



HAL
open science

CHAPITRE 17. La fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne : une mise en œuvre interagences

Gaëtan Balan

► **To cite this version:**

Gaëtan Balan. CHAPITRE 17. La fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne : une mise en œuvre interagences. 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-01984801

HAL Id: hal-01984801

<https://hal.science/hal-01984801v1>

Submitted on 17 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 17

La fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne : une mise en œuvre interagences

Gaëtan BALAN

Doctorant, Centre de Droit Maritime et Océanique,
Programme ERC Human Sea, Université de Nantes, France

Abstract: *Various actors exercise the coast guards' mission within states, and it is typically entrusted to contingents of the police, army, maritime administration, or specific administrative bodies such as the American coast guards. There are three essential missions which are: search and rescue at sea, regulation of maritime activities, and risk prevention. This presentation will examine the coast guard's role in its European context, concerning maritime drug trafficking, IUU fishing, migrant smuggling by sea or maritime terrorism. This array of risks has become a reality which the EU now has to face. This situation gave way to recent European legal reforms framing the coast guards' mission, jointly entrusted to the European Agency of coast guards and frontier guards (Frontex) of which it constitutes the main mission, the European Maritime Safety Agency (EMSA) and the European Fishing Control Agency (EFCA). This triptych thus acts in coordination with the member states to guarantee the safety and maritime security of the Union. This reality ought to be examined through the construction of a European legal framework and the reform of Frontex (I) before considering implementation of the coast guards' mission by the European Union's agencies. (II)*



GAËTAN BALAN

Résumé : Différents acteurs exercent la fonction garde-côtes au sein des États, confiée classiquement aux forces de police, à l'armée, aux affaires maritimes ou à une administration propre telle le corps des garde-côtes américains. On identifie classiquement trois grandes missions que sont l'assistance et le sauvetage en mer, la régulation des activités maritimes et la prévention des risques en mer. Cette présentation examinera la réalité européenne d'une mission garde-côtes dans la lutte contre le trafic de stupéfiants par voie maritime, la pêche INN, le trafic de migrants par voie de mer ou encore le terrorisme maritime. Un ensemble de risques devenu une réalité à laquelle doit faire face l'Union aujourd'hui. Cette réalité a donné lieu aux récentes réformes européennes encadrant la fonction garde-côtes à l'échelle européenne, confiée conjointement à l'Agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières (FRONTEX) dont elle constitue la mission principale, l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) sur l'ensemble de l'espace maritime européen. Ce triptyque agit en coordination avec les États membres pour garantir la sûreté et la sécurité des espaces maritimes de l'Union. Une réalité qui mérite d'être examinée plus avant au travers de la construction d'un cadre juridique européen et la réforme de FRONTEX (I) avant d'envisager la mise en œuvre concrète de la fonction garde-côtes par les agences de l'Union européenne (II)



Introduction

Une problématique aussi complexe que celle de la fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne doit définir avant tout la délimitation des espaces maritimes. On se référera ici à une construction juridique propre à l'Union et non pas à la délimitation traditionnelle telle que le prévoit la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, convention dite de Montego Bay, signée en 1982,¹ notamment dans la zone des eaux territoriales délimitée à 12 milles marins par l'article 21. Les eaux européennes, au sens de l'Union, se conçoivent comme l'addition des territoires maritimes des différents États membres, aussi bien sur le continent que dans leurs territoires outre-mer. Une délimitation juridique entérinée dans le droit de l'Union par le règlement relatif à la politique commune de la pêche de 2013².

L'article 259 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne³ définit le champ d'application du droit de l'Union européenne et doit servir de référence dès lors que l'on envisage la notion de territoire maritime et de frontières maritimes de l'Union. Le concept s'adapte dès lors à une réalité juridique et ne constitue pas une simple transposition du droit applicable aux États. Les territoires sont avant tout attachés aux États avant de l'être à l'Union, la stratégie pour le milieu marin⁴ ne prend en compte la réalité des eaux européennes que par le prisme des espaces marins sous juridiction des États membres.

Avant de poursuivre plus avant nos développements et après avoir vu la réalité des frontières maritimes de l'Union, il convient de tracer les contours traditionnels de la fonction garde-côtes et des autorités auxquelles elle est rattachée. De prime abord, les autorités pouvant assumer cette fonction sont diverses⁵ et peuvent relever des forces de police, des forces armées ou encore d'un corps spécifique tels les garde-côtes américains.⁶

1) Organisation des Nations Unies, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

2) Article 4, 1 (1) « eaux de l'Union », les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, à l'exception des eaux adjacentes aux territoires énumérés à l'annexe II du traité » ; Union européenne, *Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche, 1380/2013, 11/12/2013* (Journal officiel de l'Union européenne du 28/12/2013.), consulté le 1^{er} septembre 2016.

3) Union Européenne, *Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Luxembourg : Office des publications officielles de l'Union européenne, 2010, 410 p.

4) Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 25 juin 2008. Consulté le 4 janvier 2018.

5) Une liste des différentes autorités assurant la mission garde-côtes est disponible sur le site de l'agence européenne Frontex à l'adresse suivante (<http://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/>)

6) Les US Coast Guards sont une administration à part entière qui assure la mission garde côtes dans les eaux américaines.

La mission en elle-même s'adapte aux différentes réalités nationales ; trois grandes familles de responsabilités s'en dégagent. La première concerne la protection de la souveraineté nationale et de l'intégrité des frontières terrestres et maritimes en gérant à la fois les flux de marchandises et de personnes pouvant faire l'objet de trafics⁷. La seconde grande famille de missions réside dans la gestion et le respect des normes dans l'exercice des activités en mer. La troisième inclut classiquement la protection contre l'ensemble des menaces pouvant viser la sécurité ou la sûreté maritime à l'encontre des navires, des installations offshore ou des installations portuaires⁸.

La réforme de Frontex⁹ en agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières constitue un fait inédit dans le corpus du droit de l'Union tant du point de vue européen qu'international. En quoi la mutation juridique que constitue la création d'une fonction garde-côtes va-t-elle construire l'action de l'Union au sein de ses espaces maritimes ?

L'Union déroge à son habitude avec une période de négociation étonnamment rapide, bien qu'efficace et riche, conduisant à l'élaboration d'un cadre juridique européen de la fonction garde-côtes (I). Une fonction par nature inter-agences met en synergie les compétences de chacune des trois agences dédiées au maritime en coopération avec les États membres, pour atteindre un même objectif de protection des eaux de l'Union (II).

I) La genèse de la fonction garde-côtes dans le cadre juridique européen

L'élaboration du droit de l'Union européenne est le plus souvent le fruit d'une négociation plus ou moins longue entre les différents acteurs que sont le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Une construction juridique qui donnera naissance à l'agence européenne de garde-côtes qui constitue une exception en matière de durée¹⁰ d'élaboration (A). Il est indispensable pour appréhender cette question de manière complète de saisir les multiples aspects d'une véritable fonction garde-côtes (B) et l'investissement en termes de moyens et de logistique que cela requiert pour une efficacité à l'échelle régionale (C).

7) On pense notamment au risque de trafic de migrants ou au trafic d'armes par voie maritime.

8) TÉPHANY Y. (2017), « Les compétences de l'État côtier face aux actes illicites intentionnels visant les plates-formes offshore », in P. CHAUMETTE (dir.), *Economic challenge and new maritime risks management: What blue growth? - Challenge économique et maîtrise des nouveaux risques maritimes : Quelle croissance bleue ?* GOMYLEX, Gomylex Editorial, Bilbao, 2017, p. 239-254.

9) Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, 7 juin 2006. Consulté le 3 janvier 2018. L'agence commence ces activités à partir du 1^{er} mai 2005.

10) Une durée de décision record entre la proposition du 15 décembre 2015 et l'inauguration de Frontex réformée en octobre 2017



A. La réforme de Frontex : l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes

La réforme de l'Agence européenne de gestion des frontières extérieures (Frontex) s'est faite par étapes et sur l'idée déjà ancienne¹¹ qu'une fonction garde-côtes à l'échelle régionale était nécessaire pour l'Union. La première pierre de cette construction va avoir lieu à l'occasion du conseil européen des 25 et 26 juin 2015¹² qui prend note « *d'une approche globale et systémique, en se fondant sur l'agenda européen en matière de migration présentée par la Commission* » et estime que « *de plus vastes efforts, y compris le renforcement de la gestion des frontières extérieures de l'Union, doivent être déployés pour mieux endiguer les flux croissants de migration illégale* ». Dans la pratique européenne, cela aurait pu être le début et la fin d'une simple constatation du Conseil sur un problème épisodique. La seconde étape va intervenir avec une demande du Conseil d'élargissement du mandat de l'agence FRONTEX en date du 15 octobre¹³, qui aboutira deux mois plus tard à une proposition de règlement par la Commission le 15 décembre 2015.¹⁴

Les négociations et la volonté d'arriver à un consensus juridique ont été étonnamment rapides au regard du parcours législatif ordinaire du droit européen. L'évolution du déploiement sur le terrain et la nécessité de plus en plus urgente pour l'Union de faire face à la crise migratoire conduiront à une réponse partielle par la proposition du 2 mars 2016 sur un mécanisme d'urgence à l'initiative de la Commission¹⁵. Les deux derniers feux verts interviendront avec l'adoption par le Parlement le 6 juillet¹⁶ et

11) Une question écrite de Brigitte Langenhagen, en date du 13 décembre 1993 à la Commission, évoque déjà l'idée d'un « service européen de garde-côtes pour l'environnement », Journal officiel des Communautés européennes, p. 43, 27 octobre 1993. On voit également apparaître dans une proposition de directive du 21-3-2000 l'idée que « de nombreuses voix se sont élevées pour réclamer la création d'un corps de garde-côtes européens ou d'une agence européenne de la sécurité maritime » Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier, COM/2000/0142 final, 21 mars 2000, 130 p. Consultée le 4 janvier 2018. p. 34.

12) Demande du Conseil européen d'un engagement pour faire face à la crise migratoire. Secrétariat général du Conseil *Conclusions du Conseil européen*, EUCO 22/15, 25 juin 2016.

13) 15 octobre 2015 : Demande d'élargissement du mandat de FRONTEX par le Conseil.

14) Commission européenne, un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l'Europe, 15 décembre 2015. COM/2015/0673 final.

15) COMMISSION EUROPÉENNE et DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PROTECTION CIVILE ET DES OPÉRATIONS D'AIDE HUMANITAIRE EUROPÉENNES (ECHO), *Communication au Conseil accompagnant la proposition de règlements du Conseil concernant la fourniture d'une aide d'urgence en faveur des réfugiés au sein de l'UE*, 2 mars 2016. Consultée le 12 décembre 2017. Commission européenne et Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO), *Communication au Conseil accompagnant la proposition de Règlements du Conseil concernant la fourniture d'une aide d'urgence en faveur des réfugiés au sein de l'UE*, COM/2016/0116 final, 2 mars 2016. Consultée le 12 décembre 2017.

16) 6 juillet 2016 : Adoption par le Parlement européen, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil, 6 juillet 2016. Consultée le 18 décembre 2017.



GAËTAN BALAN

l'approbation finale du Conseil le 14 septembre¹⁷. Les négociations sur le nouveau mandat de Frontex aboutissent, pour permettre l'inauguration de la nouvelle agence le 6 octobre 2016¹⁸.

B. Les multiples réalités d'une fonction garde-côtes européenne

Le règlement met en avant les multiples réalités aussi bien géographiques que politiques de l'action de garde-côtes dans sa dimension européenne. L'Union est bordée par plusieurs zones maritimes de première importance : la mer Noire, la mer Baltique, la mer du Nord, la Manche, la Méditerranée ou encore l'océan Atlantique. Chacun de ces bassins fait face à des défis propres en matière d'activité pétrolière qui engendre un risque de pollution et la question de la sûreté des installations, de pêche illégale ou d'immigration illégale par voie maritime. Les risques en eux-mêmes, bien que pouvant toucher toutes les façades maritimes de l'Union, sont répartis de manière disparate, ainsi la mer Baltique est moins touchée par le risque de trafic de migrants par voie maritime que ne peut l'être la Méditerranée centrale et orientale.

Dès lors, un espace, en grande partie sans frontières, ne saurait gérer la circulation des biens et des personnes sans une capacité de réponse et de gestion des crises, elle aussi définie à l'échelle régionale. L'immensité de la façade maritime européenne, une des premières au monde, rend encore plus pertinent et nécessaire l'établissement d'une fonction de garde-côtes.

La multitude des zones maritimes et des risques vient s'ajouter à une réalité en mer d'ores et déjà composite. La crise migratoire en Méditerranée depuis 2014¹⁹ met en exergue la réalité transfrontière du phénomène auquel doit faire face l'Union, et qui a conduit à la réforme en profondeur de Frontex au vu de son manque de moyens à ce moment-là. Bien que la crise migratoire ait atteint en premier lieu les côtes grecques, elle a par la suite touché l'Italie²⁰ puis la quasi-totalité des États membres qui ont dû faire face à un afflux de réfugiés encore rarement constaté²¹. La conclusion en est

17) 14 septembre 2016 : Approbation finale du Corps européen de garde-côtes et de garde-frontières par le Conseil de l'Union européenne.

18) STROOBANTS J. (2017), « L'Agence européenne de gardes-frontières inaugurée à la frontière bulgare-turque », *Le Monde.fr*, Bruxelles, 6 octobre 2016. Consulté le 19 décembre 2017

19) Pour la seule année 2014, l'Office international des migrations évoque le chiffre de 3 281 morts et disparus en méditerranée. Maxime VAUDANO et LES DÉCODEURS, « Comprendre la crise des migrants en Europe en cartes, graphiques et vidéos », *Le Monde.fr*, 4 septembre 2015. Consulté le 19 décembre 2017. Réf. Chaumette.

20) Anne-Aël DURAND, Pierre BRETEAU, Mathilde DAMGÉ, « Morts en Méditerranée : comment le drame des migrants s'est concentré en Italie », *Le Monde.fr*, 6 juillet 2017.

21) Catherine WIHTOL DE WENDEN, *La question migratoire au XXI^e siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, 3^e éd., Paris : Presses de Sciences Po, 28 septembre 2017, 270 p. ; Ronaldo MUNCK (dir.), *Globalisation and Migration: New Issues, New Politics*, 1^{ère} édition, Londres : Routledge, 13 juillet 2009, 252 p. ; Maxime VAUDANO et LES DÉCODEURS, « Comprendre la crise des migrants en Europe en cartes,



aussi simple que criante, un risque en mer à l'encontre d'un des États membres a de fortes probabilités de se répercuter dans l'ensemble de l'Union.

Un pas supplémentaire sera franchi dans la gestion des crises par l'Union quand, au lieu de gérer les conséquences en mer d'une instabilité ayant une base à terre, elle va s'ouvrir la possibilité d'agir sur le territoire d'États tiers²². Comme le droit international le prévoit, il est nécessaire pour l'Union afin de déployer une opération sur un théâtre extérieur, d'obtenir l'autorisation et le consentement libre et éclairé de l'État concerné. La même autorisation est requise lorsqu'il s'agit de mener des opérations dans les eaux territoriales d'un État tiers²³.

Une capacité d'intervention d'autant plus prégnante face à un trafic de migrants par voie maritime dont une partie des bases arrière permettant cette activité se trouvent à terre, pour partie sur le territoire d'États tiers. Dans ce cadre, l'action garde-côtes requiert une coordination des moyens et des objectifs, et d'être appuyée par une réelle politique extérieure européenne, voire au besoin de conclure les accords nécessaires²⁴, afin de pouvoir agir contre des bases terrestres pour permettre une lutte à fronts multiples.

La fonction garde-côtes, pour devenir réalité, requiert une flotte pour pouvoir être mise en œuvre. Aujourd'hui, si plusieurs marines nationales peuvent prendre part à une opération sous mandat européen telle que Sophia²⁵ ou Atalanta²⁶, ni l'Union ni ses agences ne disposent d'une flotte propre. De plus, les moyens navals disponibles sont inégalement répartis au regard de la tradition maritime ou non des différents

graphiques et vidéos », *Le Monde.fr*, 4 septembre 2015.

22) Une possibilité encadrée au cours des négociations aboutissant au règlement final sur l'agence européenne de garde-côtes et de gardes-frontières.

23) Exemple des US Coast Guards et de l'accord avec certains États de la zone Caraïbe par exemple au titre duquel ils sont autorisés à intervenir et à exercer des pouvoirs de police y compris dans les eaux territoriales ; accords de San José du 10 avril 2003 – V. BORÉ EVENO, « Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants : Quelles compétences pour les États ? », in P. CHAUMETTE (dir.), *Maritime areas: control and prevention of illegal traffics at sea – Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex Editorial, Bilbao, 2016, p. 55-81.

24) Un tel exemple d'accord est d'ores et déjà disponible et donne la capacité à l'Union d'intervenir, d'assister ou d'installer une force pour venir en assistance à un État en situation de « déficience ». Modèle d'accord sur le statut, tel que visé à l'article 54, paragraphe 5, du 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.

25) CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Décision (PESC) 2015/972 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JO L.157/51 du 23/06/2015, 22 juin 2015.

26) CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Décision 2008/918/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 relative au lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (Atalanta), 9 décembre 2008.



GAËTAN BALAN

États membres et de leur capacité propre à entretenir une force navale suffisante. Ils doivent tout à la fois assurer leurs besoins nationaux et participer à une protection des espaces maritimes à l'échelle européenne.

Une autre originalité de la fonction garde-côtes réside dans sa réalité européenne qui cherche à prévenir un ensemble de menaces qui pourraient s'exercer à l'encontre des eaux de l'Union. Dès lors, il est indispensable que les définitions pénales des activités illicites en mer des uns et des autres se rapprochent progressivement pour affronter des phénomènes tels que la criminalité organisée ou le phénomène des passeurs se livrant au trafic de migrants en Méditerranée.

C. L'investissement européen dans la fonction garde-côtes

Outre le besoin de prendre en compte ces multiples réalités, la fonction garde-côtes s'est trouvée face à une autre difficulté autant juridique que politique sur la question de savoir quels moyens seraient mis à sa disposition. La pratique européenne en matière de responsabilité tout autant qu'en matière de propriété se base avant tout sur la mise à disposition des moyens nécessaires aux agences par les États membres. Autrement dit, une mission définie et prévue au titre du droit de l'Union peut être mise en œuvre uniquement si les États membres lui allouent les ressources nécessaires.

La question de l'équilibre des pouvoirs et des compétences entre l'Union européenne et ses États membres n'est pas nouvelle. Elle s'avère cruciale dans la mise en place effective d'une fonction garde-côtes à l'échelle régionale qui requiert une coopération aussi efficace que possible. La pratique a montré que de simples recommandations ou demandes relatives à la mise à disposition de moyens souffraient d'un délai de réponse excessif des États membres ou bien encore d'une fin de non-recevoir.

Frontex, sous l'emprise de son ancien mandat, souffrait avant tout d'une sous-dotation en termes de moyens et d'une absence de capacités propres au regard des missions qui lui étaient confiées. Une situation certes connue et acceptée par tous, mais qui s'est révélée une faiblesse importante de l'agence dans sa gestion de la crise migratoire. Deux visions opposées des États membres sont apparues entre, d'un côté, une volonté de simple coordination dans la gestion d'une crise, la fonction garde-côtes étant avant cette crise uniquement nationale ; et, de l'autre, la sous-dimension des moyens mis à disposition de Frontex par les États. Une faiblesse antérieure à la notion de fonction garde-côtes dans le droit de l'Union, mais qui est essentielle à prendre en compte pour en comprendre la réforme de Frontex.

Un mandat élaboré en moins d'un an dans un cadre juridique complexe alliant tout à la fois les forces nationales existantes dans les différents États membres et un cadre d'exercice véritablement européen, voilà la construction originale à laquelle l'Union s'est efforcée de donner vie. Tout comme nous avons vu les différents contours de cette fonction dans sa réalité, il est maintenant temps d'en examiner l'exercice sur le terrain et les moyens à sa disposition, pour n'être pas simplement un songe juridique



perdu dans les méandres du droit européen, mais une réalité empirique s'exerçant sur un théâtre européen bien concret.

II) Une fonction garde-côtes partagée par trois agences européennes dans sa mise en œuvre

La fonction garde-côtes dans une perspective européenne est véritablement composite tout à la fois en termes de réalité juridique et de missions opérationnelles que cela recouvre. Toutefois, l'élaboration d'une fonction, fût-elle rapide, ne suffit pas à la rendre effective et l'inscrire dans une réalité régionale face à des crises et des risques multiples. Un des éléments essentiels de cette action sur le terrain réside dans les liens qu'entretiennent les États membres avec les Agences européennes impliquées (A). Il est essentiel d'examiner les raisons pour lesquelles ce sont trois agences et non seulement Frontex qui remplissent cette mission au titre de leurs compétences propres (B). Enfin, le cadre et la mise en œuvre inter-agences de cette nouvelle mission de l'Union ne sont pas la moindre des nouveautés, tout à la fois sur le plan institutionnel et sur le plan de la culture juridique de l'Union, qui méritent une analyse (C).

A. Les liens entre États membres et Agences européennes au sein de la fonction garde-côtes

La mise en œuvre d'une fonction garde-côtes au sein de l'Union ne peut se faire qu'en coopération entre les États membres et les Agences européennes concernées. Une réalité juridique et politique que l'on retrouve dans le règlement portant réforme de l'Agence européenne FRONTEX. On retrouve ce besoin d'équilibre dans les différentes déclarations intervenues à ce sujet et dans les rapports d'évaluation de l'Union sur la mise en œuvre de la fonction garde-côtes²⁷. Ainsi, ce sont plusieurs grands principes déjà présents dans la pratique européenne qui permettent cette coopération, notamment au travers d'opérations conjointes en mer tel que Poséidon ou Triton²⁸.

En premier lieu, les agences mettant en œuvre la fonction garde-côtes, à savoir l'AECP²⁹, l'EMSA³⁰ et FRONTEX, n'établissent pas de « moyens » ou de « forces »

27) Depuis le vote de la disposition, l'Union émet plusieurs rapports de contrôle sur la mise en œuvre de la fonction garde-côtes, constater les progrès et émettre des recommandations.

28) Une liste des opérations conjointe est disponible dans le rapport 2015 de l'agence, p. 45-48. FRONTEX, *Rapport Général pour l'année 2015*, Varsovie : Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2015.

29) Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 768/2005 instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche, 26 avril 2005. Consulté le 18 septembre 2017.

30) Communautés européennes, Règlement (CE) 1406/2002 du Parlement et du Conseil du 27 juin 2002

opérationnelles qui viendraient concurrencer les pouvoirs nationaux. Tout au contraire, les forces nationales assurant la fonction garde-côtes sont intégrées à son exercice au niveau européen. Dès lors, le principe de complémentarité et de subsidiarité propre au cadre juridique européen continue à être une condition *sine qua non* au développement des champs d'action de l'Union.

En second lieu, la complémentarité des moyens nationaux et européens s'inscrit dans deux grands domaines que sont la capacité d'intervention d'une part et les aspects de logistique d'autre part. La capacité d'intervention, à proprement parler, reste sous la responsabilité des États membres. Ainsi, l'intervention d'un commando marine, par exemple dans le cadre d'une mission Frontex, se fera sous les règles générales européennes, mais les décisions concernant l'assaut ou les règles d'engagement demeurent nationales. C'est une précision qui peut paraître anecdotique, mais qui a toute son importance pour mesurer la complémentarité des uns et des autres.

En ce qui concerne l'aspect logistique, une partie ou la totalité des coûts peuvent être assumés par l'Union au titre de la Politique européenne et de sécurité commune³¹ ou de l'action des agences au regard des différentes interventions qui peuvent avoir lieu, au niveau intérieur ou régional dans le cadre de mission telle que Sophia ou Atalanta par exemple.

B. Les trois agences de mise en œuvre.

Les acteurs sont multiples et les États membres tiennent une place primordiale dans la mise en œuvre de l'action garde-côtes sur le terrain. Toutefois, les trois agences européennes assurant la fonction garde-côtes ont chacune des missions bien précises visant au contrôle effectif des eaux de l'Union européenne, avec la possibilité d'établir des coopérations inter-agences, et doivent agir en synergie. Une mise en commun des compétences propres aux agences, comme la sécurité ou la sûreté maritime qu'elles ont développée depuis leur création, indispensable pour la mise en œuvre de la fonction garde-côtes, leur permet d'atteindre des objectifs répondant tout à la fois aux besoins nationaux et européens.

Frontex, fer de lance de cette fonction garde-côtes, va organiser la lutte contre les activités illicites en mer comprenant les trafics de drogues ou d'armes par exemple. Il s'agit également de lutter à l'échelle régionale contre les risques de terrorisme maritime

instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, 27 juin 2002, p. 2.

31) Politique européenne et de sécurité commune (PESC) créée en 1983 par le Traité sur l'Union européenne, ses dispositions générales et les conditions de financement d'une action PESC sont définies par les articles 21 à 46 du Traité de Lisbonne. François-Xavier PRIOLLAUD et David SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne : commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Paris : Documentation française, 2008, 523 p.



ou de trafic de migrants par voie maritime. Il n'y a pas là une absence de droit notamment au travers de la convention SUA³² et du protocole contre le trafic de migrants intervenus sous l'égide de l'OMI³³ et qui, depuis, servent de référence en termes de droit international public. La question est de savoir comment l'Union va y faire face, notamment au travers de sa composante maritime.

Isolée, une agence européenne peut répondre à une partie des activités illicites en mer, mais pas à la totalité. Pour assurer la fonction garde-côtes sur un espace aussi vaste que les eaux de l'Union européenne, il faut des moyens et des compétences considérables.

L'EMSA va apporter sa compétence dans la lutte contre le risque de pollution maritime, l'assistance en mer, ainsi que la sécurité des ports et installations en mer notamment. Une telle capacité de réponse peut se faire via un cadre juridique spécifique qui permet à l'agence, dans certaines conditions, de louer ou déployer des navires afin de faire face à un événement de pollution en mer. De plus, elle apporte son soutien dans les missions d'assistance et de recherche en mer, de surveillance des frontières et des activités en mer et dans la lutte contre le trafic de migrants dans son champ de compétences. Un éventail permettant d'assurer en partie seulement l'action garde-côtes, d'où la nécessité de coopération avec les autres agences.

En dernier lieu, l'agence européenne de la pêche collabore avec les deux autres et veille au respect des normes concernant la pêche et l'environnement. Elle assure un rôle précieux de renseignement au vu de l'ensemble des données satellite dont elle dispose, permettant par exemple de détecter une activité inhabituelle ou anormale d'un bateau de pêche. Une capacité de surveillance et un suivi des activités en mer au travers d'un suivi satellitaire des navires, élément indispensable tant du point de vue des informations que du point de vue de la capacité d'intervention pour la mise en œuvre concrète d'une fonction garde-côtes.

Là réside l'innovation juridique et logistique de la fonction garde-côtes européenne telle que définie dans le règlement de 2016³⁴. Le principe de la fonction garde-côtes

32) Organisation maritime internationale et Conférence internationale sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, *Convention SUA : Conférence internationale sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (conclu à Rome le 10 mars 1988)*, London : OMI, 2006 (vol. 1), 92 p.

33) Communauté européenne, Décision du Conseil du 24 juillet 2006 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée en ce qui concerne les dispositions du protocole, dans la mesure où celles-ci relèvent des articles 179 et 181 A du traité instituant la Communauté européenne, 24 juillet 2006. Consulté le 9 septembre 2016.

34) Parlement européen et Conseil, Règlement (UE) 2016/1624 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,

est, non pas d'aller contre le principe de spécialité des agences, mais d'élaborer une capacité juridique à combiner ces spécialités pour obtenir une capacité d'action à échelle régionale.

C. Une fonction garde-côtes partagée : les missions inter-agences.

Bien que la réforme de Frontex soit une des étapes majeures, il faut dissocier la fonction de garde-côtes, qui regroupe un ensemble de réalités complexes et disparates, de l'agence elle-même. Pour en assurer l'effectivité au sein des eaux européennes, la mission va être partagée entre les trois agences que sont l'Agence européenne pour la sécurité maritime, l'Agence européenne de contrôle des pêches et Frontex. Pour cette raison, il a été établi dans la même dynamique un cadre de coopération inter-agences pour permettre à cette fonction garde-côtes d'être la plus efficace possible. Le but est de parvenir à une interopérabilité permettant d'assurer au mieux la sûreté et la sécurité de l'espace maritime de l'Union européenne.

Une fonction garde-côtes à l'échelle européenne ne peut se faire que par synergie et complémentarité des différents acteurs, qu'ils soient européens ou nationaux. Dans cette optique, la collaboration inter-agences à l'échelle européenne apparaît comme une nécessité. Les trois agences maritimes, comme cela a été évoqué, ont chacune des compétences et une expertise propres dans des domaines variés touchant la totalité ou presque de l'activité maritime.

Le déploiement de la fonction garde-côtes par l'Union a donné lieu à une refonte du cadre de compétences inter-agences. Les mandats de l'agence de la pêche tout comme celui de l'agence européenne pour la sécurité maritime ont été enrichis pour évoquer explicitement la fonction garde-côtes dans le champ de leurs compétences. Une recherche de synergie qui caractérise la fonction garde-côtes, assurée à la fois par une multitude d'acteurs tout en ayant pour incarnation principale l'agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières qui devra, avec le temps, continuer tout comme l'Union ou les États membres à évoluer pour protéger au mieux l'espace maritime de l'Union face aux multiples défis qui se présentent à lui.

Conclusion

Une fonction garde-côtes encore en construction

Les services nationaux assurant la mission garde-côtes sont nombreux au sein des 28 États membres et assurent une diversité de tâches relevant tout à la fois de la

le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, 16 septembre 2016. Consulté le 4 janvier 2018.



XVII. La fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne : une mise en ...

sûreté et de la sécurité maritimes. La fonction garde-côtes à l'échelle européenne propose une approche globale des menaces et des risques liés aux espaces maritimes et c'est là que réside son originalité. L'Agence européenne de garde-côtes, au titre de son nouveau mandat, intègre les autorités nationales compétentes dans son action et agit en coordination avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime et l'Agence européenne de contrôle des pêches. Une mission garde-côtes qui s'exercera aussi bien dans la préservation des ressources et la gestion des risques de pollution en mer que dans la protection des espaces maritimes contre des actions hostiles contre les navires ou les installations offshore, ou encore la gestion des crises migratoires et la prévention du trafic de migrants par voie maritime. Un large cadre d'action qui mettra à l'épreuve la coordination entre les trois agences européennes et la complémentarité entre les niveaux européens et nationaux.



