sauvegarde maritime s'appuie sur l'unité de l'espace maritime dont les menaces s'efforcent de jouer, ce que doit compenser la continuité de l'action de la puissance publique en mer, continuité civile et militaire et continuité entre missions côtières et missions de haute mer<sup>44</sup>. Si l'on considère les opérations *Atalanta* de lutte contre la piraterie dans l'Océan indien et *Sophia* de lutte contre les passeurs en Méditerranée, on peut noter que leur succès incontestable manifeste la capacité des marines militaires à coopérer et à conduire simultanément, parfois en s'appuyant sur l'ambiguïté de leur mandat, plusieurs types de mission relevant de manière générale de la fonction garde-côte, telle que définie précédemment. C'est le cas en particulier de l'opération *Sophia* qui s'est avérée être à la fois une opération de lutte contre les passeurs mais également, en pratique, une opération de sauvetage en mer. Il apparaît ainsi que la mise en œuvre de « la mixité des modes de coopération <sup>45</sup>» entre les marines militaires pour assurer certaines composantes de la fonction garde-côte ne soulève pas de

---

<sup>43</sup> Forum des garde-côtes de l'Atlantique- nord qui réunit 20 Etats riverains pour permettre, dans tous les domaines intéressant les services de garde-côtes, l'échange de bonnes pratiques et d'analyses et la mise en place de coopérations internationales ; [www ;ccg-gcc.cg.ca/FGCAN](http://www.ccg-gcc.cg.ca/FGCAN)

<sup>44</sup> Voir J-L.Fillon, Approches et pratiques européennes, in La sauvegarde maritime, Bulletin d'études de la marine, op. cit. p.40

<sup>45</sup> Ibid.

difficultés. Toutefois, ce qui pourrait être perçu comme une militarisation de la fonction garde-côte, justifié par le fait que, sur le plan opérationnel, les forces navales ont seules la capacité d'intervenir sur l'ensemble des espaces maritimes, n'est pas acceptée par tous les Etats membres et soulève de redoutables problèmes juridiques de répartition des compétences avec l'Union. Comment concilier par exemple la construction intergouvernementale sur la base de laquelle sont conduites les interventions des forces navales en haute mer et la politique commune de la pêche ?

#### IV. Conclusion

Toute une série d'éléments sont ainsi très favorables à l'institution d'une garde-côte européenne. Même si la coordination doit encore être améliorée, l'Union européenne et ses Etats membres savent travailler ensemble dans l'exercice de la fonction garde-côte, que ce soit en matière de partage de l'information ou d'actions opérationnelles. La relance du mécanisme de la Coopération Structurée Permanente peut également s'avérer particulièrement pertinente dans ce domaine en favorisant l'exercice de la fonction garde-côte dans un cadre régional<sup>46</sup>. Il reste néanmoins un chantier juridique et institutionnel considérable tenant au fait que l'articulation entre la politique de sécurité et de défense commune et la politique maritime intégrée demeure problématique. « Malgré l'exemple réussi de l'opération Atalanta de lutte contre la piraterie, il est extrêmement difficile d'articuler la dimension civile et la dimension militaire dans des opérations de grande envergure <sup>47</sup> ». La difficulté est encore renforcée par le fait que la fonction garde-côte pouvant impliquer dans plusieurs hypothèses, l'emploi de la force, la question de l'harmonisation des règles d'engagement se trouvera nécessairement posée.

---

<sup>46</sup> Voir sur ce point l'étude du GRIP, La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement, Juillet 2017 - PE 603.842 © Union européenne, 2017 EP/EXPO/B/SEDE/FWC/2013-08/LOT6/16 Le découpage en zone maritime de surveillance est bien connu France : baltique, Méditerranée occ. Méditerranée orientale

<sup>47</sup> Rapport P.Adam et P.Vitel, op. cit. p.