



HAL
open science

CHAPITRE 14. L'irrésistible construction d'un espace de sécurité maritime

Chahira Boutayeb

► **To cite this version:**

Chahira Boutayeb. CHAPITRE 14. L'irrésistible construction d'un espace de sécurité maritime. Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans: Conservation, Ressources et Frontières, GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8. hal-01983976

HAL Id: hal-01983976

<https://hal.science/hal-01983976v1>

Submitted on 16 Jan 2019

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.



CHAPTER 14

L'irrésistible construction d'un espace de sécurité maritime

Chahira BOUTAYEB
Maître de conférences HDR
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Abstract: *As regards maritime security, EU action has increased since the 1980s and 1990s. Also, its content became denser: the safety of persons and of ships, the maritime borders of the member states and the protection of the marine environment. The protection of maritime borders is subject to contemporary challenges, based on geopolitical changes and the influx of immigrants. The Commission proposed the creation of a European body of frontier guards and coast guards which should be provided with the right of intervention in case the respective member state is not able to deal with the migratory pressure. The balance prevailing between the different lines of action of the EU is delicate, with the inherent risk of a change in security concerning the protection of the maritime borders.*

Résumé : *En matière de sécurité maritime, l'action de l'Union a connu un mouvement ascendant à partir des décennies 1980 et 1990 ; elle s'est aussi densifiée dans son contenu : la sécurité des personnes, des navires, les frontières maritimes des États et la protection de l'environnement marin. La protection des frontières maritimes de l'Union est sujette à une problématique contemporaine, née des mutations géopolitiques et des flux migratoires. La Commission a proposé la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui sera doté du « droit d'intervenir » lorsque l'État membre n'est pas en mesure de faire face à la pression migratoire. Un délicat équilibre a prévalu entre les différents axes d'action de l'Union, qui présente le risque d'un basculement sécuritaire dans la protection des frontières maritimes.*



De manière précoce, l'Union européenne a été amenée à mesurer l'intérêt majeur à construire un espace de sécurité maritime tant les enjeux, tout particulièrement environnementaux, étaient manifestes.

Certes, au départ, elle agira à la faveur de textes proclamatoires comme des résolutions ou recommandations ; mais cette action pré-normative évoluera rapidement vers une production normative certaine, portée par l'octroi de compétences environnementales depuis l'Acte unique européen, ainsi que par des compétences en matière de sécurité maritime avec le traité de Maastricht.

Ces nouvelles dispositions du droit primaire constitueront de réels leviers pour l'action normative de l'Union, qui connaîtra alors un essor irrésistible, comme souvent dans maints domaines en matière d'intégration normative dès l'instant qu'elle acquiert des compétences l'habilitant à agir.

Sur le fond, la construction d'un espace européen de sécurité maritime n'est que l'expression du principe de solidarité qui préside, en application de l'article 4, paragraphe 3, TUE, aux rapports entre États membres. Ces liens solidaires, qui sont une déclinaison de l'obligation de loyauté, sont ici pleinement exprimés dans le processus de construction de l'espace de sécurité maritime.

À cet égard, l'on observera souvent que dans les politiques de l'Union, plus la solidarité et la loyauté sont fortes et perceptibles, plus le champ de compétences donne lieu à de nombreuses actions normatives. Sur ce point, le principe de solidarité, qui est au cœur du projet européen, est devenu au fil du temps un réel indicateur du niveau d'intégration normative, comme c'est le cas dans le cadre maritime.

L'action de l'Union a non seulement connu un mouvement ascendant à partir des décennies 1980 et 1990, mais elle s'est aussi densifiée dans son contenu, et ce dans la mesure où cette action normative ne s'est pas contentée d'un seul axe de sécurité à promouvoir.

En effet, la construction d'un espace de sécurité maritime désigne à la fois l'absence de danger en mer, ainsi que les moyens mis en œuvre pour créer ou faire perdurer une situation sécuritaire en mer. Mais, la sécurité maritime comprend également la sécurité des personnes, des navires, les frontières maritimes des États et bien entendu la protection de l'environnement. Elle est régie par des normes émanant, outre du droit international, du droit de l'Union, permettant de lutter contre les accidents liés à des collisions, incendies, tempêtes, au gel, à la vitesse... Le droit de l'Union a dans une très large mesure sécurisé l'espace maritime par des normes permettant d'améliorer la sûreté et la résistance des navires. Ces normes, nombreuses, concernent tout autant les espaces marins ou littoraux, publics ou privés, dépendant de la responsabilité des États ou en Zone internationale. Prenons à cet égard l'exemple de la Convention des Nations unies sur la haute mer du 29 avril 1958. Et, parallèlement

au droit de l'Union, se sont ainsi développées des conventions régionales ayant pour objectif de protéger le milieu marin (Conventions OSPAR¹, HELCOM², CRPM³).

Pour autant, il existe un principe qui consiste à ce que prévaut une liberté des mers ; or, en contradiction avec ce principe, se développe au niveau international et tout particulièrement à l'échelle de l'Union, un tel ensemble de normes ayant pour objectif plus de sécurité en mer. Ces règles peuvent être, d'une certaine manière, perçues comme une limitation de ce principe de liberté.

Mais, précisément, il existe, tout particulièrement dans le cadre de l'Union, la recherche d'un précieux équilibre, que nous retrouvons également dans d'autres champs de compétences de l'Union, entre la restriction à une liberté, et l'exigence d'une protection, et dans le cas présent, de nature maritime.

Cet équilibre entre le maintien d'une liberté, notamment celle de circuler, et l'exigence, tout aussi légitime, de protection d'un intérêt, notamment environnemental, s'appréciera à l'aune d'un principe de nécessité, et de proportionnalité.

Porté par un droit primaire conférant compétence à l'Union, le développement du droit européen de la sécurité maritime donnera lieu, à partir des années 1980, à une importante production normative de l'Union, présentant une grande diversité selon la nature des actes adoptés. Aujourd'hui, cette production repose sur une forte différenciation entre la sécurité maritime, laquelle renvoie elle-même à celle des biens et personnes et la lutte contre la pollution, et la protection des frontières maritimes, aujourd'hui mise à l'épreuve par les conséquences nées des mutations géopolitiques.

I Une double articulation normative de la sécurité maritime : sécurité des biens et personnes et lutte contre la pollution

L'action de l'Union en matière de sécurité maritime permet de souligner une dichotomie des régimes de protection qui oscille entre la sécurité des biens et des personnes d'une part et la lutte contre la pollution d'autre part.

1) La convention OSPAR (Oslo-Paris) est une convention qui vise à préserver le milieu marin dans l'Atlantique du Nord-Est. Entrée en vigueur le 25 mars 1998, elle remplace les Conventions d'Oslo et de Paris.

2) HELCOM est la Commission gérant la convention d'Helsinki qui a pour objectif de protéger la mer Baltique de la pollution.

3) La CRPM (Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe) est une association française (loi 1901) qui a été créée en 1973. Elle regroupe des régions qui ont des problématiques liées à la pollution et à la sécurité maritime en ce qui concerne les littoraux, océans, réseaux de transports... Depuis 2015, la CRPM assure le secrétariat du groupe Mer, Rivières, Îles et Zones côtières du Parlement européen. La CRPM dispose de commissions géographiques et d'un groupe « sécurité maritime ».

Mais, indistinctement de ces deux champs d'action, la production normative en la matière se distingue assurément par le levier important que constitue le droit primaire, à la source d'actes dérivés majeurs, et par un texte fondateur, la Résolution de 1983, qui a insufflé les grands principes applicables en matière de sécurité maritime.

A Le levier du droit primaire

C'est en 1992 par le traité de Maastricht que l'Union acquiert des compétences en matière de sécurité maritime, même si sa compétence environnementale est fermement inscrite dans le droit primaire à la faveur du traité de révision précédent, l'Acte unique européen.

En vertu des nouvelles dispositions du traité de Maastricht, le Conseil émettra, le 8 juin 1993, une résolution sur une politique commune de la sécurité maritime⁴.

Ce texte, même s'il est dépourvu de force contraignante, posera les bases des futures améliorations en termes de sécurité maritime, de prévention de la pollution des mers ainsi que quant à la mise en place de normes concernant les navires, le personnel marin et le trafic maritime. Il y est tout particulièrement souligné le rôle, en termes de travaux en mer, des instances internationales comme l'Organisation maritime internationale (OMI), ou encore l'Organisation internationale du travail (OIT).

Le texte insiste également sur d'autres initiatives sur lesquelles la résolution inscrit son sillage, à savoir le Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port, signé en 1982, la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, ainsi que la Convention internationale de 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Et, à l'aune de la résolution de 1993, la Commission et le Royaume-Uni lanceront, quelques années plus tard, en 1997, la « Quality Shipping Campaign » dont l'objectif est d'augmenter la sécurité maritime.

Mais, l'action de l'Union ne s'arrêtera pas là ; en effet, suite à la catastrophe de l'Erika en 1999, plusieurs recommandations majeures seront de nouveau émises. Le « Paquet Erika » du 21 mars 2000 permettra le renforcement du contrôle des navires dans les ports européens, et celui des États sur les sociétés de classification, entités de droit privé qui génèrent, appliquent et contrôlent le respect des normes concernant la construction de navires.

4) Résolution du Conseil, du 8 juin 1993, sur une politique commune de la sécurité maritime, Journal officiel n° C 271 du 07/10/1993 p. 0001 – 0003.

Ces recommandations permettront également d'introduire, au sein de l'ordre juridique de l'Union, des mesures concernant la circulation de l'information entre les États et les organismes de sécurité maritime, et ce par l'intermédiaire d'Equasis (Electronic Quality Shipping Information System).

Par le « Paquet Erika II » du 6 décembre 2000, des mesures supplémentaires seront émises. Parmi celles-ci, il y aura la mise en place d'un système à l'échelle de l'Union d'un contrôle du trafic des navires, ainsi que l'augmentation du fonds FIPOL auprès de l'OMI, qui regroupe des fonds internationaux pour remédier aux dommages causés par les hydrocarbures.

Le Paquet Erika III, en novembre 2005, procède pour sa part au renforcement de la prévention contre les accidents et la pollution, au traitement de la suite des accidents et à l'amélioration de la qualité de réparation des dommages. La Commission affinera ce processus de construction normative en publiant, le 8 mars 2006, un Livre vert qui a pour objectif d'amener une politique européenne en ce qui concerne l'énergie et ses conséquences sur l'environnement et le changement climatique. Il y est notamment décliné la manière dont doit être développé un réseau européen d'échanges avec des règles communes.

B Un acte fondateur : la Résolution du Conseil du 8 juin 1993

La résolution du Conseil du 8 juin 1993 constitue certainement un acte fondateur de l'action de l'Union en matière maritime ; de manière précise, elle établira que des mesures doivent être mises en place en ce qui concerne le trafic maritime, les navires, le contrôle des ports, les sociétés de classification, la formation du personnel, les services d'urgence. Elle approuve à cet égard la création d'un comité de sécurité maritime.

C'est ainsi que, à partir de ce texte, s'ensuivra un certain nombre de directives, notamment la directive 1995/21/CE qui réglemente le contrôle des ports et des navires dans les ports, la directive 96/98/CE du Conseil relative aux équipements marins, ou des règlements comme le règlement (CE) 1406/2002, lequel a permis la création d'une base de données sur les accidents maritimes.

En ce qui concerne particulièrement la sécurité des personnes, la résolution du Conseil du 8 juin 1993 recommandera d'harmoniser les règles relatives au nombre et à la qualification du personnel en mer et de veiller à la sécurité des passagers. Cette harmonisation aura assurément un impact sur la sécurité des navires.

Par ailleurs, la directive 98/41/CE du Conseil du 18 juin 1998 imposera l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ des ports d'États membres de la Communauté. De même, dans le but de lutter contre le terrorisme, la directive 2005/65/CE permettra de veiller à la sûreté sur

les navires. La STCW développée par l'OMI autorise les États à procéder à la vérification de la formation des personnes en mer.

Quant à la lutte contre la pollution, la résolution du Conseil du 8 juin 1993 mentionne que la protection contre la pollution maritime s'étend à toutes les eaux de l'Union et aux zones côtières. Elle a pour objectif de protéger la vie humaine aussi bien que la faune et la flore. La résolution établit que des zones écologiquement sensibles doivent être déterminées.

À cet égard, la directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000, régit les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison. La directive 2002/84/CE permet, pour sa part, d'améliorer la législation de l'Union sur ces sujets. En effet, cette directive entraînera l'adoption du règlement 2002/2099/CE qui met en place un comité unique (COSS) qui remplace les différents anciens comités pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires.

De son côté, l'EMSA conceptualisera des critères afin de classer les navires « propres » (Green ships), tout en développant, plus largement, un plan d'actions pour la lutte contre la pollution (« Action Plan for Oil Pollution Preparedness and Response »). Il faut savoir que la lutte contre la pollution, définie par les règlements (CE) 1406/2002 et (CE) 724/2004, met en place des navires dépollueurs dans toutes les mers européennes pour éviter que les marées noires n'atteignent les côtes, des moyens terrestres pour lutter contre la pollution (barrages flottants...). Et, en cas de crise majeure, chacun des États membres peut faire appel à l'Agence qui permet la détection des nappes de pétrole et des navires, par satellite depuis 2007.

II La protection des frontières maritimes mise à l'épreuve par une logique sécuritaire

La protection des frontières maritimes de l'Union, qui s'est aujourd'hui construite, est désormais sujette à une problématique contemporaine, née de mutations géopolitiques, à savoir la crise des flux migratoires. Celle-ci a hélas permis de mettre en lumière les profondes limites de la solidarité au sein de l'Union entre les États.

Rappelons à cet égard que l'article 77 TFUE autorise l'Union à adopter de la législation sur une introduction progressive d'un système de gestion intégrée des frontières extérieures. Par ailleurs, l'article 79 TFUE donne compétence à l'Union pour la mise en œuvre des actes concernant l'éloignement de nationaux de pays tiers résidant illégalement dans l'Union.

A Une difficile européanisation de la gestion des frontières et des crises

Ces dernières années, et notamment en 2015, la crise humanitaire en Méditerranée, s'accompagnant d'innombrables pertes humaines, a contraint les États membres à adopter un certain nombre de mesures et à promouvoir une franche européanisation de la gestion des frontières. La Commission a été invitée à prendre des mesures rapides.

Cette crise a amené au premier plan la nécessité d'améliorer la sécurité des frontières extérieures de l'Union européenne. Elle a également démontré que l'agence Frontex, qui a actuellement un mandat limité dans le soutien aux États membres pour sécuriser leurs frontières extérieures, ne dispose pas de suffisamment de personnel et de matériel et ne possède pas le pouvoir de procéder à la gestion active des frontières ni de conduire des opérations de sauvetage en mer.

En effet, elle s'appuie sur les contributions volontaires des États membres en ce qui concerne les ressources et ne dispose pas de son propre personnel. Elle ne peut pas effectuer ses propres opérations d'éloignement ou de gestion de frontière, sans la demande préalable d'un État membre. De plus, Frontex ne dispose pas d'un mandat explicite pour mener des opérations de recherche et sauvetage en mer. Un renforcement de l'Agence vise à répondre à toutes ces limitations.

Pour autant, plusieurs États membres mutualiseront déjà du personnel et des équipements dans le cadre de l'opération conjointe dite *Triton*, lancée fin 2014 et renforcée en 2015. Sa mission consiste à procéder à une surveillance de la frontière maritime, principalement entre la Libye et l'Italie, afin d'apporter un soutien opérationnel en première ligne à l'Italie.

De même, ont été créés les « points d'accès » (*hotspots*) ou équipes d'appui à la gestion des flux migratoires. Ce sont des points d'enregistrement et des zones d'urgence migratoire, gérés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile Europol, et Frontex, en partenariat avec les autorités nationales. Ces « points d'accès » ont pour mission d'établir l'identité des migrants et de les enregistrer à leur entrée dans l'Union. Ils organisent également des opérations de retour pour ceux qui ne sont pas autorisés à rester.

B Un renforcement du cadre sécuritaire

C'est réellement en décembre 2015 que la Commission a émis un certain nombre de propositions. L'idée est de s'inscrire dans une logique de renforcement significatif du cadre sécuritaire. En effet, il s'agit notamment de renforcer le mandat de Frontex, en l'autorisant par exemple à procéder à l'acquisition directe du matériel, en augmentant de manière substantielle ses moyens humains et financiers, et en développant son

rôle dans les opérations de retour. La nouvelle agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes agira dans un rôle de soutien pour les États membres qui en ont besoin, ainsi que dans un rôle de coordination de la gestion d'ensemble des frontières extérieures de l'Europe.

L'agence sera en mesure d'acheter son propre matériel et les États membres seront tenus de mettre à disposition de l'Agence leur matériel lorsque cela est nécessaire (navires de patrouille, avions, hélicoptères...).

L'Agence pourra lancer des opérations avec l'utilisation de drones lorsque cela est nécessaire. Le système d'observation terrestre de l'Agence spatiale européenne, Copernic, devra fournir l'Agence avec des capacités de surveillance satellite, en plus des capacités offertes actuellement par le système de surveillance des frontières Eurosur.

La Commission a ainsi proposé la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui serait doté du « droit d'intervenir » lorsque l'État membre n'est pas en mesure de faire face à la pression migratoire.

Cette proposition a été acceptée le 14 septembre 2016. Ce corps européen se compose d'une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes chargée du contrôle et de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen (l'actuelle agence Frontex dotée de missions élargies) et des autorités nationales responsables de la gestion des frontières. Ses activités ont débuté dès l'entrée en vigueur du règlement, le 6 octobre 2016⁵. Elle est désormais chargée de coordonner son travail avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne pour la sécurité maritime.

Autre proposition mais plus drastique, à l'initiative de la France et l'Allemagne, à la suite des attentats visant de nombreux États de l'Union : instaurer des contrôles obligatoires des citoyens de l'Union lorsqu'ils entrent dans l'espace Schengen ou le quittent par des frontières terrestres, maritimes ou aériennes. Ce contrôle s'opérerait au moyen d'une modification ciblée du code frontières Schengen. L'objectif est ici d'accroître la sécurité dans le cadre de la menace terroriste.

C'est ainsi que, comme indiqué un peu plus haut, le 7 mars 2017, le Conseil a adopté un règlement (UE) 2017/458 qui modifie le code frontières Schengen en ce sens (nouvel art. 8-2 du Code Schengen). En effet, cette modification impose aux États membres d'effectuer des vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes sur toutes les personnes, y compris celles jouissant du droit à la libre

5) Règlement (UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2016, relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, *JOUE* n° L 251, 16 sept. 2016.

circulation en vertu du droit de l'Union (c'est-à-dire les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui ne sont pas citoyens de l'Union), lorsqu'elles franchissent les frontières extérieures.

Les bases de données, qui font désormais l'objet d'une consultation aux fins des vérifications systématiques, sont le Système d'information Schengen (SIS) et la base de données sur les documents de voyage volés et perdus (SLTD) d'Interpol. Cette nouvelle obligation s'applique à toutes les frontières extérieures (aériennes, maritimes et terrestres), tant à l'entrée qu'à la sortie.

L'espace de sécurité et la protection des frontières maritimes, qui s'est substantiellement étendue à la gestion des flux migratoires vers l'Union, se développe aussi dans la prévention des attaques terroristes. Un centre de contrôle et d'analyse des risques sera établi, et ce avec l'autorisation de réaliser des analyses de risques et de surveiller les flux migratoires vers et au sein de l'Union.

Les analyses du risque devront inclure le crime transfrontalier et le terrorisme, traiter les données personnelles de personnes soupçonnées d'être impliquées dans des actes de terrorisme. À cet égard, l'agence Frontex sera amenée à coopérer avec d'autres agences de l'Union et organisations internationales sur la prévention du terrorisme. Il sera établi une évaluation obligatoire des vulnérabilités des États membres afin de contrôler leur capacité à faire face aux risques actuels ou à venir.

Aujourd'hui, l'Union est parvenue à se doter d'un cadre juridique suffisamment solide et ancré dans son ordre juridique pour lui permettre d'agir en matière de sécurité maritime et selon plusieurs versants, notamment ceux fortement protecteurs de l'environnement et des milieux marins.

Néanmoins, le délicat équilibre qui a toujours prévalu entre les différents axes d'action de l'Union présente le risque d'un étiolement sous l'effet incessant et de plus en plus perceptible d'un encadrement sécuritaire dans la protection des frontières maritimes. Les récentes réformes concernant Frontex en témoignent pleinement. Tout l'enjeu pour l'Union est désormais, en dépit de la progression d'une telle logique sécuritaire, de préserver la vocation humaniste qui a toujours présidé à son action normative en mer.