UNIVERSITE BRETAGNE DROIT ET LOIRE SCIENCE POLITIQUE

UNIVERSITÉ DE NANTES

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE DE NANTES
COMUE UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Science politique
Spécialité : *Droit International Public, Droit de l'Union européenne*

Par
Gaëtan Balan

L'engagement de l'Union européenne dans la lutte contre les activités illicites en mer :

La construction d'un cadre matériel et institutionnel

Thèse présentée et soutenue à « MSH Ange-Guepin de Nantes », le « 10 décembre 2019 »
Unité de recherche : Centre de Droit Maritime et Océanique, EA 1165

Rapporteurs avant soutenance :

Constance CHEVALIER-GOVERS	Maitre de conférences en droit Public, Université de Grenoble
Loïc GRARD	Professeur de droit Public, Université de Bordeaux

Composition du Jury :

Examinateurs :

Carole BILLET	Maitre de conférences en Droit Public, Université de Nantes
Denis DUEZ	Professeur de Science politique, Université Libre de Bruxelles

Dir. de thèse :

Patrick CHAUMETTE	Professeur émérite, Université de Nantes

Cette thèse a reçu un financement de la part du Conseil Européen de la Recherche (ERC), sous le septième programme cadre de l'Union européenne ((FP/2007-2013) ERC 2013 Advanced Grant, accord de convention de subvention n°340770 HumanSea

L’université de Nantes n’entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Je remercie les membres de mon jury d'avoir accepté de lire et d'évaluer cette thèse.

Je remercie mon directeur de thèse Patrick Chaumette d'avoir cru en moi et mon intuition de la construction d'une fonction garde-côtes au sein de l'ordre juridique de l'Union alors que celle-ci n'était qu'à l'étape de projet. Je le remercie de m'avoir donné l'opportunité de réaliser cette thèse au sein du projet Européen Human Sea sans lequel cette thèse n'aurait pas existé.

Je tiens à remercier tous les membres du programme ERC Human Sea et plus spécialement mon co-bureaulier, Yann Tephany sans qui cette thèse n'aurait pas été la même et pour les nombreuses discussions et échanges de points de vue durant nos recherches respectives qui m'ont beaucoup appris. Sa présence à toujours été un rocher dans les pires tempêtes.

J'adresse mes remerciements les plus sincères à Véronique Aubert, manager du projet Human Sea et Catherine Larcher, secrétaire du Centre de Droit Maritime et Océanique pour leur aide précieuse, aussi bien humaine que logistique, bon nombre d'échanges et d'aventures n'auraient pas été possibles sans leur aide.

Je remercie également pour leur aide précieuse et pour leurs conseils et relectures, Beatriz Schütte, Peter Langlais, Claire Jondot et Jonathan Ruillé. Je remercie et suis reconnaissant à tous les membres de la MSH Ange Guepin, qui m'ont accompagné durant cette aventure, et spécifiquement Anghélina, Chloé, Matéo, François, Nicolas, et Konstantin qui ont toujours répondu présent lors de ces années de thèse en termes de conseils et de support moral.

J'exprime un remerciement tout particulier aux membres du CDMO pour leur aide précieuse dans les moments de doutes. Merci à l'Association Nantes Port Accueil qui m'a accompagné durant ces années de recherches et m'a initié à bon nombre de savoir propres aux marins, je n'oublierai jamais.

Enfin, je remercie mes amis et de ma famille pour m'avoir soutenu, encouragé et d'avoir cru en moi dans l'accomplissement de ce rêve qui est finalement devenu réalité après des années parfois difficiles. Ma plus sincère gratitude à mon conjoint qui m'a accompagné, épaulé et supporté sans jamais faillir ou douter de la candidature jusqu'au dépôt de la thèse.

Note à l'attention du lecteur

L'ensemble des notes de bas de page et de la bibliographie ont été réalisés avec le logiciel de gestion bibliographique Zotero. Le style de citation des références choisi est celui élaboré par l'Université de Bordeaux, Bibliothèque Universitaire de Droit et approuvé par l'école doctorale de l'Université.

DELBREL, SOPHIE, HOURQUEBIE, FABRICE, GRANGER, SABRINA et al., Citer des références bibliographiques juridiques : guide de rédaction : notes de bas de page et bibliographie [en ligne], Urfist de Bordeaux, 2018., Bordeaux, 2018, 45 p., http://www.sudoc.abes.fr//DB=2.1/SET=2/TTL=1/SHW?FRST=1

Table des abréviations

ADM : Annuaire de Droit Maritime
ADMO : Annuaire de Droit Maritime et Océanique
AECP : Agence européenne de contrôle des pêches
AESAN : Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AESM : Agence européenne pour la sécurité maritime.
AFDI : Annuaire Français de Droit International
AGNU : Assemblée Générale des Nations unies
CARICOM : Communauté caribéenne
CEDEAO : Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest
CJCE : Cour de Justice des Communautés européennes
CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne
CNUDM : Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer
CS : Conseil de Sécurité des Nations unies
DMF : Droit Maritime Français
EASO : Agence européenne pour l'asile
ELSJ : Espace européen de liberté de sécurité et de justice.
Eu-Lisa : Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
Europol : Agence européenne en matière de répression de la criminalité
Eurosur : Système européen de surveillance aux frontières

Frontex : Agence européenne de gestion des frontières extérieures devenue depuis 2016 l'Agence européenne de garde-frontières et garde-côtes

HCR : Haut-Commissariat aux réfugiés

JOCE : Journal Officiel des communautées européenne

JORF : Journal Officiel de la République Française

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

MERCOSUR : Marché commun du Sud

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OIM : Organisation international pour les migrations

OMI : Organisation Maritime International

ONU : Organisation des Nations unies

Rev. UE : Revue de l'Union européenne

RTD Eur. : Revue trimestriel de l'Union européenne

RTNU : Registre des Traités des Nations Unies

SOLAS : Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer

SUA : Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime

TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

TIDM : Tribunal International du droit de la Mer

TUE : Traité sur l'Union européenne

UA : Union Africaine

UE : Union européenne

Sommaire

Remerciements 1

Note à l'attention du lecteur 3

Table des abréviations 3

Sommaire 5

Introduction Générale 7

TITRE I : LES POLITIQUES COMMUNES, À L'ORIGINE DE LA CONSTRUCTION D'UN CADRE JURIDIQUE MARITIME DE L'UNION EUROPÉENNE 31

Chapitre I) La politique européenne de la pêche source de la montée en puissance maritime de l'Union 39

Chapitre II) Les politiques communes et nationales s'imbriquant pour la répression des activités illicites en mer. 81

Chapitre III) L'espace européen de liberté, de sécurité et de justice face aux trafics et au terrorisme maritime 127

Chapitre IV) Le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense commune dans la lutte contre les activités illicites en mer 175

Conclusion générale de la première partie 223

TITRE II : L'ACTION DE L'UNION FACE AUX ACTIVITÉS ILLICITES EN MER AU PRISME DE SON CADRE JURIDIQUE. 227

Chapitre V) L'Agence européenne de sécurité maritime : une tentative juridique de sécurité commune 231

Chapitre VI) L'Agence européenne de la pêche au service d'un ensemble normatif européen. 263

Chapitre VII) L'agence européenne des frontières extérieures : enjeu juridique pour la gestion de l'espace commun 295

Chapitre VIII) La remise en cause de Frontex et la création de l'Agence Européenne de Garde-côte. 337

Chapitre IX) La coopération interagences : la construction de la fonction garde-côtes 383

Conclusion 417

CONCLUSION GENERALE DE LA THESE 420

Bibliographie 435

§1. L'histoire maritime européenne constitue l'une des clefs de compréhension de la politique maritime de l'Union européenne. L'Europe a été marquée par la prééminence de plusieurs grands empires maritimes au cours des siècles, révélant l'importance stratégique de la mer pour les États dans leur quête de puissance. Dès l'antiquité, la Grèce comprit l'importance de la mer dans la défense de la Cité face aux Perses : « L'Oracle avait dit : « Défends ta cité par une muraille de bois inexpugnable ». Thémistocle lança la construction d'une flotte »[1]**.** L'histoire montre que ce fut une stratégie gagnante, la flotte grecque écrasa la flotte des Perses à la bataille de Salamine[2].

§2. Rome prendra la même voie pour assurer sa puissance sur les mers et ainsi établir la *pax romana*. La *Lex Gabinia*[3] fut adoptée et mise en œuvre en réponse aux attaques répétées de navires venant d'Égypte qui menaçaient l'approvisionnement en nourriture de l'Empire romain. A ce titre, la *Lex Gabina* fut élaborée pour combattre les pirates considérés comme une menace contre le commerce et contre la stabilité de l'Empire. Face à cette situation, le consul de Rome Pompée, mènera à bien l'élimination de la piraterie en mer Méditerranée et établira la suprématie de la flotte romaine[4] sur l'enjeu stratégique sur les voies de communication maritimes.

§3. Isabelle la Catholique, reine d'Espagne entre 1474 et 1505, va par le biais du financement des expéditions de Christophe Colomb en 1492, établir le Royaume d'Espagne[5] en tant que puissance maritime d'importance[6] et capable de projeter des flottes loin de ses côtes, en direction du Nouveau Monde[7]. D'autres puissances navales vont émerger tour à tour,

---

[1] LEGRAND Ph.-E., *Histoires. Livre 7. Polymnie.*, [s. n.], 1951.

[2] CAMOUS Thierry, « Chapitre 1. Les guerres médiques », in *Orients/Occidents, vingt-cinq siècles de guerres*, Presses Universitaires de France, 2007.

[3] ÉDOUARD Cuq, « La loi Gabinia contre la piraterie de l'an 67 avant J.-C. », *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres, 67e année*, 67‑2, 1923.

[4] « La Lex Gabina confiait à Pompée des pouvoirs et des moyens exceptionnels qui lui permirent en quelques mois, de venir cette fois à bout de la grande piraterie », Voir les développements sur le sujet et la construction historique de la flotte romaine REDDÉ Michel, *Mare Nostrum. Les infrastructures, le dispositif et l'histoire de la marine militaire sous l'empire romain*, Ecoles françaises d'Athènes et de Rome, 1986, p. 462.

[5] PRESCOTT William Hickling, *Histoire du règne de Ferdinand et d'Isabelle*, Firmin-Didot frères fils et Cie, 1861.

[6] « la puissance maritime n'étant que la capacité dont se dote un pays pour être présent sur mer, sans pour autant revendiquer l'exclusivité de son usage à laquelle prétend la maîtrise de la mer » CARON François, « De la maîtrise de la mer », *Stratégique*, N° 89-90, 2008, p. 102.

[7] « Le monde connu étant alors dominé par le monde chrétien, c'est tout naturellement aux sujets du Roi Catholique qu'en 1493 la bulle pontificale Inter Coetera, achevant le partage amorcé en 1455 par la bulle Romano Pontifex, confia la mission et le droit de rayonner sur les océans et les terres nouvelles » CARON François, *op. cit.*

le Portugal, le Royaume-Uni ou encore la France, leur contrôle des axes stratégiques et leur présence sur les mers évoluant au fur et à mesure des batailles et des rivalités entre les États européens[8].

§4. Henri IV, roi de France de 1589 à 1610, en théorise l'enjeu avec une formule restée célèbre selon laquelle, ***« pour l'accomplissement de sa grandeur, la France [doit] être aussi forte et puissante sur mer, comme elle est forte, crainte et respectée sur terre »***[9]. La volonté exprimée par le roi ne deviendra pas réalité, le Royaume de France ne s'imposant jamais comme une puissance maritime capable de rivaliser avec la puissante Royal Navy. Le principal enjeu des marines étatiques à cette période est alors de combattre la contrebande et la piraterie, particulièrement dans les Caraïbes, afin d'assurer les approvisionnements en matières premières et en produits exotiques en provenance des colonies du Nouveau Monde. L'utilisation des corsaires, - pirates engagés au service d'un État dans la guerre de course -, s'avérera une arme redoutable de la guerre économique sur les mers.

§5. La place primordiale de la marine, qu'elle soit marchande ou militaire, ***dans les relations internationales*** sera comprise très tôt par Richelieu. Le Cardinal prend acte dans son testament politique que ***« Celui qui commande sur mer possède un grand pouvoir sur terre »***[10]**.** La domination anglaise sur les mers s'incarne définitivement avec la *pax Britannica* établie à la suite de la défaite de Waterloo du 18 juin 1815, une suprématie qui durera jusqu'à la Première Guerre mondiale[11]. Au XXe siècle, le cadre d'analyse de la puissance maritime d'un état a changé, la protection des voies d'approvisionnement devient la seule priorité et définit l'aspect stratégique du « contrôle des mers »[12] pour les Etats. La mise en œuvre de ce contrôle ouvre la voie à la régulation maritime du commerce, voire à des mesures de rétorsion

[8] « C'est François Ier qui, le premier, contesta ce droit exclusif qui le privait d'une liberté qu'il jugeait essentielle, celle de naviguer sur mer ; "Je voudrais bien voir, dit-il, l'article du testament d'Adam qui m'exclut du partage". Le résultat de son intervention fut le droit reconnu aux Français en 1598 par l'Espagne, dans une clause secrète du traité de Vervins, d'agir librement sur mer au-delà d'une ligne dite des "Amitiés" qui suivait le méridien le plus occidental des Canaries. Un droit à la puissance maritime était désormais reconnu à la France » *Ibid.*, p. 104.

[9] Citation attribuée à Henri IV, *Ibid.*, p. 105.

[10] RICHELIEU Armand Jean du Plessis, *Testament politique*, Perrin, 2011.

[11]« Le Royaume-Uni, puissance maritime par excellence feront la démonstration de l'intérêt d'avoir des appuis outre-mer lors des différents conflits de cette période. On peut extrapoler vers la Seconde Guerre mondiale où la maitrise de la mer sera déterminante pour sa survie » BERTHEZÈNE Clarisse, VAUGHAN Géraldine, VINCENT Julien *et al.*, *Le monde britannique (1815-1931)*, Belin, 2010.

[12] « Il peut y avoir simultanément plusieurs puissances maritimes, certes concurrentes, mais il ne peut exister à un instant donné qu'un seul maître de la mer ! Telle fut d'ailleurs la différence entre les ambitions française et anglaise au cours des XVIIe et XVIIIe siècles. Aujourd'hui quand, notamment en France, on parle de maîtrise de la mer, à propos des États-Unis par exemple, c'est incontestablement avec cette conviction qu'ils auraient, et eux seuls, la capacité de dominer, de manière hégémonique, l'ensemble des espaces océaniques » CARON François, *op. cit.*, p. 102.

par voie maritime. Celles-ci peuvent se traduire par la mise en place de blocus[13] contre des adversaires, ou des embargos spécifiques[14] tels que ceux sur les armes par exemple[15]. L'un des plus célèbres exemples de blocus s'illustre par celui imposé à Cuba par les États-Unis, à partir du 3 février 1962[16] à la suite de la nationalisation de compagnies américaines.

§6. Les crises maritimes peuvent aussi concerner des passages maritimes stratégiques. L'exemple le plus parlant demeure « la crise de Suez », intervenue en 1956, qui constitue un bon exemple d'une crise liée à la liberté de circulation sur les mers et de l'enjeu que constitue le canal en termes d'accès maritime. Les conséquences de ce différend maritime, intervenu avec la nationalisation du canal par Nasser le 26 juillet 1956, seront internationales. Cette crise donnera lieu à une intervention armée d'une coalition formée par la France, Israël et le Royaume Uni,[17] afin officiellement de préserver la liberté de navigation sur les mers. Enfin, les crises maritimes peuvent également relever de considérations humanitaires comme la crise des « boat people »[18] survenue au moment de la guerre du Vietnam, de 1978 à la fin des années 1980 à la suite de la chute du régime politique du Sud Vietnam. Cet événement constitue l'un des premiers exemples de réfugiés fuyant une guerre par voie de mer.

§7. Le cadre juridique spécifique du milieu maritime constitue l'aboutissement de l'affirmation de plusieurs grands principes que sont la liberté de navigation[19], de commerce ou le maintien des voies d'approvisionnement maritime. Le droit de la mer distingue classiquement plusieurs zones dont le statut juridique est défini par des traités internationaux.

§8. La première étape de définition de ces espaces intervient avec quatre conventions en 1958 dédiées à la haute mer[20], le plateau continental[21], la mer territoriale et la

---

13 ARNAUD-AMELLER Paule, « De quelques blocus », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 214, 2004.

14 DUBOUIS Louis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *AFDI*, 13, 1967.

15 FERRAND Bernard, « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XXe et XXIe siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 214, 2004.

16 PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA, JOHN FITZGERALD KENNEDY, *Proclamation 3447 : Embargo on all trade with Cuba*, 3 février 1962.

17 Le Royaume-Uni, la France et Israël interviendront militairement au terme du protocole de Sèvre contre l'Égypte pour contester cette nationalisation. L'intervention s'explique ainsi en grande partie dans son volet maritime par la volonté de protéger les approvisionnements et le libre franchissement du canal, et les importants investissements consentit pour le mettre en œuvre. KEITH KYLE, « La Grande-Bretagne, la France et la crise de Suez », *Histoire, Économie et Société*, 13, 1994.

18 KARINE Meslin, « Accueil des boat people », *Plein droit*, 70, 2006.

19 CHURCHILL Robin Rolf et LOWE Alan Vaughan, « Navigation », in *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1999.

20 *Convention sur la haute mer*, signée le 30 avril 1958 à Genève (Suisse), entrée en vigueur le 30 septembre 1962, RTNU, vol 450, 30 avril 1958.

21 *Convention sur le plateau continental*, signé à Genève (Suisse) le 29 avril 1958, entrée en vigueur le 10 juin 1964, n° RTNU ,vol. 499.

zone contiguë[22], cette dernière portant sur la question spécifique de la pêche[23]. Par la suite, s'y ajoute un protocole facultatif concernant la compétence de la Cour Internationale de Justice (CIJ) pour régler les différents entre États au sujet de ces conventions[24]. La tentative de ces quatre conventions d'établir un droit international de la mer constitue une réussite en demi-teinte[25]. En effet, plusieurs États maritimes, dont la France et les États-Unis, ne se rallient pas immédiatement à la démarche, la question de la largeur de la mer territoriale faisant alors débat entre les différents États.

§9. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM)[26] vient parachever cette volonté d'encadrement juridique des espaces marins. La convention envisage les espaces marins et leurs régimes juridiques en différentes zones dont les caractéristiques dépendent de l'éloignement de l'État côtier et des possibilités d'action de celui-ci au sein des zones maritimes. Ainsi, la convention vient définir la mer territoriale dans son article 2 et régler la question de la largeur de celle-ci[27] que son article 3 fixe à 12 milles marins. De la même façon, la zone contiguë est définie par l'article 33 de la convention et ne peut excéder 24 milles marins[28]. Elle permet à l'État côtier d'exercer son contrôle sur la prévention et la répression des infractions selon les dispositions nationales[29].

§10. De plus, la Convention acte la fin des négociations[30] sur le dernier espace relié exclusivement à l'État[31], la Zone économique exclusive ou ZEE, définie par l'article 55 comme « La zone économique exclusive est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci. ». Au sein de celle-ci, l'État jouit de droits et d'obligations[32], cependant sa largeur n'excède pas 200 milles marins comme le prévoit l'article 57 de la CNUDM. Au sein de cette même zone, les autres États et les navires battant leurs pavillons ont un certain

---

[22] *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*, signée le 29 avril 1958 à Genèvre (Suisse), entrée en vigueur le 10 septembre 1964, nº RTNU vol. 516.
[23] *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, signée à Genève (Suisse) le 29 avril 1958, entrée en vigueur le 20 mars 1966, nº RTNU vol. 559.
[24] *Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends signé à Genève (Suisse)*, RTNU , nº 450, 29 avril 1958.
[25] CHARLIER Robert, « Résultats et enseignements des Conférences du droit de la mer (Genève 1958 et 1960) », *AFDI*, 6, 1960.
[26] ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 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, nº RTNU, 1834, 10 décembre 1982.
[27] WOLF Sarah, « Territorial Sea », Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009.
[28] Art 33 §2 *op. cit.*
[29] Art. 33 §1 a], CMB *Ibid.*
[30] CASTAÑEDA Jorge G., *Negotiations on the Exclusive Economic Zone at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002.
[31] NELSON Dolliver, « Exclusive Economic Zone », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.
[32] Art. 56 , CNUDM *op. cit.*

nombre d'obligations[33], dont le respect des règlements de l'État côtier au titre de l'article 58 lorsque les navires sous leur pavillon opèrent au sein d'une ZEE nationale.

§11. Enfin, la Haute Mer prévue par la partie VII de la Convention « constitue "*une res communis*, soumise en quelque sorte à la souveraineté indivise des États, plutôt qu'une *res nullius*, qui ne pourrait intrinsèquement pas faire l'objet d'une appropriation en souveraineté" »[34]. Elle est définie par l'article 86[35] de la convention, comme une zone n'étant sous l'autorité d'aucun État, recoupant les eaux internationales et où s'exerce la liberté des mers[36] dans le cadre du droit de transit[37], du droit de passage inoffensif[38] dans les limites du droit international. Les différentes zones maritimes entrainent des obligations et des responsabilités pour les différents États côtiers.

§12. La première de ces obligations est constituée par le devoir d'assistance et de sauvetage des personnes en détresse, les naufragés. Il s'agit d'une obligation à la fois conventionnelle et coutumière, établie par la convention de Bruxelles de 1910[39] dont l'objectif était d'unifier les pratiques en matière d'assistance[40]. Cette obligation est consacrée par l'article 98 de la Convention de Montego Bay (CMB)[41] « Obligation de prêter assistance 1. Tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que… a) il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer ; b) il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte ; […] 2. Tous les États côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficient pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux ». La Convention

[33] CHURCHILL Robin Rolf et LOWE Alan Vaughan, « The exclusive economic zone », in *Chpt. 9*, Manchester University Press, 1999.
[34] op cit note 6 VERHOEVEN Joe, *Droit international public*, Larcier, 2000, p. 555.
[35]Article 86, CMB, « le champ d'application de la présente partie s'applique à toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel. Le présent article ne restreint en aucune manière les libertés dont jouissent tous les États dans la zone économique exclusive en vertu de l'article 5 » *op. cit.*
[36] Art. 87 §1 CNUDM « La haute mer est ouverte à tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral. La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions prévues par les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international. Elle comporte notamment pour les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral » *Ibid.*
[37] Art. 38, CNUDM *Ibid.*
[38] Art. 17 (Mer territorial), 45 (détroits servant à la navigation internationale), 52 (eaux archipélagiques) ; la qualification de passage inoffensif obéi aux conditions prévues à l'article 19 de la CMB *Ibid.*
[39] *Convention Internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, signée à Bruxelles (Belgique)*, entrée en vigueur le 1 mars 1913, 23 septembre 1910.
[40] LE POITTEVIN Marcel, « Que signifie l'article 14 de la convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes? », *AFDI*, 1, 1955.
[41]Article 98, CNUDM ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *op. cit.*

internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974[42] (SOLAS) vient renforcer cette obligation. Elle s'applique à tout navire et capitaine qui a connaissance ou rencontre des naufragés, et l'oblige à leur porter assistance dans la mesure de ses moyens.

§13. Le soutien de la Communauté européenne à la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer, dès 1984[43], symbolise l'affirmation du rôle de la Communauté européenne comme acteur de la scène maritime mondiale. L'UE demeure aujourd'hui la seule organisation régionale partie à la convention de Montego Bay. L'espace maritime de l'Union européenne se définit comme l'ensemble maritime où les dispositions européennes s'appliquent, ou ont potentiellement vocation à s'appliquer. L'Union va développer le concept « d'eaux intérieures de l'Union européenne », l'expression « désigne 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 »[44]. Ce ne sont toutefois pas les seules zones maritimes existantes, en référence à la question déjà ancienne des relations entre la communauté qui deviendra l'Union, et les ZEE des États membres[45].

§14. La nature même de l'UE se doit d'être précisée. Cette dernière est une organisation internationale[46] au sens du droit international ayant une vocation d'intégration régionale. Née avec la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier[47], puis la Communauté Économique Européenne (CEE)[48], il faut attendre le traité de Lisbonne[49] pour que l'UE devienne l'entité juridique unique, telle que nous la connaissons aujourd'hui. Depuis

---

42 *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer: texte récapitulatif de la convention Solas de 1974, du protocole Solas de 1978, des amendements Solas de 1981 et de 1983.*, signée à Londres (Royaume-Uni), 1 novembre 1974.

43 *Décision du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention*, JOCE, nº L 179/1, 23 juin 1998.

44 *Règlement (CE) 1954/2003 du Conseil du 4 novembre 2003 concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires*, JOUE, nº L 289, 7 novembre 2003.

45 RICHARD Bruno, « La Zone Economique Exclusive dans la Communauté européenne », *ADMO*, XI, 1991.

46 § 5 « Selon M. VIRALLY, une organisation internationale peut être définie « comme une association d'États, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêts communs par une coopération entre eux » (M. VIRALLY, article préc.). Pour P. REUTER, « en tant qu'organisation, il ne peut s'agir que d'un groupe susceptible de manifester de manière permanente une volonté juridiquement distincte de celle de ses membres. En tant qu'organisation internationale, ce groupe est d'une manière normale, mais non exclusive, formé d'États » (V. P. REUTER, Institutions internationales, 1972, p. 199, PUF). Si l'on retient la définition suggérée par C. ROUSSEAU, on observera que les organisations internationales apparaissent comme « un ensemble organique doté d'une existence objective extérieure aux États participants, c'est-à-dire comme le type même d'une institution au sens juridique du mot » (C. ROUSSEAU, Droit international public, t. II, 1974, p. 463, Sirey). » DORMOY Daniel, « Organisations internationales », Répertoire de droit européen, 2012.

47 *Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, signé à Paris, 18 avril 1951.

48 *Traité sur l'Union Européenne*, signée à Maastricht, 7 février 1992.

49 *Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne signée le 13 décembre 2007 à Lisbonne*, JOUE, nº C 202/01, 7 juin 2016.

ce jour, l'UE dispose de la personnalité juridique internationale[50], caractéristique importante pour comprendre son action à l'échelle régionale et internationale[51]. Tout comme les autres organisations internationales, l'UE est soumise au principe de spécialité et ses missions et pouvoirs sont définis et limités par son mandat fondateur. Le traité de Lisbonne prévoit d'ailleurs explicitement la personnalité juridique internationale de l'Union au sein de l'article 47 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) « L'Union à la personnalité juridique ». Elle lui permet notamment de conclure des accords internationaux[52] dans les conditions prévues par les articles 216, 217, 218 et 219 de ce même traité. La nature d'Union étant ainsi établie, il convient ensuite d'éclaircir le principe de répartition des compétences[53] au sein de l'Union.

§15. Les compétences au sein de l'Union sont définies et ont évolué au fur et à mesure des traités fondateurs. D'abord limitée à quelques domaines lorsqu'elle n'était qu'un pilier de l'ensemble formé par les communautés européennes, l'Union européenne a vu ses compétences étendues et précisées par les traités et par la jurisprudence avec la reconnaissance de sa compétence en matière internationale[54]. C'est le principe de primauté du droit de l'Union européenne, dans le cadre de l'exercice de ces compétences, qu'il a fallu établir au travers de la jurisprudence. L'arrêt *Costa c/ Enel*[55] et ses prolongements jurisprudentiels[56] éclairent l'ordre juridique communautaire. L'arrêt précise que le droit issu des traités communautaires ne peut être remis en cause sans remettre en cause la base légale des communautés : « la Cour n'a pas manqué de souligner le lien étroit entre l'effet direct d'une norme de droit européen et sa primauté : la norme serait sans portée si un État membre « pouvait unilatéralement en annihiler les effets par un acte législatif opposable aux textes

[50] La personnalité juridique internationale est définie comme la capacité de conclure des accords et qui n'est limitée que par son mandat fondateur. Cette position a été arrêtée par la Cour International de Justice dans l'affaire de 1949 sur le statut de l'Organisation des Nations Unies. § 383, «toute organisation internationale est dotée, dès sa naissance, de la personnalité juridique internationale. C'est un élément de sa définition» DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain *et al.*, *Droit international public*, L.G.D.J., Lextenso éd, 2009, p. 658.

[51] TERPAN Fabien, L'identité internationale de l'Union européenne, [s. n.], 2007.

[52] DE KERCHOVE Gilles et MARQUARDT Stephan, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI*, 50, 2004. ; KOVAR Robert, « La participation des Communautés européennes aux conventions multilatérales », *AFDI*, vol., 21, 1975.

[53] CONSTANTINESCO Vlad et MICHEL Valérie, « Compétences de l'Union européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011.

[54] KOVAR Robert, « L'affaire de l'A.E.T.R. devant la Cour de Justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la C.E.E. », *AFDI*, 17, 1971.

[55] CJCE, 15 juillet 1964, nº 6- 64, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.*

[56] VAN RAEPENBUSCH Sean, « L'arrêt Costa c/ Enel et ses prolongements jurisprudentiels », *Revue de l'Union européenne*, 2015.

communautaires », pour reprendre les termes de l'arrêt Costa c/ Enel[57].

§16. C'est dire l'importance capitale pour la cohérence même de l'ordre juridique de l'Union du principe de primauté qui sera étendu au droit constitutionnel par l'arrêt Handelsgesellchaft : « Le droit de l'Union, dans son intégralité, quel que soit le rang de la norme applicable (primaire ou dérivé), prime le droit interne des États membres dans son ensemble, antérieur et postérieur, y compris ses normes constitutionnelles, écrites ou orales ». Les termes de l'arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (aff. 11/70, pt 3)[58], rendu dans une affaire où une société allemande mettait en cause la validité d'un règlement communautaire au regard des droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale, sont particulièrement éloquents : « Le droit né du Traité, issu d'une source autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national, quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire, et sans que soit mise en péril la base juridique de la Communauté même» »[59]. Ainsi confirmée, la primauté du droit de l'Union est un des corollaires indispensables à l'efficacité d'un cadre juridique régional.

§17. Le principe d'attribution des compétences limite et conditionne l'action de l'Union, il est défini par l'article 5-2 du Traité sur l'Union européenne, « En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres ». Le principe consacré dans ce traité a été éclairci et renforcé par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE.

§18. Il conditionne l'exercice des compétences au principe de subsidiarité[60] selon l'article 5-3 « en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres (…) Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole. », et au principe de proportionnalité selon l'article 5-4 « En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ».

[57] Flaminio Costa contre E.N.E.L, .
[58] CJCE, 17 décembre 1970, nº Affaire 11-70, *Internationale Handelsgesellschaft*.
[59] VAN RAEPENBUSCH Sean, *op. cit.*
[60] SCHELTER Kurt, « La subsidiarité : principe directeur de la future Europe », *Rev. UE*, 1991.

§19. Le terme même de compétence[61] dans le cadre normatif européen doit être précisé. Il désigne le pouvoir pour l'Union d'agir sur un domaine économique ou politique concret tels que le tourisme ou la pêche[62]. L'action de l'Union peut s'exprimer de plusieurs manières, mais la plus connue reste l'édiction de normes propres à un secteur en particulier auxquelles doivent se soumettre l'ensemble des États membres. Les compétences d'appuis, visent à permettre une meilleure collaboration entre membres de l'Union et les compétences dites exclusives que l'Union exerce de plein droit. De plus, il existe également des compétences partagées[63] avec les états membres[64] dans les limites des traités en vigueur.

§20. L'Union, dans le cas des compétences exclusives, peut agir dans le domaine qui lui est attribué, car les Etats membres lui ont délégué cette compétence. Ce principe est défini par l'article 2-1 du TFUE[65]. Cela se trouve confirmé par la jurisprudence insistant sur le caractère total du transfert « Cette substitution est totale, car sont concernées les actions unilatérales (Avis n° 1/75, préc.) et collectives (CJCE, 31 mars 1971, Commission c/ Conseil [AETR], aff. 22/70, Rec. 263), dans l'ordre interne comme dans l'ordre international (Avis n° 1/75, préc.) » [66]. Il en est ainsi du commerce ou de la pêche, par exemple, régis par le traité sur le fonctionnement de l'UE actuellement en vigueur.

§21. L'Union dispose de compétences exclusives pour légiférer sur les domaines listés à l'article 3 du TFUE, les États conservent la capacité d'action et d'application des normes européennes. C'est en tout cas ce qu'a dégagé la jurisprudence dans un arrêt du 5 mai 1981[67] sur le caractère définitif du transfert « Le transfert de compétences en la matière étant total et définitif au profit de la communauté, une telle carence n'a pu, en aucun cas, restituer aux États membres la compétence et la liberté d'agir unilatéralement en ce domaine ». L'article 3 du traité liste les compétences exclusives, dont 3-1.d, « la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ». Il concerne la régulation de certaines activités illicites en mer telle que les rejets illégaux d'hydrocarbures ou d'autres substances en mer. De la même façon, l'Union s'est engagée[68]

[61] CONSTANTINESCO Vlad et MICHEL Valérie, *op. cit.*
[62] *Ibid.*
[63] BURGORGUE-LARSEN Laurence, « A propos de la notions de compétence partagée », *RGDIP*, 2006.
[64] Art. 4 TFUE *op. cit.*
[65] *Ibid.*
[66] CONSTANTINESCO Vlad et MICHEL Valérie, *op. cit.*
[67] Cour de justice des Communautés européenne, 5 mai 1981, nº Affaire 804/79,
[68] « Plan d'action communautaire en vue d'éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », 25 août 2002.

dans la lutte contre la pratique de la pêche illicite[69], non déclarée[70] et non réglementée[71] (INN) telle que définie par le plan d'action de la FAO de 2001.

§22. Les compétences propres de l'UE sont ainsi résumées par l'ensemble de ses compétences exclusives, les compétences partagées en matière de sécurité maritime, ou bien sa capacité à conclure des accords internationaux à la condition qu'un acte législatif émanant des organes de l'Union l'y autorise explicitement[72].

§23. Les compétences partagées quant à elles sont définies par l'article 4[73] du TFUE « L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6.2 ». On retrouve les secteurs, notamment de la politique des transports, l'énergie, l'environnement, et l'espace de liberté de sécurité et justice directement en rapport avec la lutte contre les activités illicites en mer. Il existe un certain nombre de compétences, considérées comme les compétences d'appui, où le rôle de l'UE se cantonne à coordonner et faire collaborer les différents États membres. Elles sont définies par les articles 5 et 6 du TFUE : « L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres [...] ». La protection civile demeure un bon exemple de ce type de compétence, indirectement liée à la gestion des activités illicites à l'échelle régionale au regard de la gestion de leurs conséquences et la sécurité des populations.

§24. La notion de compétence mixte apparaitra plusieurs fois dans notre travail, et

[69] « 3.1 par pêche illicite, on entend des activités de pêche : 3.1.1 effectuées par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux placées sous la juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci, ou contrevenant à ses lois et règlements ; 3.1.2 effectuées par des navires battant pavillon d'États qui sont partis à une organisation régionale de gestion des pêches compétente, mais qui contreviennent aux mesures de conservation et de gestion adoptées par cette organisation et ayant un caractère contraignant pour les États ou aux dispositions pertinentes du droit international applicable ; ou 3.1.3 contrevenant aux lois nationales ou aux obligations internationales, y compris celles contractées par les États coopérant avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente» *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2001.

[70] «3.2 Parts pêche non déclarées, on entend des activités de pêche:3.2.1 qui n'ont pas été déclarées, ou l'ont été de façon fallacieuse, à l'autorité nationale compétente, contrevenant ainsi aux lois et règlements nationaux ; ou 3.2.2 entreprises dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente, qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de façon fallacieuse, contrevenant ainsi aux procédures de déclaration de cette organisation» *Ibidem.*

[71] «3.3 par pêche non réglementée, on entend des activités de pêche : 3.3.1 qui sont menées dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon d'un État non parti à cette organisation, ou par une entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation ; ou 3.3.2 qui sont menées dans des zones, ou visent des stocks pour lesquels il n'existe pas de mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international» *Ibidem.*

[72] DE KERCHOVE Gilles et MARQUARDT Stephan, *op. cit.*

[73] Article 4, (TFUE), « 1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6.2» , *op. cit.*

permet une coordination entre les Etats membres et l'Union, notamment dans le domaine de la protection civile. Bien que ne contribuant pas à lutter contre les activités illicites en mer, elle permet d'en gérer les conséquences à long terme. Il existe une catégorie spécifique de compétences de l'UE qui ne sont pas explicitement mentionnées dans les traités, les compétences implicites de l'UE. Cette catégorie a pu être dégagée par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE au regard de l'article 311 du TFUE : « L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques […] ». Après avoir établi la nature et les compétences de l'Union, il nous reste à examiner son action sur le terrain. Ainsi, le secteur maritime est concerné par tous les types de compétences aussi bien d'appuis en termes de gestion de la pollution en mer que de compétence exclusive au titre de la compétence exclusive de l'Union en matière de gestion des ressources.

§25. L'espace de liberté et de sécurité et justice[74] quant à lui se trouve impliqué dans la lutte contre les activités illicites en cela qu'il peut permettre une coordination juridique entre les États membres[75]. L'environnement, enfin, doit être géré en cela qu'il subit les conséquences de ces actes illicites en termes de pollutions diverses et variées. L'Union européenne est partie à la Convention de Montego Bay au même titre que ses Etats membres. À ce titre, elle est redevable d'un certain nombre d'obligations, notamment en termes de sécurité et de sureté maritime[76].

§26. La protection de la biodiversité, quant à elle, relève exclusivement du droit européen. L'action de prévention et répression des activités illicites en haute mer[77] fait partie des compétences partagées entre États membres et Union européenne. La question de la valeur des engagements internationaux pris par l'Union[78] et sa capacité à négocier lesdits

[74] ALT Eric, « La coopération judiciaire dans un « espace de liberté, de sécurité et de justice » », *Cultures & Conflits*, 2002.

[75] MONAR Jörg, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in *La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Les Etats membres à l'épreuve*, Ecole nationale d'administration, 2009.

[76] Aux termes de l'article 2 du règlement (CE) n°725/2004, on entend par « sureté maritime » la combinaison des mesures préventives visant à protéger le transport maritime et les installations portuaires contre les menaces d'actions illicites intentionnelles, *Règlement (CE) 725/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires*, JOUE, n° L 129, 31 mars 2004.

[77] Difficile question concernant l'UE, celle-ci au titre de Montégo-Bay peut intervenir en haute mer, tout comme ses États membres par le biais de ses opérations PECS, cependant il lui est impossible de le faire de façon autonome, car elle ne dispose pas de flotte propre.
RIDEAU Joël, « Accords internationaux », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011,

accords, influera directement la suite de notre développement. La capacité conventionnelle de l'Union concerne principalement la PESC, l'Union douanière ainsi que la politique commerciale commune. Cette capacité est prévue pour les accords formels au titre de l'article 219, et la capacité d'établir des coopérations définies par l'article 186 du TFUE.

§27. L'action extérieure s'effectue principalement au travers du Service Européen d'Action Extérieure[79], régi par l'article 27 § 3 du TUE, « dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux.

§28. L'Union, dans certaines limites, détient la capacité d'adhérer à des organisations internationales[80] ou à des traités sous deux conditions. La première nécessite que l'organisation ou le traité soient ouverts aux organisations régionales. La seconde, que les États membres doivent autoriser une telle adhésion. Les organisations et traités ne sont pas forcément tous ratifiés directement par l'UE. Par exemple, l'Organisation Maritime Internationale (OMI) n'ouvre pas la possibilité dans son acte constitutif d'adhérer pour les organisations internationales, alors que la Communauté, maintenant l'UE, a pu adhérer à la Convention de Montego Bay (CNUDM), qui le permettait.

§29. La capacité opérationnelle réside dans la capacité de l'Union de déployer des missions hors de son territoire[81] afin de défendre ses intérêts et assurer sa sécurité ou celle de la communauté internationale. Cette possibilité est définie par l'article 42 (1)[82] du TFUE et relève de la Politique de sécurité et de défense commune « 1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires.

---

[79] Le Service Européenne de l'Action Extérieur est prévu au titre du Traité de Lisbonne, article 27§3. (SEAE dans la suite du texte).

[80] FLAECH-MOUGIN Catherine, Les relations avec les organisations internationales et la participation à celles-ci, Commentaire MÉGRET, Relations extérieures, vol. 12, 2e éd., 2005, éd. ULB, p. 388.

[81] FLAESCH-MOUGIN Catherine, BILLET Carole et HAMONIC Anne, « Politiques extérieures, actions extérieures de l'Union Européenne. Approche transversale des relations extérieures de l'Union Européenne » [en ligne], 2010,].

[82] Article 42, TFUE, « 1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres » *op. cit.*.

§30. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix[83], la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies » et requiert l'unanimité du Conseil pour être mis en œuvre, article 42 (4) « 4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre ». Les missions en sont définies par l'article 43[84] du traité.

§31. Après avoir défini la notion de compétences et les zones maritimes qui constituent les bases d'action de l'Union dans sa lutte contre les activités illicites en mer, il convient de définir et préciser la nature de ces activités illicites. Les activités illicites en mer sont multiples et diverses allant de l'archéologie maritime illégale et la question du pillage des épaves[85] jusqu'au déversement illicite d'hydrocarbure[86] en passant par la piraterie maritime en haute mer[87] et la protection des navires qui y sont soumis[88].

§32. Dans le cadre de cette thèse, le critère d'atteinte aux intérêts stratégiques de l'Union sera choisi comme cadre d'analyse de l'action de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer. Pour répondre à cette définition, ces activités doivent être caractérisées comme des atteintes à la sureté et à la sécurité maritime internationale, ce qui inclut le terrorisme et la piraterie maritime, la criminalité transfrontalière[89] et les trafics par

---

[83] DUCROQUETZ Florence, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, Thèse, Droit, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2010.

[84] Les missions visées à l'article 42, §1 dans lesquelles « l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire » *op. cit.*

[85] SCOVAZZI Tullio, « Les épaves de navires d'État », *Annuaire Français de Droit International*, 52, 2006.

[86] NAIM-GESBERT Eric, « "Mare liberum" versus protection de l'environnement marin », sur *Revue juridique de l'environnement (RJE)* [en ligne], publié le 2018, [consulté le 10 mai 2019].

[87] La piraterie ne peut être commise qu'en haute mer, c'est là toute la spécificité de cette activité illicites en mer, son régime et sa répression est prévu par l'article 101 de la convention de montego Bay, en aucun cas elle ne doit être confondus avec des actes de criminalités en mer qui concerne elle des eaux sous juridictions d'un État côtier, les deux régimes juridiques sont distincts. CHEVALLIER-GOVERS Constance et SCHNEIDER Catherine (dir.), *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Editions Pedone, 2015.

[88] LE GOFF Roland, *La protection des navires soumis au risque de piraterie* [microfiche], Theses, Droit, Université de Nantes., 2016.

[89] ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant*, RTNU, nº 2225, 29 septembre 2003.

voies maritimes de drogues[90], d'êtres humains et de migrants[91] et d'armes.

§33. Les objectifs de protection des routes maritimes stratégiques, valables hier pour les grands empires maritimes historiques, constituent aujourd'hui des objectifs européens. Ceux-ci s'appliquent à la flotte marchande sous pavillon européen ou placée sous sa juridiction. Les pertes économiques liées aux activités illicites en mer et le nombre d'attaques de navires au large des côtes restent encore une problématique actuelle, comme l'illustre l'opération Atalante, prolongée de mandat en mandat. La capacité de résilience et de gestion de crise de l'Union est aussi mise à l'épreuve au gré des événements tels que l'immigration par voie maritime. La bonne connaissance de son voisinage, la sécurisation des routes maritimes stratégiques et la protection des navires contre les menaces s'inscrivent comme des enjeux actuels de la stratégie maritime de l'UE[92]. L'UE doit affronter sur les mers des formes de criminalités traditionnelles telles que la contrebande ou les différents trafics, tel celui de drogue ou d'armes. Elle doit aussi se préparer à d'autres formes plus émergentes d'activité illicite en mer comme le terrorisme maritime ou les risques cyber en milieu marin. Ceux-ci menacent tout à la fois la capacité d'action des Etats en mer et, potentiellement, des infrastructures maritimes stratégiques tel que les ports, les bases navales ou les plates-formes en mer.

§34. Le droit de la mer s'exerce en grande partie sur des zones régies par le droit international telles que la haute mer, qui cependant n'est pas un espace de non droit. En effet, chaque navire est enregistré auprès d'un Etat dont il bat le pavillon national[93], ce pavillon identifie le lien du rattachement du navire à un régime juridique applicable en haute mer. Cette thèse prend naissance dans la conviction que le droit de la mer, par nature international, évolue avec le temps et avec les pratiques. À ce titre, la convention de Montego Bay rappelle

[90]CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES POUR L'ADOPTION D'UNE CONVENTION UNIQUE SUR LES STUPÉFIANTS (1961 ; NEW YORK N. Y.) Éditeur scientifique et NATIONS UNIES. ÉDITEUR SCIENTIFIQUE, « Convention unique sur les stupéfiants de 1961 , y compris les tableaux, l'acte final et les résolutions, tels qu'ils ont été approuvés par la conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une convention unique sur les stupéfiants », 1963. ; BORÉ ÉVENO Valérie, « Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants », in *Espaces marins : surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, GOMYLEX, 2016. ; LANDE Adolphe et FISCHER Georges, « La codification du droit international des stupéfiants », *AFDI*, 2, 1956. ; ROUCHEREAU Françoise, « La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes », *AFDI*, 34, 1988.

[91] ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée signée à Palerme du 12 au 15 décembre 2000 au Palazzi di Guistizia*, RTNU, nº vol 2241, 15 décembre 2000.

[92] « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée », 11 septembre 2009.

[93] Article 94 « Obligations de l'État du pavillon tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon »*op. cit.*

les conditions de nationalité des navires[94] au titre de la loi du pavillon[95].

§35. Les activités illicites en mer, par nature, ne connaissant pas de frontières et opèrent dans des espaces extrêmement vastes et au sein de multiples États. Bien que certaines obligations notamment de police en mer relèvent de l'État côtier[96], la lutte contre ce genre d'activités en mer demande une collaboration plus poussée que le simple échange d'informations[97]. Dans le cadre de cet effort commun, une approche régionale avec un degré d'intégration élevé, comme c'est le cas au sein de l'Union européenne, constitue un atout de taille à la fois en termes d'élaboration de normes et de mutualisation de moyens.

§36. Dans l'objectif d'une analyse la plus ample possible, ce constat nous a mené à choisir un cadre d'analyse régional, plutôt que national ou international, en prenant pour exemple l'Union européenne. Dans le cas spécifique de l'échelle européenne, les programmes de lutte se coordonnent entre plusieurs États, s'appuyant sur un cadre juridique unique. Il est ainsi plus efficient, comme l'a démontré l'opération Atalanta, de disposer d'un cadre juridique permettant d'assurer une gestion commune des moyens nationaux des États membres, tant en termes de navires que d'équipement de télédétection. Ce faisant, ce cadre de coopération peut être déployé rapidement, en prenant pour acquis les grands principes des opérations PESC[98]. L'Agence européenne de sécurité maritime, qui permet d'assurer une surveillance coordonnée à l'échelle européenne des activités ayant lieu sur le « territoire » de l'Union[99], en constitue un bon exemple. C'est la combinaison de la volonté politique et de la complémentarité des moyens qui fonde l'intérêt d'une analyse régionale de la situation.

§37. L'organisation internationale à vocation régionale que constitue l'Union européenne (UE) entend bien jouer son rôle dans le maintien de l'ordre international sur les mers. Son espace maritime demeure le premier du monde avec une Zone Économique

---

[94] article 91 « Nationalités des navires 1. Chaque État fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire »*Ibid.*

[95] « Duties and jurisdiction of flag state and restriction on jurisdiction of states over foreign vessels », in *Chpt. II*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

[96] Les obligations de l'Etat côtiers sont prévues par les parties II, V et VII de la Convention. ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *op. cit.*

[97] *Décision-cadre du Conseil 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne*, JOUE, 18 décembre 2006.

[98] CAMMILLERI-SUBRENAT Anne, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Lavoisier, 2010.

[99] MARTI Gaëlle, « Territoire(s) et Union européenne », *Civitas Europa*, 2015.

Exclusive de 25 millions de kilomètres carré[100]. L'Union européenne, que cela soit en termes de nombre d'États côtiers ou d'États du pavillon, revêt une forte identité maritime, avec plus de 1200 ports de commerce le long de ses 90 000 kilomètres de littoral[101]. La flotte commerciale européenne, par le cumul des navires sous pavillon d'un État membre ou la flotte dite contrôlée sous pavillon d'un Etat tiers, est une des plus importantes au niveau international (35% de la flotte mondiale). Cet état de fait explique en grande partie la volonté de l'UE de s'inscrire comme un acteur majeur dans la lutte contre les activités illicites en mer qui pourraient mettre en danger ses intérêts.

§38. Dans cette optique, le cadre européen constitue le principal niveau d'analyse de l'action à l'échelle européenne, plutôt que la comparaison des pratiques nationales entre États membres. Actuellement, l'UE constitue l'organisation régionale existante la plus intégrée au niveau politique et économique au monde. Dès lors, elle constitue un acteur international et une puissance commerciale de premier ordre qui cherche à s'investir sur les mers et contribuer tout à la fois à la sécurité internationale et au maintien des voies d'approvisionnement maritimes. Ainsi, nous chercherons à déterminer quelle place l'UE prend dans la lutte contre les activités illicites en mer. En premier lieu nous l'examinerons en tant qu'organisation régionale, au travers de ses propres objectifs et dans le dialogue qu'elle entretient avec ses États membres. Pour y parvenir, il est indispensable de comprendre le processus de la construction maritime de l'Union européenne[102], qui a eu lieu au fil du temps et des traités en évoluant tant en matière de compétences que d'objectifs.

§39. La montée en puissance de l'Union, entendue comme le processus de construction normatif, établissant un champ d'action de plus en plus grand, commence avec l'élaboration des politiques touchant au maritime pour se poursuivre avec l'avènement des

[100] DESCLÈVES Emmanuel, « Question d'Europe n°321 : L'Europe, la puissance et la mer », sur *Fondation Robert Schuman* [en ligne], publié le 15 juillet 2014.
[101] « Parmi ses 28 États membres, l'Union européenne compte 23 pays côtiers et 26 États de pavillon. Les États membres de l'UE sont responsables du contrôle d'un littoral s'étendant sur plus de 90 000 kilomètres, bordant deux océans et quatre mers, en plus des territoires d'outre-mer et des installations de sécurité nationale dans d'autres océans. Ensemble, ils comptent plus de 1 200 ports de commerce, plus de 8 100 navires (de plus de 500 tjb) battant leur pavillon, 4 300 compagnies maritimes enregistrées, 764 grands ports et plus de 3 800 installations portuaires. 80 opérateurs de sécurité enregistrés ont été désignés par les États membres »« Vers une approche intégrée de l'UE dans le domaine de la sécurité maritime mondiale », *Communiqué de presse*, 6 mars 2014.
[102] BOUTAYEB Chahira, « L'irrésistible construction d'un espace de sécurité maritime », in *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomylex, 2018.

agences européennes[103]. L'Union a la possibilité, au titre des traités[104] ou d'un acte juridique dédié, de créer des agences, afin de faire face à un problème spécifique[105] tel que la pollution maritime. Le recours croissant aux agences[106] a marqué un véritable tournant dans la construction institutionnelle de l'Union, en lui permettant de disposer d'agences spécialisées capables tout à la fois de fournir des données de terrain et des capacités d'actions permettant aux États membres d'agir de manière coordonnée.

§40. À ce titre, les trois agences maritimes de l'Union que sont l'Agence européenne de sécurité maritime créée en 2002[107] l'Agence européenne de contrôle des pêches créée en 2005[108] et l'Agence européenne de gestion des frontières extérieures créée en 2004[109], devenue Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières en 2016[110], marquent l'évolution de ce mode d'action de l'Union. Ainsi, la troisième phase de cette montée en puissance se traduira-t-elle par un nouveau mode de raisonnement institutionnel : le raisonnement par fonction, qui s'intéresse à l'interaction des différentes agences d'une part, et de l'Union et ses organismes ainsi que les États membres d'autre part.

§41. Notre démarche s'appuiera principalement sur les évolutions du cadre juridique rythmées par la construction progressive d'une « politique maritime européenne » en deux grands mouvements. Le premier mouvement prend pour point de départ, l'élaboration des « politiques européennes » depuis le Traité de Rome en 1957[111] et la place progressive

---

103 CHAMON Merijn, « Les agences de l'union européenne », *Cahier de Droit européen*, vol 51, 2015.

104 §6 « L'une des caractéristiques de ce phénomène est qu'il s'est manifesté et qu'il s'est développé en marge des traités originaires, qui ne faisaient nulle part mention de l'existence de ce type d'organismes[.] il est seulement fait mention, dans le Traité de Lisbonne, en divers endroits des Traités (TUE, art. 9 ; TFUE, art. 15, 16, 71, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 282, 287, 298 et 325) des « institutions, organes ou organismes de l'Union ». Le terme plus général, mais aussi plus vague d'« organisme », a été ainsi préféré à celui, relativement plus précis et en tout cas plus évocateur d'« agence » » MOLINIER Joël, « Agences de l'Union européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2012.

105 § 3 « la création d'une agence est fréquemment la traduction d'une solution de compromis convenant à la fois à la Commission – soucieuse de promouvoir une action de l'Union – et aux États membres – désireux de conserver, par le biais de leur représentation au sein des conseils d'administration des agences (V. infra, no 48), un droit de regard sur les modalités de sa mise en œuvre » *Ibid.*

106 BADRÉ Denis, « Où vont les agences européennes ? », Sénat, 2009.

107 *Règlement (CE) 1406/2002 du Parlement et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*, JOCE, no L 208, 5 août 2002.

108 *Règlement (CE) 768/2005 du Conseil instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche*, JOUE, no L 128/1, 21 mai 2005.

109 *Règlement (CE) 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*, JOUE, no L 349/1, 25 novembre 2004.

110 *Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*, JOUE, no L 251/1, 16 septembre 2016.

111 OFFICE DES PUBLICATIONS, *Traités de Rome sur la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom)*, signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1er janvier 1958.

qu'occupe le secteur maritime jusqu'en 1993. Puis, la seconde évolution qui débute avec l'élaboration de la première politique commune spécifique dédié à la sécurité maritime[112], jusqu'à la situation existante aujourd'hui au titre du Traité de Lisbonne.

§42. Le second mouvement a un caractère plus opérationnel avec l'avènement des agences européennes depuis 2002 jusqu'à aujourd'hui. C'est la stratégie de l'Union européenne, dont les « frontières » maritimes[113] et dans les eaux européennes[114] ainsi qu'au sein de son voisinage maritime immédiat[115] marquent les limites géographiques de ce travail. L'action internationale sera quant à elle essentiellement examinée au titre de l'engagement de l'Union en termes de projections de forces au titre de la PESC[116]. L'ensemble constitue le terrain immédiat où s'appliquent les différentes normes européennes en matière maritime et recoupe les différents enjeux des futures évolutions juridiques du domaine maritime.

§43. À ce titre, les États membres incarnent une double fonction à la fois en termes d'application au niveau national des politiques européennes d'une part, et en tant qu'acteur de la construction de l'Union européenne d'autre part. De même, si l'harmonisation des législations concernant la pénalisation des activités illicites peut se dérouler au niveau de l'Union, le traitement judiciaire des personnes soupçonnées de comportements illicites en mer s'effectue au sein de l'ordre juridique de chaque État membre, l'UE ne disposant pas de compétence propre en matière pénale.

§44. Dès lors, les actes de l'Union et son dialogue avec les États membres constituent les bases de la construction normative de l'Union européenne. Le besoin de cohérence entre Etats membres, en termes de définitions légales et de cadre juridique permet d'examiner l'action de l'Union européenne face aux activités illicites en mer qui constitue le cœur de notre sujet. L'échelle mondiale sera utilisée pour traiter des opérations extérieures de l'Union européenne où son action peut être analysée en tant qu'acteur de la scène maritime internationale[117].

§45. L'approche de lutte à l'encontre des activités illicites répond à l'objectif de

[112] *Résolution du Conseil sur une politique commune de la sécurité maritime*, JOCE, nº C 271/01, 8 juin 1993.
[113] ROILLE Alexandra Bellayer, « Les enjeux politiques autour des frontières maritimes », *CERISCOPE Frontières*, 2011, [consulté le 13 juillet 2016].
[114] 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 »*Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche*, JOUE, nº L 354/22, 11 décembre 2013.
[115] RAPOPORT Cécile, « Apports et limites d'une conditionnalité enrichie pour le voisinage de l'Union européenne élargie », *Revue juridique de l'Ouest*, 2008.
[116] *A handbook – The EU and the world: players and policies post-Lisbon*, European Union Institute for Security Studies, 2017.
[117] FRANCK Christian, « L'émergence d'un acteur global », *Politique européenne*, n° 22, 2007.

l'Union de permettre une coordination et une action commune, au terme de la lutte contre des menaces en mer. Celles-ci sont aussi diversifié que le terrorisme maritime, le trafic de stupéfiants par voie maritime ou encore la criminalité organisé en mer.

§46. L'Union agit également en tant que partie à la convention de Montego Bay et est donc tenue de remplir un certain nombre d'obligations au titre de la sécurité maritime internationale[118].L'ensemble composera le bloc principal des activités illicites qui font l'objet de ce travail, et qui ont guidé l'évolution à la fois des politiques communes de l'Union et de ses outils, que constituent les agences européennes avec l'extension progressive de leurs mandats fondateurs[119]. C'est ainsi l'évolution du cadre normatif européen face aux activités illicites en mer qui constitue la pierre angulaire de ce travail.

§47. Nous prendrons en compte les dispositions nationales uniquement comme objectif d'harmonisation pour l'Union européenne dans son cadre normatif. L'examen des différentes législations européennes, au travers de leurs points forts, peut contribuer à la création d'un cadre commun. Les niveaux normatifs internationaux, européens, coutumiers et jurisprudentiels, conditionnent l'action et les différentes obligations qui s'imposent à elles envers la communauté internationale, ceux-ci permettront d'éclairer notre raisonnement. Il convient de mettre en balance, les différentes normes existantes, et la façon dont elles s'articulent pour mieux traiter notre sujet. Il apparait pertinent d'analyser les différents niveaux de juridictions, pour voir comment les dispositions juridiques peuvent être composites quant à leurs sources, une même activité illicite pouvant avoir plusieurs bases légales quant à sa répression.

§48. Il est indispensable d'expliciter ici le nécessaire choix des sources, notamment concernant les données chiffrées et juridiques que nous utiliserons. Notre raisonnement se base avant tout sur l'analyse du cadre légal de l'Union européenne. En effet, il délimite la marge de manœuvre et les possibilités d'actions, respectivement de l'UE et des États membres. Le même raisonnement sera primordial pour déterminer la responsabilité de l'Union européenne et de ses Etats membres dans le cadre de la lutte contre les activités illicites en mer.

§49. Le cadre juridique de l'Union s'avère composite et comporte plusieurs sources, qu'elles soient nationales, régionales ou internationales. Ainsi, dans le cadre du droit de la

[118]Article 98, CMB, « [...] Tous les Etats côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux » *Op. cit.*

[119] On désignera par le terme de « mandats fondateurs » les actes législatifs européens portant création de chacune des agences européennes existantes aujourd'hui et définissant et ses compétences.

mer, de nombreuses conventions ont été négociés sous l'égide des Nations Unies et de l'Organisation Maritime internationale. Ceux-ci, tous ratifiés au moins par les Etats membres, l'ont également été dans plusieurs cas par l'Union européenne elle-même. Dans ce sens, il sera intéressant de constater que certains traités comportant des dispositions non contraignantes, sont envisagés par l'Union, plus exigeante, comme un bloc totalement contraignant. Qu'il s'agisse de l'adoption de traités ou de normes spécifiques, l'Union européenne a élaboré une importante législation directe et indirecte que constituent ses différents règlements, décisions et directives en matière maritime.

§50. Toutefois, certaines de ses normes prêtent à interprétation tout comme certaines clauses des traités. Dans ces cas, c'est la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et à l'occasion d'autres juridictions internationales, telle que le Tribunal International de la Mer, qui vient en éclairer l'application. Enfin, les documents de travail permettant l'élaboration de la législation pourront éclairer et clarifier certaines normes ou leurs modalités d'application. Ceux-ci sont essentiellement constitués des différents rapports des institutions européennes et des textes préparatoires au fil de la navette de négociation entre les instances européennes, notamment la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Le recours à la doctrine et l'interprétation de la coutume[120] constituent les dernières sources primaires que nous utiliserons. La coutume[121] reste prépondérante au sein du droit de la mer, y compris concernant les activités illicites en mer. Toutefois, comme le démontre la Convention de Montego Bay, elle tend à être codifiée.

§51. La doctrine, quant à elle, nous permettra de mieux comprendre à la fois l'interprétation et l'élaboration de la législation européenne. En conclusion, nous chercherons à traduire le phénomène de montée en puissance normative et opérationnelle de l'UE sur la scène maritime, qui justifie notre approche en partie chronologique. Si certains événements maritimes marquants, tels que l'édiction de normes emblématique ou diverses catastrophes ayant entrainé des traités hors de ces bornes puissent être évoqués pour éclairer notre raisonnement, l'analyse en elle-même et notre travail restera dans les limites juridiques et temporelles que nous venons d'expliciter.

§52. La pluralité de la menace contre les « intérêts de l'Union » constitue un facteur d'action et de mise en place de réglementation sur l'ensemble du territoire maritime des États

[120] BARBERIS Julio A., « Réflexions sur la coutume internationale », *AFDI*, vol 36, 1990.
[121] On se refera ici à la notion générale admise par le Droit International Public qui définit la coutume au travers de l'article 38 b du statut de la Cour Internationale de Justice « la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ».

membres. Quand chacun d'eux apparait concerné par cette menace, il apparait plus cohérent et plus efficace de coordonner la lutte au niveau régional, malgré les résistances nationales parfois au nom de la souveraineté. C'est essentiellement ce raisonnement qui nous a conduits à mettre à l'écart l'examen d'activités illicites dans leur totalité pour concentrer l'analyse sur celles qui constituent une menace directe envers les intérêts de l'Union dans son ensemble.

§53. L'analyse des plans d'action mis en œuvre sur le terrain par les différents acteurs internationaux tels que l'OTAN, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou les agences européennes permettent d'analyser de précieux retours d'expérience. Ceux-ci ont confirmé ou fait évoluer les méthodes européennes de lutte contre les activités illicites, allant de l'aide au développement, jusqu'au déploiement d'opérations extérieures en mer. Le couplage de l'opération civile de l'Union européenne Nestor et de son opération militaire Atalante pour faire face à la crise de sûreté maritime au large de la Somalie, en constitue un bon exemple.

§54. À ce titre, la pêche INN et la piraterie maritime menacent directement l'Union tant en matière de sécurité des voies d'approvisionnement qu'en termes économiques. Les conséquences économiques, de sécurité et écologiques des activités illicites en mer, entrent dans les limites de notre champ d'analyse. Elles motivent l'action de l'UE contre un phénomène global menaçant ses intérêts sur les mers. Ceux-ci résident principalement dans la liberté de navigation et du commerce, la sécurité des détroits, ainsi que la liberté des mers au sens général du terme. Le trafic de migrants par voies maritimes, d'armes et de drogues dans leur aspect maritime, seront également inclus au titre des risques qu'ils présentent pour le territoire de l'Union. L'archéologie sous-marine illégale quant à elle, principalement le pillage d'épaves, est exclu de notre analyse. Cette pratique menace directement l'héritage culturel et historique de l'Union, mais elle ne porte pas atteinte à ses intérêts vitaux ou ses intérêts stratégiques[122] comme les menaces sur la liberté de navigation.

§55. Ces menaces se constituent par exemple avec le risque de terrorisme maritime, l'attaque à main armée contre les navires, ou la cyberattaque en mer. Le point commun de ces menaces consiste en leur objectif : prendre pour tout ou partie le contrôle d'un navire pour en tirer un gain quelconque, voire de le détruire dans le cas du terrorisme : « Les principaux intérêts de l'UE en matière de sureté maritime sont : la prévention des conflits, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale ». Ce critère constitue la quatrième et

[122] *Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr: éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne,* JOIN/2014/09 final, 6 mars 2014.

dernière limite de notre analyse[123].

§56. Cette introduction s'est efforcée d'exposer des définitions indispensables à notre travail avant d'entrer dans le cadre même de cette thèse. Les défis sont nombreux pour l'UE, qui cherche à régionaliser la stratégie de lutte contre les activités illicites en mer, y compris dans son action extérieure en apportant son soutien à des programmes à l'étranger. L'UE s'affirme, au travers de ses actions et de son engagement croissant sur la scène maritime mondiale, comme un acteur de premier plan. Dès lors, notre problématique de recherche peut se formuler comme suit : **La montée en puissance de l'Union européenne dans la lutte contre les activités illicites en mer se traduit par l'évolution de son cadre légal**.

§57. Le libellé de notre problématique s'explique par trois constats. Le premier réside dans le fait que le combat contre les activités illicites en mer à l'échelle mondiale constitue un objectif partagé par l'ensemble des acteurs du monde maritime, qu'ils soient nationaux, régionaux ou internationaux. Le second nous conduit à parler d'engagement, car il nécessite une volonté politique, et la capacité juridique et opérationnelle de mettre en œuvre cet objectif. Pour le troisième, l'UE constitue un exemple d'analyse intéressant en tant qu'organisation régionale la plus intégrée à ce jour, et disposant des moyens logistiques et politiques nécessaires pour engager une lutte à l'échelle régionale, se couplant à une action déterminée contre des phénomène plus globaux à l'échelle internationale.

§58. Nous verrons au cours de nos développements comment la stratégie de l'Union européenne dans la lutte contre les activités illicites en mer constitue un engagement à long terme, avec une construction progressive. L'analyse se divisera ainsi en deux titres divisés

[123] Notre grille d'analyse sera la liste établie par l'Union des activités la menaçant directement la sureté maritime : « Les menaces qui pèsent sur la sureté maritime sont multiples, elles représentent un risque pour les citoyens européens et sont préjudiciables aux intérêts stratégiques de l'Union européenne. Ces menaces pour la sureté maritime ont une série d'incidences dans plusieurs secteurs : des phénomènes sociaux, économiques et environnementaux, tels que le changement climatique ou la dégradation des écosystèmes marins et l'épuisement des ressources naturelles qui ont des incidences sur les régions côtières des États membres de l'UE et de pays tiers, sur les mers et les océans, ont des conséquences directes et indirectes sur la sureté maritime. Les menaces suivantes ont été recensées : les différends maritimes territoriaux, les actes d'agression et les conflits armés entre États ; la prolifération des armes de destruction massive, y compris les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ; la piraterie maritime et les vols à main armée commis en mer ; le terrorisme et les autres actes illicites intentionnels commis contre les navires, la cargaison et les passagers, les ports et les installations portuaires et les infrastructures maritimes critiquent, y compris les attaques informatiques sur les systèmes d'information ; la criminalité transfrontière et organisée, y compris le trafic d'armes et de stupéfiants et la traite d'êtres humains par mer, ainsi que la pêche INN ; les conséquences possibles pour l'environnement des rejets illégaux ou de la pollution marine accidentelle ; · les incidences possibles des catastrophes naturelles, des phénomènes extrêmes et du changement climatique sur le système de transport maritime et, en particulier, sur les infrastructures maritimes ; les conditions en mer et dans les zones côtières qui affaiblissent le potentiel de croissance et d'emploi dans les secteurs marin et maritime »*Ibid.*

eux-mêmes en plusieurs chapitres afin d'examiner les sources et les éléments constitutifs de cette construction juridique. Cette division s'explique par la volonté d'expliciter la construction juridique de l'Union qui s'est opérée à la fois sur le plan matériel, avec la multiplication des outils juridiques permettant de lutte contre les activités illicites en mer, et sur le plan institutionnel avec la création progressive d'agences européennes dédiées pour faire face aux menaces et coordonner les efforts des Etats membres de manière plus opérationnelle.

§59. **Notre titre premier** sera consacré à la prise de conscience progressive du potentiel maritime européen avec l'engagement de l'UE à lutter contre les activités illicites. Cet engagement se traduira par l'élaboration de politiques communes touchant directement ou indirectement au secteur maritime. Cette montée en puissance dans le droit matériel de l'Union se traduit tout aussi bien par l'autonomisation de la politique commune de la pêche, que par la composante maritime de la politique européenne de sécurité et de défense. L'Union a également dû faire face à des menaces émergentes telle que le terrorisme maritime, ou résurgentes, comme la piraterie maritime. Dans ce cadre, l'action de l'Union se traduit sur les mers par la capacité de projection de forces navales issues des Etats membres, sur des théâtres extérieurs, dans le cadre ou en soutien de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies.

§60. La capacité de l'Union à lutter contre les activités illicites en mer se traduit par le développement de son cadre juridique matériel, au travers de la création et de l'évolution de ses politiques communes. Elle a dû, pour poursuivre sa montée en puissance maritime se développer au-delà des seules créations normatives. C'est pour répondre à cet objectif que le cadre institutionnel de l'Union a mis en œuvre un ensemble d'agences au service des besoins maritimes face à la diversité des menaces en mer. Dès lors, cette évolution institutionnelle constituera l'objet des développements de notre titre second.

§61. Le mouvement de création des agences, débuté en lien avec le marché intérieur, a fortement marqué la montée en puissance de l'Union européenne. **Au sein de ce second titre**, il sera question du mouvement de montée en puissance maritime de l'Union par la création d'agences dédiées prévu par son cadre juridique institutionnel. Dans le cadre de ses objectifs sur les mers, trois agences spécifiquement maritimes ont vu le jour tour à tour. Tout d'abord, l'Agence européenne de sécurité maritime en 2002, créée suite à la catastrophe de l'Erika, puis l'Agence européenne de contrôle des pêches en 2005, établie afin de permettre une meilleure application de la politique commune de l'Union en la matière. Enfin, l'Agence européenne de gestion des frontières extérieures créée en 2004, devenue l'Agence européenne

de garde-côtes et de garde-frontières en 2016, conçue en parallèle d'un espace sans frontières intérieures au titre de la Convention Schengen.

§62. Ces trois agences maritimes ont développé avec le temps le dispositif institutionnel dont dispose l'Union pour faire face aux activités illicites en mer, en la dotant d'une réelle capacité opérationnelle à vocation régionale. C'est cette évolution et cette transformation des agences, en réponse aux activités illicites et aux crises en mer, qui feront l'objet de ce second titre. Cette montée en puissance institutionnelle va connaitre sa dernière évolution avec l'interrogation des Etats sur la capacité des agences européennes à pouvoir agir lors de situation de crises aux frontières extérieures de l'Union. C'est sur cette conviction que s'est construite la dernière innovation institutionnelle de l'Union que constitue non plus la création de nouvelles agences, mais désormais l'élaboration d'une même fonction partagée par plusieurs d'entres elles.

Titre I : Les politiques communes, à l'origine de la construction d'un cadre juridique maritime de l'Union européenne

§63. L'Union européenne, en tant qu'organisation internationale, est encadrée et limitée dans son action par son mandat fondateur, elle est aussi entourée sur trois de ces façades extérieures par les mers et les océans[124]. La construction européenne débute avec la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1950[125], entérinée en 1951 par le Traité de Paris[126]. Elle se poursuit avec la Communauté Économique européenne, et enfin l'Union européenne (UE), instituée en 1992 par le Traité de Maastricht[127]. Elle sera réformée à plusieurs reprises dont la dernière en date intervient avec le Traité de Lisbonne[128] pour devenir l'Union européenne que nous connaissons aujourd'hui.

§64. L'Union prend très tôt conscience que la myriade des législations nationales constitue une faiblesse structurelle dans la mise en œuvre de son cadre juridique. Le terme désigne une réalité de terrain, que représente l'ensemble des systèmes législatifs propres à chacun des États-Membres, logique de superposition juridique que l'on retrouve dans le domaine maritime, malgré un certain nombre de normes communes issues du cadre conventionnel. Le transfert de compétences s'effectue de manière progressive des Etats membres à destination de l'Union et leurs répartitions en compétence exclusive[129] ou

[124]Si l'on intègre les territoires-ultras périphériques de l'Union, celle-ci est présente sur tous les océans du globe et la plupart des mers. RUBIO Nathalie, « Les régions ultrapériphériques », in *Union européenne et outre-mers, unis dans leurs diversités*, P.U.A.M., 2008 RUBIO Nathalie, « "Les régions ultrapériphériques, frontières avancées de l'Europe? », sur *GDR Espace de liberté, sécurité et justice* [en ligne], publié le 28 octobre 2012.

[125] ROBERT SCHUMAN et DG COMMUNICATION, « La Déclaration Schuman du 9 mai 1950 », 1950.

[126] [CSL STYLE ERROR: reference with no printed form.].Le traité de la CECA signé à Paris le 18 avril 1951, entrée en vigueur le 25 juillet 1952. *Traités instituant les Communautés Européennes -CECA, C.E.E., CEEA-. Acte unique européen. Textes relatifs aux Communautés*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1987 BLUMANN Claude, « Communauté européenne du charbon et de l'acier », Répertoire de droit européen, Dalloz, 1991.

[127] « Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam », Documentation Française, 1998.

[128] Traité de Lisbonne *op. cit.*

[129] Art. 3, TFUE « 1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants: a] l'union douanière; b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur; c] la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro; d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche; e] la politique commerciale commune. 2. L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée. » *Ibid.*

partagée[130], tente de palier à ce manque de cohérence. Les politiques européennes sont nées en grande partie sur cet objectif d'uniformiser et d'harmoniser. Le principe même d'une politique commune[131] consiste à effectuer un transfert total ou partiel d'une compétence à l'échelle régionale, pour élaborer un cadre juridique commun vu comme plus efficace. Les politiques communes, en terme maritime concernent des sujets aussi variés que la sécurité en mer ou la pêche[132], ou encore la gestion des frontières.

§65. Leur mise en œuvre sous-tend un transfert de compétence au profit des Etats membres au profit de l'Union, qui intervient au titre de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE) ; selon lequel, « Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences »[133]. Les principes[134] ainsi définis guident la construction européenne dans son ensemble encore aujourd'hui. Dès lors, la compétence de l'Union comporte des limites intrinsèques, comme le précise la suite de l'article : « En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres »[135].

§66. Au titre du fonctionnement juridique et politique de l'Union, le transfert de compétence des autorités nationales vers le niveau européen s'opère de façon

---

130 Art. 4, TFUE : « 1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6. 2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants: a] le marché intérieur; b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité; c] la cohésion économique, sociale et territoriale; d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer; e] l'environnement; f) la protection des consommateurs; g] les transports; h) les réseaux transeuropéens; i] l'énergie; j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice; k] les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité. 3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur. 4. Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur. » *Ibid.*

131 DAUDIN Guillaume et CACHEUX Jacques Le, « III. Les politiques communes de l'Union européenne », *Repères*, 2016.

132 La Politique commune de contrôle des pêches prévu aux article 38 à 44 du TFUE constitue une compétences exclusive de l'Union *Infra Chapitre 1* GONZÁLEZ-LAXE Fernando, « Politique commune de la pêche », *Revue juridique de Droit Maritime et Oceanique*, vol 11, 2005.

133 Art. 5 §1, TUE *op. cit.*

134 MOLINIER Joël, « Principes Généraux », Répertoire de droit européen, 2011.

135 Art. 5 §2, TUE *op. cit.*

volontaire[136], de manière partielle ou totale selon les cas, et avec une portée générale. Ainsi, l'Union n'a ni le mandat ni la capacité juridique de contraindre un transfert de compétence. Cependant, elle peut, dans les limites de ses attributions[137], encourager de futurs transferts de compétences à son bénéfice afin de rendre par exemple une politique commune plus efficace dans sa mise en œuvre. En tout état de cause, la décision finale revient aux Etats membres du fait même du mode de fonctionnement de l'Union, les compétences ne sont transférées que parce que les Etats membres acceptent qu'elles le soient.

§67. Deux grands principes opèrent dans la mise en œuvre du droit de l'Union, que sont le principe de subsidiarité[138] et le principe de proportionnalité. Le principe de subsidiarité [139] inscrit dans les traités conditionne l'exercice des politiques communes. Il permet à l'Union d'intervenir dans le cas où elle est plus efficace que le niveau purement national[140], ou que les Etats lui en laissent la possibilité[141]. Le principe de

---

136 CONSTANTINESCO Vlad et MICHEL Valérie, *op. cit.* NEFRAMI Eleftheria, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant Edition, 2012.

137 Les limites sont définit notamment au titre des articles 2§1. « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union ». 2§2. « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. » et 6 « L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions des traités relatives à chaque domaine. » *op. cit.* TFUE.

138 « Une action nécessaire au plan communautaire ne peut aller au-delà de ce que justifient l'occasion et l'objet de la mesure. Il faut donc s'en tenir à des règles-cadres dans la mesure où les dispositions détaillées ne sont pas nécessaires. Les directives ont priorité sur les règlements de sorte que les États membres et leurs entités gardent une marge de manoeuvre placée sous leur propre responsabilité. La reconnaissance mutuelle des normes sur base de niveaux minima est fondamentalement préférable à une harmonisation totale. Évidemment, il faut poser comme postulat que le traité CEE donne compétence en la matière à la Communauté » SCHELTER Kurt, *op. cit.*

139 « Le principe de subsidiarité n'est pas, dans le système juridique communautaire, un principe qui régit la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres, ni, bien évidemment, entre la Communauté et les collectivités régionales ou locales ; il s'applique uniquement à l'exercice, par la Communauté, des compétences qu'elle ne détient pas à titre exclusif et traite de la question de savoir si lesdites compétences doivent être exercées par les Etats membres ou par la Communauté. S'adressant aux institutions communautaires, le principe de subsidiarité ne concerne pas les modalités selon lesquelles les dispositions du traité sont mises en œuvre à l'intérieur des Etats membres et ne préjuge pas de l'organisation constitutionnelle propre à chacun de ces Etats », « Portée du principe de subsidiarité : Réponse commune aux questions E-2929/93, E-2930/93, E-2931/93, E-2936/93, E-2938/93, E-2940/93 et E-3102/93 (10 mars 1994) », *RTD eur.*, 1994, paragr. 2.

140 « Une action nécessaire au plan communautaire ne peut aller au-delà de ce que justifient l'occasion et l'objet de la mesure » SCHELTER Kurt, *op. cit.*

141 "« Dans l'exercice de ses compétences, l'UE est soumise au principe de subsi¬diarité inspiré de la doctrine sociale catholique qui, par son ancrage dans le traité UE (article 5, paragraphe 3), a eu rang constitutionnel Ce prin¬cipe comporte deux volets, un côté positif et un côté négatif: le côté po¬sitif … prévoit que l'UE doit agir lorsque les objectifs visés «peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union»; le côté négatif … que l'UE ne doit pas intervenir lorsque l'action des États membres suffit pour atteindre

proportionnalité, quant à lui, contraint l'Union à n'agir que dans les limites où son action est indispensable pour atteindre les objectifs[142] fixés.

§68. L'élaboration des politiques européennes illustre de façon concrète la montée en puissance européenne dans le domaine maritime avec la création à la fois de stratégies sectorielles et l'acquisition de compétences exclusives. Les activités illicites en mer constituent une menace contre les intérêts de l'Union et ceux de ses Etats membres. Elles représentent un objet juridique et politique à part entière au sein du cadre juridique de l'Union, qui se répartit dans tous les types de compétences, et fonderont plusieurs coopérations au sein de l'Union. Elles ont eu un impact direct sur la construction communautaire de l'Union au travers du développement de ses politiques. L'harmonisation des législations des Etats membres constitue un objectif de l'Union, et s'inscrit dans le temps et dans un dialogue comme une des conditions pour parvenir à une lutte efficace contre ces menaces.

§69. Le cadre juridique de l'Union s'est construit par étapes et par thématiques, jusqu'à former un schéma cohérent et complémentaire. L'objectif demeure d'atteindre des objectifs régionaux par la définition de normes communes et leurs transcriptions au sein des législations nationales. La politique commune de la pêche, première politique maritime de l'Union, illustre de façon symptomatique cet engagement. D'un simple cadre de coopérations entre Etats à ses débuts, la politique de la pêche va devenir une des premières compétences exclusives de l'Union[143], rattachée spécifiquement à la problématique des activités licites ou illicites en mer. Elle prend une place importante dans la lutte contre les activités illicites en mer, en impulsant l'engagement de l'Union dans le combat contre la pêche illicite, non déclaré et non réglementé (INN). La construction de cette politique européenne, et son évolution marquent le départ de la montée en puissance de l'Union dans le domaine maritime (**Chapitre 1**).

---

l'objectif. » UNION EUROPÉENNE et BORCHARDT Klaus-Dieter, *L'ABC du droit communautaire*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2017, p. 61.

[142]« « Le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché » (CJCE, 17 mai 1984, Denkavit Nederland, aff. 15/83, Rec. 2171), étant précisé que « lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante » (CJCE, 11 juill. 1989, Schräder c/ Hauptzollamt Gronau, aff. 265/87, Rec. 2237). Aux termes de la définition la plus récente, le principe de proportionnalité « exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit communautaire soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre » (CJUE, 8 juin 2010, Vodafone Ltd e.a., aff. C-58/08, non encore publié). » in MOLINIER Joël, *op. cit.*

[143] GONZÁLEZ-LAXE Fernando, *op. cit.*

§70. La question plus globale de l'effectivité sur le terrain du droit de l'Union européenne repose sur la volonté des Etats membres, de parvenir à une véritable gestion commune à l'échelle régionale. La mise en œuvre de cette lutte s'organise sur le terrain au travers de la complémentarité entre politique nationale des Etats et politiques communes de l'Union. Cependant, la question régalienne se révèle un obstacle parfois important dans l'élaboration de ces politiques, où les Etats perçoivent la répression comme une compétence avant tout nationale. Le second obstacle réside dans la dissonance de qualifications et de régimes juridiques des activités illicites au sein des différents Etats. Cette problématique particulièrement complexe touche au traitement judiciaire des personnes suspectées et au cadre pénal qui existe au sein de l'Union[144]. La lutte contre les activités illicites en mer s'inscrit comme un enjeu commun, qui appelle des réponses coordonnées à l'échelle régionale contre des menaces par nature transnationale, et où le consentement des Etats est une condition indispensable. (**Chapitre 2**)

§71. La conviction selon laquelle les activités illicites, aussi bien en terme terrestre que maritimes sont une menace pour l'ensemble des Etats membres initie la montée en puissance progressive de l'Union. Elle se traduit dans deux innovations, la création de l'Espace européen de sécurité de liberté et de justice d'une part,[145] et l'élaboration de stratégies sectorielles propres au maritime d'autre part. Dès lors, la construction maritime de l'Union prend forme avec pour objectif final de bâtir un cadre juridique commun pour les « citoyens européens ».

§72. Pour y parvenir, il convient de façonner, par l'harmonisation des définitions juridiques des activités au sein des Etats membres, un cadre général pour lutter efficacement contre les activités illicites transfrontières au sein d'un espace ouvert tel que celui de l'Union. L'objectif d'action régionale va mener à l'élaboration d'un nouveau cadre spécifiquement maritime, qu'incarnent la Politique maritime intégrée (PMI)[146], et les différentes stratégies que celle-ci a déclinées. La création d'un tel mécanisme a pour vocation de coordonner les efforts et rendre plus efficaces l'harmonisation et l'élaboration des normes dans le champ maritime. La mise en œuvre de cette politique marque

144 ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT PÉNAL (dir.), « Le droit pénal de l'Union européenne », *RIDP*, 77, 2007.
145 Art 3§2 TUE *op. cit.*
146 « L'interaction entre l'Europe et la mer est plus intense, plus variée et plus enrichissante que jamais. Mais la pression commence à se faire sentir. Notre relation avec les océans est arrivéeà la croisée des chemins. » *Livre bleu : Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM/2007/575 final, 10 octobre 2007.

l'engagement de l'Union à défendre ses intérêts sur les mers[147]. Elle va prendre de multiples formes, et être source d'innovation avec la création d'un système commun de partage de l'information pour le domaine maritime (CISE)[148]. Celui-ci est un acquis précieux en matière de partage d'information et de coopération entre les Etats, et marque une étape supplémentaire dans la construction d'une Union en tant que véritable acteur maritime. (**Chapitre 3**)

§73. L'engagement de l'Union s'incarne aussi au travers de la politique européenne de sécurité et de défense commune (PESC) et sa mise en œuvre dans le domaine maritime. La PESC se traduit très tôt de manière terrestre, cependant, il faut attendre les années 2000 et la recrudescence de la piraterie pour voir l'Union mettre en œuvre une véritable opération maritime. L'opération Atalanta[149] va donner lieu à un déploiement naval sans précédent pour une organisation régionale et va devenir un modèle d'intervention de l'Union. L'intervention en Somalie, suite à l'appel de l'ONU[150] à combattre la piraterie, va donner lieu à deux opérations complémentaires : les missions Eucap Nestor[151] et EUTM Somalia[152] consacrées à l'action civile de lutte contre le phénomène.

§74. L'Union, au titre du multilatéralisme maritime, agit en coordination avec les autres forces sur place, notamment celle de l'OTAN,[153] pour maximiser l'efficacité de son intervention. Elle démontre certaines singularités avec un double objectif, de réprimer les pirates, et d'assurer le traitement judiciaire des personnes suspectées. L'action extérieure de l'Union contre les menaces en mer ne la porte pas toujours loin de ses frontières. L'intervention de la PESC qui aura lieu en méditerranée en apporte la preuve au travers de

---

147 « La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 septembre 2012 COM/2012/0494 final.

148 « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européenn relative à un projet de feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE », 20 octobre 2010, COM/2010/0584 final.

149 *Décision (PESC) 2008/918 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)*, JOUE, nº L 330/19, 9 décembre 2008.

150 CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Résolution 1814*, S/RES/1814, 15 mai 2008 *Résolution 1816*, S/RES/1816, 6 novembre 2008 *Résolution 1838*, S /RES/1838, 7 octobre 2008.

151 *Décision (PESC) 2012/389 du Conseil du 16 juillet 2012 relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR)*, JOUE, nº L187, 17 juillet 2012.

152 *Décision (PESC) 2010/197 du Conseil du 31 mars 2010 relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia)*, JOUE, nº L 87/33, 7 avril 2010.

153 « L'OTAN lance l'opération Ocean Shield au large de la Somalie », *Le Monde.fr*, 17 août 2009.

l'opération Sophia,[154] et de son pendant civil sur le territoire libyen EUBAM Lybia[155]. L'engagement de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer prend, dès lors une nouvelle ampleur, dont les enjeux endossés par les politiques communes se retrouvent au sein des actions PESC. (**Chapitre 4**)

[154] *Décision (PESC) 2016/118 du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies par l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA*, JOUE, 29 janvier 2016 CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Résolution 2240 (2015)*, S/REST/2240, 9 octobre 2015.

[155] *Décision (PESC) 2013/233 du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya)*, JOUE, nº L 138/15, 24 mai 2013.

§75. Les Etats membres de l'Union possèdent individuellement des Zones économiques exclusives (ZEE), dont le cumul, au travers de la « communautarisation » des zones de pêches en 1970[156], débouche sur la constitution d'une « zone économique exclusive communautaire », et fait de l'espace maritime de l'Union l'un des premiers du monde. La ZEE « communautaire » s'étend au fil des élargissements[157], des 6 membres fondateurs jusqu'aux 28 membres[158] que l'Union compte aujourd'hui, dont 23 sont des Etats côtiers, et 26 sont des Etats de pavillon[159]. L'addition de ZEE nationales, si elle ne constitue pas une ZEE sous souveraineté de l'UE, apparaît comme une réalisation régionale en termes de protection et d'exploitation des ressources de la mer[160]. Dans son propre intérêt, l'Union se doit de préserver et protéger ce potentiel[161] de ressources, en vertu du devoir de conservation de la gestion des ressources biologiques prévu par la convention de Montego Bay[162] en tant qu'obligation générale du droit international[163].

§76. La PCP vise à parvenir au niveau régional à une relative harmonisation des législations nationales et à la réduction de la flotte de pêche pour assurer la stabilité de la ressource : « la Commission vise à favoriser l'échange entre les acteurs nationaux du contrôle des pêches en vue de développer un rapprochement de leurs pratiques »[164]. Elle constitue un laboratoire sur l'effectivité et la mise en œuvre d'une politique commune

[156] Art. 1, *Règlement (CEE) n°2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d' une politique commune des structures dans le secteur de la pêche*, JOCE, nº L 236, 27 octobre 1970.
[157] RICHARD Bruno, *op. cit.*
[158] L'Union au moment de la rédaction comporte toujours 28 membres, le brexit n'étant pas encore entrée en vigueur
[159] « Les États membres de l'UE sont responsables du contrôle d'un littoral s'étendant sur plus de 90 000 kilomètres, bordant deux océans et quatre mers, en plus des territoires d'outre-mer et des installations de sûreté nationale dans d'autres océans. Ensemble, ils comptent plus de 1 200 ports de commerce, plus de 8 100 navires (de plus de 500 GT) battant leur pavillon, 4 300 compagnies maritimes enregistrées, 764 grands ports et plus de 3 800 installations portuaires; 80 opérateurs de sûreté enregistrés ont été désignés par les États membres. » « Surveillance maritime: unir les forces des États membres pour des mers et des océans plus sûrs », *Communiqué de presse*, 8 juillet 2014, p. 2.
[160] TREVES Tullio, « La Communauté européenne et la zone économique exclusive », *AFDI*, 22, 1976.
[161] « L'idée que la CE elle-même pourrait constituer le cadre de gestion d'un nouveau régime européen de la ressource halieutique fit son chemin, le pouvoir de proposition de la Commission et l'effet contraignant du droit communautaire étant censés garantir une meilleure application des mesures de régulation » LEQUESNE Christian, « Quand l'Union européenne gouverne les poissons », *Etudes du CERI*, 1999, p. 7.
[162] Art 56 pour la ZEE et 145 pour la Zone, Partie XII de la convention ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Convention de montego Bay », 1982.
[163] Partie XII de la convention *Ibid.*
[164] LEQUESNE Christian et CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES, De la convergence européenne à la mise en oeuvre différenciée : le cas de la politique de la pêche, Presses de Sciences Po, 2000, p. 28.

dans le domaine maritime qui a dû conquérir son indépendance de sa création[165] jusqu'à son autonomisation[166] de la PAC. L'exposé de la construction de la PCP illustre les éléments constitutifs d'une politique européenne en termes d'objectifs régionaux, et construction juridique dont la jurisprudence à dessiner les limites (1.1).

§77. La prise de conscience, que les ressources de la mer ne sont pas infinies, et conduit à l'inscription du principe de pêche durable comme objectif[167] de l'Union, pour assurer à la fois ses obligations internationales et la durabilité de ses ressources halieutiques. L'importance économique du domaine de la pêche pour l'Union et ses Etat membres explique en grande partie sa volonté de lutter contre la menace que constituent à cet égard les activités illicites en mer[168] (1.2). La recherche de cet objectif explique l'engagement de l'Union et ses Etats membres contre le phénomène croissant de la pêche INN. Pour ce faire, l'Union va mettre en œuvre une batterie de mesures contraignantes utilisant à la fois la prévention, la répression et le soutien visant l'éradication de cette pratique à l'échelle internationale. Elle apparaît sur la scène internationale comme un des acteurs les plus engagés, et soutenant ou initiant les différentes initiatives au sein des ORGP, de la FAO visant à éradiquer la pêche INN (1.3).

[165] VIGNES Daniel-Henri, « Aux origines de la politique communautaires de la pêche », in *La mer et son droit : mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, 2003.
[166] GONZÁLEZ-LAXE Fernando, *op. cit.*
[167] VERNIZEAU Diane, *Vers des pêcheries mondiales durables*, Thèse, Droit, Université de Bretagne Occidentale, 2013.
[168] OCDE, *Pourquoi la pêche pirate perdure: Les ressorts économiques de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2005.

1.1 L'émergence d'une compétence exclusive de l'Union issue de l'autonomisation de la PCP

§78. L'Union en coopérant avec ses Etats membres, coordonne les efforts et les normes pour atteindre ses objectifs, dans le cadre juridique que fixent les politiques communes. Toutefois, la construction des politiques européennes ne s'est pas faite sans encombre comme en témoigne la construction de la PCP[169], devenue avec le temps indépendante et distincte de la politique agricole commune (PAC). L'autonomisation de la PCP se construit sur deux grandes convictions : l'accès égal aux ressources pour la flotte de pêche de l'Union et la durabilité des stocks halieutiques[170]. L'objectif de ne pas mettre en danger l'activité de pêche sur le long terme et remplir les obligations internationales de l'Union au titre de la CMB viendra renforcer son autonomisation et marquer la naissance d'une politique commune. (a).

§79. La PCP pose la question de la primauté du droit de l'Union[171] et de la place des différents droits nationaux des Etats membres face à celle-ci, de son effectivité face à des tiers[172]. L'enjeu de la pêche viendra affirmer par la jurisprudence et les traités la distinction des compétences de l'Union[173]. Elle possède une compétence exclusive pour ce qui concerne la préservation des ressources et la conclusion d'accords internationaux en matière de pêche[174], et une compétence partagée[175] avec les Etats membres[176] sur les

---

169 « La Politique commune de la pêche est née formellement en 1970 autour d'un principe général et de deux formes d'intervention. Le principe général est celui du libre accès des pêcheurs des Etats membres aux eaux communautaires. Calquées sur les mesures de la Politique Agricole Commune (PAC), les deux formes d'intervention sont d'une part, l'organisation d'un marché communautaire des produits halieutiques sur le modèle des organisations communes de marché régissant les fruits et légumes, et d'autre part, des mesures d'aides structurelles à la modernisation des métiers de la mer et des outils de production » LEQUESNE Christian et CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES, *op. cit.*, p. 2.

170 DAILLIER Patrick, « Pêche », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2015.

171 MOLINIER Joël, « Primauté du droit de l'Union européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011.

172 DAILLIER Patrick, *op. cit.*

173 « C'est de la lecture combinée des articles 2 T.CE (missions de la Communauté), 3 T.CE (objectifs communautaires)– et des dispositions spécifiques à chaque champ d'action communautaire que l'on pouvait avoir une idée du système communautaire des compétences » BURGORGUE-LARSEN Laurence, « A propos de la notions de compétence partagée », *RGDIP*, 2006, p. 7-8.

174 Art. 2 §1 TFUE « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en oeuvre les actes de l'Union. » LES ÉTATS MEMBRES, *op. cit.*

175 Art. 2 §2 TFUE « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne » *Ibid.*

autres questions touchant au secteur. Si les compétences partagées sont exercées conjointement entre l'Union et les Etats membres[177], les compétences exclusives sont exercées directement par l'Union[178], sous réserve des principes d'attribution[179], de subsidiarité[180] et de proportionnalité[181] (b).

§80. Enfin, les liens entre l'élaboration des normes européennes par l'Union et leurs impacts sur la pratique des Etats membres se révéleront précurseurs dans la lutte contre les pratiques illicites en mer. Ils conduiront au développement du principe de pêche responsable[182], corolaire indispensable pour atteindre l'objectif de protection des ressources et disposer d'une action cohérente au niveau régional (c).

[176] « ce n'est qu'en 1992, avec l'adoption du Traité sur l'Union européenne (TUE)et la consécration textuelle du principe d'attribution des compétences (ancien article 3B§1 T.CE)comme la mise en exergue de la subsidiarité comme principe régulateur de l'exercice des compétences «non exclusives» (ancien article 3B§2 T.CE), que la notion de «compétences partagées» fit une entrée remarquée... non pas, en tant que telle, c'est-à-dire dénommée et présentée comme telle, sur la scène judiciaire, mais plutôt au sein de la doctrine » BURGORGUE-LARSEN Laurence, *op. cit.*, p. 10.

[177] Art. 4 TFUE *op. cit.*

[178] Art. 3 TFUE *Ibid.*

[179] Art 5. §2 TUE « En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres » *Ibid.*

[180] Art 5 §3 TUE « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole. » *Ibid.*

[181] Art 5. §4 TUE « En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » *Ibid.*

[182] VERNIZEAU Diane, *op. cit.*

a) L'influence du secteur de la pêche dans la construction des compétences européennes.

§81. L'évolution de la compétence européenne en matière de pêche se construit au fil des traités et de la jurisprudence[183]. Initialement conçue comme une des composantes de la politique agricole commune, la PCP s'est peu à peu autonomisée. La création du « Comité permanent des structures de la pêche »[184] avec le règlement 2141/70 marque la première étape de ce qui deviendra la politique communautaire des pêches (PCP). La seconde intervient avec l'inscription de l'égal accès à la zone de pêche communautaire[185] au sein des règles européennes en 1976[186], entrée en vigueur le 1er janvier 1977 : « Il convient que les États membres étendront, par une action concertée, les limites de leurs zones de pêche à 200 milles, à compter du 1er janvier 1977, au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique du Nord, sans préjuger d'une action de même nature pour les autres zones de pêche relevant de leur juridiction notamment pour la Méditerranée ». La création d'une politique commune structurante en 1976[187] et d'une direction générale dédiée à la pêche en 1977 constitue des étapes décisives de cette évolution[188]. Toutefois, la pêche en tant que telle avait besoin de son propre champ de compétences

§82. au vu de son importance pour bon nombre de pays du nord dont la Suède ou le Danemark, et du sud, comme la France ou l'Espagne[189]. Les négociations entre les Etats, bien que difficiles, aboutissent[190] en 1983 à l'instauration d'un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche[191].

---

183 GONZÁLEZ-LAXE Fernando, *op. cit.*

184 Règlement (CEE) 2141/70 *op. cit.*

185 APOLLIS Gilbert, « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », *AFDI*, vol 29, 1983.

186 *Résolution du Conseil concernant certains aspects externes de la création dans la Communauté, à compter du 1er janvier 1977, d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à deux cents milles*, JOCE, no C 105/1, 7 mai 1981.

187 §4 « À la différence d'autres politiques communes, celle des pêches trouve dans le droit international de la mer un fondement juridique satisfaisant pour donner au droit communautaire une opposabilité indiscutable tant vis-à-vis des pêcheurs communautaires en dehors des territoires maritimes des États membres que vis-à-vis des pêcheurs non communautaires dans les espaces marins sous la juridiction des États membres de la Communauté » DAILLIER Patrick, *op. cit.*

188 LEQUESNE Christian, « Quand la pêche devient une politique européenne », in *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche*, Presses de Sciences Po, 2001.

189 COMMISSION EUROPÉENNE, *La PCP en chiffres*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

190 « Laborieusement négociées pendant sept ans par les ministres de la pêche, le mesures de régulation contenues dans le règlement 170/83 du 25 janvier 1983 n'étaient pas foncièrement originales par rapport à celles qu'avaient promu jusqu'à lors les commissions internationales de pêche. Elles trouvaient place

§83. Jusqu'au règlement 170/1983[192], la PCP est confondue au sein du régime plus général de la politique agricole commune, c'est l'article premier du règlement qui vient acter cette autonomisation en établissant un « régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche »[193]. Cette première étape dans la construction de la PCP[194] ouvre juridiquement la voie à une harmonisation des pratiques et des régimes de sanctions[195].

§84. L'évolution des pratiques et des connaissances doit conduire à l'évolution des politiques européennes, la PCP n'échappe pas à cette logique de fond qui deviendra une constante pour le droit de l'Union. La PCP reste marquée par des événements, tels que le retrait du Groenland de la C.E.E. en 1985, ou les différentes vagues d'adhésions à la communauté, qui redimensionnent le champ d'action de la politique commune et les enjeux qu'elles portent à chaque élargissement. Le principal objet des négociations demeure le libre accès aux eaux des nouveaux Etats membres, et la gestion de la flotte et de l'effort de pêche, qui va conduire *in fine* à l'idée de système des quotas de pêche pour chacun des Etats[196]. La réforme de 1992[197] sur la politique de la pêche marque un nouveau tournant avec l'affirmation d'un ordre juridique régional au travers d'un régime communautaire de la pêche.

§85. Les prémices d'une politique européenne[198] et la question de la pêche sont présentes au sein de l'Union depuis le traité de Rome[199]. Les Etats membres, après d'âpres

---

néanmoins dans un cadre institutionnel original, puisqu'une agence de régulation supranationale, la Commission européenne, et des normes juridiques supranationales s'imposaient pour la première fois aux pêcheurs et aux administrations des Etats parties prenantes à une pêcherie. » LEQUESNE Christian et CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES, *op. cit.*, p. 3.

191 *Règlement (CEE) n°170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche*, JOCE, nº L 24/1, 27 janvier 1983.

192 *Ibid.*, p. 1.

193 Art. 1 «En vue d'assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation équilibrée sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées, il est établi un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche. A ces fins, ce régime comprend notamment des mesures de conservation, des règles d'utilisation et de répartition des ressources, des dispositions particulières pour la pêche côtière et des mesures de contrôle» *op. cit.*

194 VIGNES Daniel-Henri, *op. cit.*

195 *Règlement (CE) 1447/1999 du Conseil, du 24 juin 1999, fixant une liste des types de comportement qui enfreignent gravement les règles de la politique commune de la pêche*, JOCE, nº L 167/5, 2 juillet 1999.

196 LEQUESNE Christian, « Capteurs de quotas. La pêche européenne entre territoires et marché », *Critique Internationale*, 2, 1999.

197 *Règlement (CEE) n°3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture*, JOCE, nº L 389/1, 31 décembre 1992.

198 GONZÁLEZ-LAXE Fernando, *op. cit.*

199 Art. 38, *op. cit.*

négociations[200], intègrent les pêcheries comme un des sujets du marché commun au sein de l'article 38 du traité. La pêche, devient par la suite, une compétence exclusive de l'Union, reconnue au titre de l'article 3 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[201] sur l'objectif de préservation des ressources biologiques, et d'une compétence partagée pour le reste du secteur de la pêche comme le prévoit l'article 4 TFUE. Le secteur de la pêche, constitue un enjeu économique[202] et écologique considérable ce qui explique les bases dont dispose la PCP au sein du TFUE, au titre notamment des articles 38 et 43[203].

§86. Le chemin parcouru entre l'annonce au sein du traité de Rome jusqu'au grand chantier de 1992 et les conséquences du Traité de Maastricht, est considérable : « On le voit, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht ne sera pas sans conséquence sur l'évolution de future de la PCP […] l'article 171 alinéa 3 offre également à la Commission d'important pouvoir quant à son application, ce qui signifie, notamment que tous les Etats membres devront respecter les engagements pris dans le cadre de la PCP »[204]. La réforme comprend d'important pouvoirs, qui comprennent l'instauration de quotas nationaux[205] destinée à assurer la soutenabilité dans le temps de l'activité[206]. L'objectif consiste à permettre à l'Union d'assurer l'objectif de gestion de stocks, désormais combiné avec le principe de pêches durables, « Ce concept englobe l'utilisation durable des ressources halieutiques avec l'environnement, et le recours à des méthodes de capture et d'aquaculture sans effets nocifs sur les écosystèmes, les ressources ou leur

---

200 "On peut en prendre pour exemple la place importante de la pêche dans le processus d'adhésions du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande à la Communauté Economique Européenne en 1972. " DAILLIER Patrick, « Elargissement des communautés européennes et problèmes de la pêches maritimes », *ADMO*, IX, 1987.

201 §1 d] TFUE « la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche » *op. cit.*

202 « L'Union européenne est le premier négociant de produits de la pêche et de l'aquaculture dans le monde en termes de valeur. Ces dernières années ont été marquées par une augmentation des échanges de l'Union (importations et exportations), qui ont atteint 45,9 milliards d'euros en 2014 » p36 « L'Union européenne est le premier négociant de produits de la pêche et de l'aquaculture dans le monde en termes de valeur. Ces dernières années ont été marquées par une augmentation des échanges de l'Union (importations et exportations), qui ont atteint 45,9 milliards d'euros en 2014 » *Comment fonctionne l'Union européenne?*, Office des publications de l'Union Européenne, 2016, p. 36.

203 Titre III, TFUE, « l'Ariculture et la pêche » *op. cit.*

204 PROUTIÈRE-MAULION Gwenaëlle, *La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche des états membres*, Thèse, Droit, Université de Nantes. Faculté de droit et des sciences politiques, 1994.

205 DAILLIER Patrick, *op. cit.*

206 *Règlement (CEE) 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche*, JOCE, nº L 216/1, 20 octobre 1993.

qualité »[207]. L'adoption de ce principe va marquer une étape importante dans la PCP et aboutira à un code de bonne pratique sur la pêche durable en 2004[208].

§87. Le règlement de 1992 apporte un certain nombre de définitions au sein de son article 3, telles que le principe de « possibilités de pêche communautaire »[209], la notion « d'effort de pêche »[210] concernant la capacité d'activité des navires ou des flottes, ou encore ce que recouvre le terme de « navire de pêche communautaire »[211] avec l'idée que tout navire sous pavillon d'un des Etats membres soit soumis aux mêmes règles de pêches.

§88. De tels objectifs ne sont pas sans poser un certain nombre de défis en matière d'effectivité tout d'abord et sur la question de la charge des contrôles. Pour cette raison, le règlement de 1993[212] en prévoit les modalités avec pour objectifs d'assurer une surveillance efficace du respect de la PCP, en prévoyant que « le régime s'applique à toutes les activités de pêche et à toutes les activités connexes exercées sur le territoire et dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États-Membres »[213]. Le règlement fait apparaître la variable technologique comme un moyen de contrôle de l'effectivité du respect des normes. Elle se traduit par le projet de localisation des navires de pêches et de transmissions des données évoqué par l'article 3. La mise en œuvre de ce dispositif s'opère au sein des Etats par le biais de projets pilotes, amenés à prendre une place importante dans le développement du régime de contrôle des pêches[214] avec l'évolution des connaissances et des technologies disponibles qui n'étaient pas envisageables en 1993.

§89. Les mesures à prendre en cas de non-respect sont prévues par le titre VIII du règlement dont l'exécution est déléguée aux Etats membres, « Les États membres veillent à ce que soient prises les mesures appropriées, y compris, conformément à leur législation nationale, l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale contre les personnes physiques ou morales responsables, lorsqu'il est établi, notamment à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectués en vertu du présent règlement, que les règles de la politique commune de la pêche n'ont pas été respectées »[215]. L'élaboration de ce règlement

---

[207] FAO, *Code de conduite pour une pêche responsable*, 1995.
[208] *Code européen de bonnes pratiques*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.
[209] Art. 3 g), Règlement (CEE) 3760/92 *Op. cit.*
[210] Art. 3 f), Règlement (CEE) 3760/92 *Ibid.*
[211] Art. 3 d) Règlement (CEE) 3760/92 *Ibid.*
[212] Règlement (CEE) 2847/93 *op. cit.*
[213] Art. 1 *Ibid.*
[214] *Ibid.*, p. 93.
[215] Art 31 §1 Règlement (CEE) 2847/93 *op. cit.*

témoigne de l'engagement de l'Union dans le contrôle des pêches et de l'enjeu que constitue l'effectivité des politiques communes sur le terrain. Les deux dernières étapes interviennent en 2002 avec une série de trois règlements sur la durabilité des ressources[216], les modalités d'action structurelle[217] et les mesures sur la démolition des navires[218].

§90. L'ensemble de cette construction juridique débouchera en 2009 sur la notion d'espace maritime de l'Union européenne : « Par espace maritime de l'Union européenne, il faut entendre les eaux territoriales des États membres de l'UE, les zones économiques exclusives et les plateaux continentaux au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ainsi que l'ensemble des activités maritimes qui y sont menées, que ce soit au fond de la mer, en subsurface, en surface et au-dessus de la mer, ou encore les installations, les navires de charge, les bateaux de petite taille et les navires qui sont liés d'une façon ou d'une autre à l'UE, que ce soit par un pavillon, un titre de propriété ou un mandat de gestion. À cela s'ajoutent également toutes les zones de recherche et de sauvetage et toutes les zones d'opération qui auront été désignées pour une opération maritime menée par l'UE sous le commandement d'une autorité civile ou militaire »[219]. Les négociations autour de « l'espace européen » portent un ensemble de problématique qui touche l'espace maritime, avec des questions aussi diverses que la libre circulation des personnes et des marchandises[220] ou la diversité des définitions des activités impactent[221] la régulation régionale des activités en mer.

---

216 *Règlement (CE) 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche*, JOCE, n° L 358/59, 31 décembre 2002.

217 *Règlement (CE) 2369/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 modifiant le règlement (CE) 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche*, JOCE, n° L 358/49, 31 décembre 2002.

218 *Règlement (CE) 2370/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à l'établissement d'une mesure communautaire d'urgence pour la démolition des navires de pêche*, JOCE, n° L 358/57, 31 décembre 2002.

219 « Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime : Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE {SEC(2009) 1341} », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 15 octobre 2009, COM 2009/358/final. Nous emploierons le terme de « territoire maritime européen ou de domaine maritime de l'Union européenne » dans la suite de ce travail.

220 « Si la Cour de justice des Communautés européennes avait confirmé l'application de la liberté de circulation des travailleurs au secteur maritime, ainsi que des autres libertés économiques du marché intérieur, elle a dû constater, sur un recours en carence introduit par le Parlement, l'absence de mesures dans la politique commune des transports, notamment quant à la liberté de prestation de services. » CHAUMETTE Patrick et LANGLAIS Peter, « Politique européenne de sécurité maritime », *Transport & Sécurité*, 2019, p. 10 CJCE, 4 avril 1974, n° Affaire 167-73.

221 Art. 3§2 TUE «L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène» *op. cit.*

§91. L'ensemble de cette dynamique débouche sur la nouvelle politique commune de la pêche[222] en 2013. La réforme va s'incarner par l'instauration de mesures structurelles telles que l'organisation des produits de la pêche[223] et la création du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche[224]. L'objectif final est de donner à la PCP les moyens de mettre en œuvre sur le terrain les normes élaborées au niveau régional. La réforme de 2013[225] achève à la fois l'adaptation de la PCP à l'évolution des pratiques et la consécration de celle-ci comme politique commune. Les politiques communes regroupent ainsi un ensemble d'objectifs à atteindre sur un domaine sectoriel, elle pose de manière intrinsèque la question de la compétence de l'Union en la matière qui en matière de pêche va évoluer.

b) La politique de la pêche et la notion de compétence exclusive

§92. La PCP et sa mise en œuvre posent la question des compétences qui régissent les relations entre l'Union et ses Etats membres[226] et de leurs répartitions entre le niveau purement national et le niveau régional. La notion de compétence exclusive de l'Union apparaît au fil des traités, la pêche sera l'une d'entre elles, et recouvre un certain nombre de caractéristiques. La première d'entre elles est le haut degré d'intégration au sein de l'Union au titre du transfert de compétence que cela sous-tend[227]. Ainsi « lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive […] seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants »[228] ce que prévoit le TUE dans son article 3229. La jurisprudence de l'Union vient préciser que ce type de compétence vient « substituer à l'action unilatérale des États membres […] une action commune fondée sur des principes uniformes pour l'ensemble » de l'Union[230]. Toutefois, cette compétence est réservée à

[222] *op. cit.*
[223] *Règlement (UE) 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture*, JOUE, nº L 354/1, 28 décembre 2013.
[224] *Règlement (UE) 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche*, JOUE, nº L 149/1, 21 mai 2015, p. 2.
[225] « Pêche européenne », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 31 août 2017, [consulté le 23 mai 2018].
[226] CONSTANTINESCO Vlad et MICHEL Valérie, *op. cit.*
[227] *Ibid.* ,point 145 et suivant.
[228] *Ibid.* ,point 145.
[229] Voir supra §79.
[230] *Id.*, point 145. « selon les formules jurisprudentielles, les compétences exclusives traduisent le plus haut degré d'intégration dans la mesure où elles impliquent que la matière est « transférée dans son ensemble » à l'Union (Avis de la Cour no 1/75, 11 nov 1975, Rec. 1355), ce qui « exclut une compétence des États membres parallèle » à celle de l'Union (Avis de la Cour no 2/91, 19 mars 1993, Rec. I. 1061) »

l'action législative de l'Union, dont la mise en œuvre sur le terrain reste *in fine* dans la main des Etats[231].

§93. La compétence exclusive de l'Union en matière de pêche se construit à la fois dans les textes avec les différents traités et règlements et dans la jurisprudence[232]. La première étape sera l'affaire Costa contre ENEL[233] en 1964. Le jugement de la Cour vient établir le principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national, dans le cas où une compétence lui a déjà été transférée. L'affaire Kramer vient, quant à elle, consacrer en 1976[234] la capacité pour l'Union de conclure des accords internationaux, y compris en matière de pêche[235]. La Cour souligne, lors de la même jurisprudence, qu'il est possible pour l'Union de fixer des quotas de pêche au titre de sa compétence exclusive[236], si cela s'inscrit dans l'objectif d'assurer la conservation biologique. En toute logique si l'Union a la compétence à l'intérieur du « territoire communautaire », elle l'a aussi hors de celui-ci, dans les limites que lui fixe sa compétence au titre de la politique de la pêche.

§94. Deux précisions complétées par la jurisprudence par la suite[237] consacrent le caractère exclusif de la compétence de l'Union en matière de pêche par une série de jurisprudence[238]. Cependant, cette compétence exclusive « ne fait pas obstacle à un partage plus complexe des compétences entre l'Union européenne et ses États membres lorsqu'il s'agit de concilier les objectifs contradictoires de plusieurs politiques, notamment celle de protection de l'environnement et celle de la ressource halieutique ». Les politiques communes doivent, quand cela est nécessaire, s'adapter en ce qui concerne le partage de compétence pour atteindre des objectifs régionaux, sans pour autant remettre en cause l'exclusivité d'une des compétences de l'Union.

---

231 *Ibid.* ,point 145.
232 DAILLIER Patrick, *op. cit.* p.4.
233 CJCE, 15 juillet 1964, n° 6□64, *Flaminio Costa contre E.N.E.L* ; VAN RAEPENBUSCH Sean, « L'arrêt Costa c/ Enel et ses prolongements jurisprudentiels », *Revue de l'Union européenne*, 2015.
234 CJCE, 14 juillet 1976, n° Affaire 4/1976, *Cornelis Kramer et autres* point 17 et 18.
235 *Ibid.* point 17 et 18. : « 17 Que l'article 210 dispose que « la communauté à la personnalité juridique » ; 18 Que cette disposition, placée en tête de la sixième partie du traité consacrée au disposition générale et finales signifie que dans les relations extérieures, la communauté jouit de la capacité de prendre des engagements internationaux dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité, dont la sixième forme le prolongement ».
236 *Ibid.* point 33. « Il résulte des obligations et pouvoirs même que le droit communautaire à établis, sur le plan interne, dans le chef des institutions de la communauté, que celle-ci à compétence pour prendre des engagements internationaux tendant à la conservation des ressources de la mer »
237 DAILLIER Patrick, *op. cit.* point 9. « Cette jurisprudence s'appuyait sur l'affirmation du caractère exclusif de la compétence interne et externe de la Communauté en matière de pêche maritime (CJCE 14 juill. 1976, Kramer, aff. jointes 3-4-6/76, Rec. 1279. – CJCE 4 oct. 1979, – CJCE 5 mai 1981, Commission c/ Royaume-Uni, aff. 804/79, Rec. 1045. – CJCE 16 déc. 1981, Regina c/ Tymen, aff. 269/80, Rec. 3079. – CJCE 10 févr. 1982, Ministère public c/ Bout, aff. 21/81, Rec. 381. – V. Mer [Eur.]).
238 *Ibid.* point 9.

§95. La capacité de l'Union à conclure des accords internationaux, à la suite de la jurisprudence Kramer[239], lui permet de devenir signataire de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer[240]. Pour donner suite à la signature de la Convention, et les obligations internationales qui en découlent, l'action de l'Union va être guidée par les articles 118[241] et 119[242] au titre desquels il lui incombe d'agir pour la préservation des ressources en mer, obligation également présente au sein des traités au titre de l'article 3 du TFUE. La mise en œuvre de cette obligation prend plusieurs formes, dont la mise en place de mesures de protection des ressources halieutiques ou des quotas de captures pris au titre de la politique commune de la pêche[243] ne constitue que des exemples. Toutefois, la participation de l'Union à la Convention ne s'est pas faite sans mal, l'Union ne pouvant être considérée au même titre qu'un Etat souverain, et le statut juridique d'observateur ne convenait pas non plus.

§96. La situation singulière amènera les uns et les autres à un compromis sur la question, concernant les règles de participation à la Conférence : « Les règles de procédure applicables à la Conférence permettent, certes, une participation de la Communauté, en

---

239 *Cornelis Kramer et autres.*, [1976] 01279 Recueil de jurisprudence 1976 (Cour de Justice des Communautés Européennes).

240 *op. cit.* (CNUDM dans le reste du texte)

241 Art. 118 *Ibid.*« Les Etats coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les Etats dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales. »

242 Art. 119 *Ibid.*« 1. Lorsqu'ils fixent le volume admissible des captures et prennent d'autres mesures en vue de la conservation des ressources biologiques en haute mer, les Etats: a) s'attachent, en se fondant sur les données scientifiques les plus fiables dont ils disposent, à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins particuliers des Etats en développement, et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial; b) prennent en considération les effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci, afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise. 2. Les informations scientifiques disponibles, les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et les autres données concernant la conservation des stocks de poisson sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a lieu, et avec la participation de tous les Etats concernés. 3. Les Etats concernés veillent à ce que les mesures de conservation et leur application n'entraînent aucune discrimination de droit ou de fait à l'encontre d'aucun pêcheur, quel que soit l'Etat dont il est ressortissant. »

243 "L'Union européenne a mis en place des mesures pour réglementer l'exploitation des produits de la mer et de l'eau douce. L'élément central de la politique de conservation est le régime des totaux admissibles de capture (TAC) et quotas annuels. Chaque année, le Conseil fixe les quantités maximales de pêche pour chaque espèce et secteur de pêche, sur la base d'avis scientifiques. Il les répartit entre les États membres sur la base du principe de stabilité relative, qui tient compte du niveau historique d'exploitation de chaque Etat. Dès qu'un quota est atteint dans une zone déterminée, un arrêté d'interdiction est pris. Pour les stocks dont la conservation est menacée, l'UE adopte des plans pluriannuels. Ceux-ci définissent des taux maximums de mortalité à ne pas dépasser et limitent l'évolution future des TAC. " « La politique commune de la pêche », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 25 août 2017, [consulté le 23 mai 2018].

tant que telle, d'une portée qualitativement différente de celle qui est propre au statut d'observateur, accordée à d'autres entités. Mais elles cumulent aussi deux limites significatives, reprises de la pratique antérieure : la privation du droit de vote et le principe de l'alternance »[244]. Le compromis permet à l'Union, de participer aux négociations et d'y apporter sa contribution, sans être pour autant considéré comme l'égal des autres Etats partie, elle reste encore aujourd'hui la seule organisation régionale partie à la Convention. La participation de celle-ci fait apparaître une limite sur nombre des enjeux dont traite la Convention, « les États membres sont toujours les seuls compétents dans de nombreuses matières couvertes par la Convention »[245]. La répartition des missions et des coopérations évoluera avec la construction européenne, sans pour autant remettre en cause le partage de compétence entre l'Union et ses Etats membres sur des sujets tels que l'usage des navires de guerre ou le contrôle des ports qui reste du ressort purement national.

§97. La place de l'Union dans l'élaboration de la convention, la complexité de sa participation[246], définie au sein de l'Annexe IX de la Convention[247], vient renforcer sa compétence exclusive en matière de pêche, et de manières plus générales, les objectifs maritimes, qui peuvent faire l'objet d'une action de l'Union. Les objectifs qui en découlent, tels que la protection écologique, et la préservation des ressources halieutiques au travers de la gestion des stocks apparaissent comme autant de défis pour la PCP. Pour les atteindre, l'échelle régionale apparaît comme la plus efficace en termes de gestion[248], avec pour conséquence à long terme l'extension de la compétence exclusive de l'Union dans le domaine maritime avec la mise en place : d'une « politique commune exclusive où ne s'applique pas le principe de subsidiarité »[249].

§98. L'énonciation d'un tel objectif révèle la construction progressive d'un système unifié de lutte, contre le phénomène naissant de la pêche illicite. La première étape intervient avec l'intégration du principe de pêche responsable et l'élaboration d'un code

---

244 GARZON CLARIANA Gregorio, « L'Union européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer », *Revue Belge de Droit International*, janvier 1995, p. 36-45.

245 DAILLIER Patrick, « La C.E.E et la Convention de codification du droit de la mer une première occasion manquée ? », *ADMO*, VII, 1983.

246 « La compléxité même de la répartition des compétences maritimes entre la Communauté et les Etats membres se révélera rapidement un facteur favorable à la participation de la Communauté à la Convention de codification » *Ibid.*, p. 191.

247 Le régime général et condition d'adhésion sont prévu dans l'Annexe IX Participation d'organisations internationales *op. cit.* GARZON CLARIANA Gregorio, « L'Union européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer », *Revue Belge de Droit International*, janvier 1995.

248 « La régulation européenne de la ressource halieutique est née de l'offre de fonctionnaires de la Commission et d'experts partageant la conviction que la préservation des stocks appelait des solutions plus efficaces au plan européen que national » LEQUESNE Christian et CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES, *op. cit.*, p. 30.

249 DAILLIER Patrick, *op. cit.*

de bonnes pratiques[250] en 2004. La compétence exclusive de l'Union et sa capacité à contraindre les Etats via les procédures prévues par son propre cadre juridique au titre de la PCP va venir renforcer cet engagement. Le caractère exclusif de cette politique pose la première pierre des futurs outils de lutte contre les activités illicites en mer, notamment son engagement pour le principe de pêche responsable, préalable à l'engagement international de l'Union dans la lutte contre la pêche INN[251].

c) Les normes européennes et le principe de pêche responsable.

§99. Le principe de la pêche responsable[252] principale ligne directrice avant 2002 a pour principal objectif de préserver les différents stocks de poissons et d'assurer ainsi la pérennité de l'activité de pêche, la première évocation de ce principe apparaît en 1996 avec le code de conduite de la FAO[253]. L'objectif d'une pratique plus durable de la pêche, reconnu comme nécessaire par l'Union européenne et mis en œuvre par les Etats membres, demeure dans un premier temps à l'étape d'un code de conduite non contraignant[254]. Les choses évoluent avec la décision du conseil du 20 décembre 2002[255] sur la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques. Celle-ci est définie comme « l'exploitation d'un stock dans des conditions ne compromettant pas son exploitation future et n'ayant pas d'incidence préjudiciable sur les écosystèmes marins »[256]. Dès lors, l'Union fait entrer ce principe au sein de son cadre juridique régional, avec pour conséquence directe qu'il devient contraignant pour les Etats membres[257].

§100. De plus, le règlement vient affirmer l'importance du principe de précaution appliqué à la pêche[258], et précise que l'absence de données ne doit pas faire obstacle aux

---

250 Code européen de bonnes pratiques pour une pêche durable et responsable *op. cit.*
251 *Lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Parlement européen, 2010.
252 VERNIZEAU Diane, *op. cit.*
253 FAO (dir.), *Code de conduite pour une pêche responsable*, [s. n.], 1996.
254 *Ibid.*
255 Règlement (CE) 2371/2002 *op. cit.*.
256 Art.3 e) *Ibid.*
257 Les Etats membres s'il ne respecte pas les dispositions du règlement risque des sanctions au titre du Règlement (CE) 1447/1999 *op. cit.* Le même règlement sera remplacé par la suite en 2009 : *Règlement (CE) 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, JOUE, n° L 286/1, 29 juillet 2008.
258 "Le principe de précaution est un principe qui interdit l'introduction sur le marché d'un produit susceptible d'avoir un impact sur l'environnement, la santé, ou la sécurité des personnes, lorsqu'il fait l'objet de controverses scientifiques [..] D'après Alexandre Kiss et Dinah Shelton la première énonciation du principe de précaution au niveau international s'est faite en 1987 dans le cadre de la conférence internationale sur la protection de la mer du Nord à Londres " LEROY Arnaud et CILIENTO François, « Le Principe de Précaution appliqué à la Politique Commune des Pêches (PCP) », *Neptunus, e.revue*, 5, 1993, p. 1.

mesures de protections des ressources : « l'absence de données scientifiques pertinentes ne doit pas servir de prétexte pour ne pas adopter ou différer l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non-cibles et leur environnement »[259]. La question des données scientifiques disponibles sur les différentes espèces donnera lieu à plusieurs contentieux par la suite[260], cependant grâce à la dissociation entre le devoir de protection et la disponibilité de ces données, le droit de l'Union rappelle que la protection des ressources halieutiques fait partie de sa compétence exclusive et que les Etats ne peuvent s'y dérober[261].

§101. L'affirmation de ce principe, aura des conséquences par la suite[262] et marque encore une fois la place de la politique commune de la pêche comme la première politique qui amorce la montée en puissance de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer, avec l'adoption en 2004 d'un code de conduite[263]. La mise en œuvre du contrôle[264] et le suivi des infractions[265] restent cependant à la charge des Etats membres. En effet, avoir une gestion coordonnée s'est avéré nécessaire pour permettre une gestion durable pour parvenir à une pêche responsable. Cette volonté de coordonner les efforts et garantir la pêche durable[266] se retrouve dans les accords ACP au titre de l'accord de Cotonou[267]. Le principe de pêche responsable est indispensable à envisager pour comprendre la politique de l'Union et son engagement dans la lutte contre la pêche INN[268].

---

[259] Art. 3 i), Règlement (CE] 2371/2002 *Op. cit.*

[260] « Les parts relatives des facteurs de l'environnement et de l'exploitation dans la variabilité de l'abondance des ressources halieutiques sont souvent discutées et reste une problématique scientifique très actuelle. Il y a lieu de distinguer deux sources de variabilité des ressources : celles qui relèvent des fluctuations de l'abondance du recrutement, (nombre de jeunes poissons qui deviennent accessibles à la pêche chaque année grâce à la reproduction), et celles qui relèvent des fluctuations de biomasse des adultes non liées au recrutement. » FOREST Andre, L'épuisement des ressources : mythe ou réalité ?, Ifremer Nantes, 2004, p. 9.

[261] « Au point de vue Communautaire il découle de l'art 130 R du Traité de Rome (article 174 avec la numérotation du traité d'Amsterdam) » LEROY Arnaud et CILIENTO François, *op. cit.*, p. 2.

[262] « Un éclairage de la notion par la CJCE : l'apport de l'arrêt Mondiet [..] A travers une question préjudicielle, la CJCE est amenée à se prononcer sur la validité de l'article 9 bis, fondé sur le principe de précaution [..] La Cour retiendra principalement deux arguments : la nécessité d'assurer la protection des fonds de pêche afin de préserver l'activité économique liée à la pêche, et ensuite elle tient compte du droit international en vigueur dans ce domaine…c'est à dire contre la pêche au filet maillant dérivant. » *Ibid.*, p. 7.

[263] Code européenne de bonnes pratiques pour une pêche durable et responsable *op. cit.*

[264] Art. 24, Règlement (CE) 2371/2002 *op. cit.*

[265] Art. 25 *Ibid.*

[266]CURY Philippe, « Pour une gestion durable des pêches », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2013/2, 2013.

[267] *Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres*, signé à Cotonou, 23 juin 2000. L'accord a d'ores et déjà été révisé deux fois en 2005, et en 2010, l'accord dans son ensemble prendra fin en février 2020.

[268] Lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée *op. cit.*

§102. La PCP a réussi au fil du temps à étendre peu à peu son champ d'application, et conquérir son indépendance de la politique agricole commune. L'élaboration d'un cadre commun de gestion des pêches ne s'est pas faite sans heurts, il a tout de même eu lieu avec le temps et les discussions au sein des différentes instances de l'Union. Ainsi, le sentiment communautaire d'un intérêt commun a réussi à transcender la volonté des seuls Etats membres, en leur permettant d'établir un cadre juridique plus efficace que leurs seules législations nationales. La perception d'un intérêt partagé au niveau régional constitue une variable d'efficacité pour une politique européenne, qui doit à la fois convaincre les Etats d'agir ensemble et coordonner leurs efforts au niveau régional.

1.2 Une gestion commune pour la protection d'intérêts régionaux en mer

§103. Le secteur économique que constitue la pêche, et la volonté installée d'une gestion commune expliquent l'engagement de l'Union sur la question. La défense des intérêts de l'Union s'inscrit dans sa politique à la fois de voisinage et dans sa politique extérieure. Il va s'exprimer au travers de l'investissement de l'Union au sein des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)[269]. Au sein de ces organisations, plusieurs configurations juridiques vont se présenter, au titre desquels l'Union dans certains cas représente les Etats membres au titre de la compétence exclusive, ou siège en tant qu'observateur (a).

§104. La place qu'occupe le secteur économique de la pêche constitue un intérêt stratégique de l'Union européenne[270] sur le plan économique avec 3 à 5 % du PIB européen, et avec 3,17 % des captures mondiales[271] en 2016. Le poids économique constitue un motif d'engagement important pour l'Union, tant en termes de soft power,[272] qu'en termes d'élaboration d'un cadre juridique régional efficace (b). Les pratiques changent, la politique de la pêche a donc dû s'adapter pour les prendre en compte, et garantir la continuité de l'activité. Pour ce faire, la politique commune de la pêche va se moderniser plusieurs fois, afin de constituer au fil du temps l'exemple à suivre en matière d'adaptabilité d'une politique commune[273] à l'évolution des pratiques sur le terrain (c).

a) L'action de l'Union au sein des organismes régionaux de pêche

§105. L'action de l'Union européenne au sein de l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)[274] lui a permis de gagner de l'influence en termes de soft power au fil du temps, depuis son adhésion à l'organisation. Il s'agit d'une composante essentielle des politiques de l'Union européenne à l'échelle internationale en matière de pêche. Pour ce faire, « Il est donc essentiel que la Communauté, quatrième puissance de pêche mondiale, intensifie sa participation à la construction, l'édification et

[269] « Participation de la Communauté européenne aux Organisations Régionales de Pêche (ORP) », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 8 décembre 1999, COM(1999) 613 final.
[270] VIMONT Pierre, « Les intérêts stratégiques de l'Union européenne », sur *Carnegie Europe* [en ligne], publié le 20 avril 2016, [consulté le 14 juin 2016].
[271] *Comment fonctionne l'Union européenne?*, Office des publications de l'Union Européenne, 2016.
[272] NIVET Bastien, « Les sanctions internationales de l'Union européenne », *Revue internationale et stratégique*, n° 97, 2015.
[273] GONZÁLEZ-LAXE Fernando, *op. cit.*
[274] *Proposition de décision du Conseil concernant l'adhésion de la Communauté européenne à la FAO à l'occasion de la 26ème session de la Conférence de la FAO*, 18 octobre 1991 Suite à la décision du conseil du 25 novembre 1991, l'adhésion est actée le 26.

la définition d'une réglementation des ressources halieutiques conformément à ses engagements internationaux afin de défendre de façon durable les intérêts économiques de ses flottes hauturières et la mise en œuvre effective d'une politique de pêche responsable. »[275]. La communication de la Commission affirme l'intérêt de l'Union à participer aux ORGP, volonté qui va se heurter à plusieurs obstacles. Le premier d'entre eux sera surmonté, lorsque l'Union rejoindra la FAO, non pas en tant qu'observateur, mais avec la qualité de membre en novembre 1991[276].

§106. Le rôle de représentation de l'Union lui permet à la fois de faire connaître ses positions à ses partenaires, et de défendre ses intérêts[277], en coordonnant l'action de ses différentes politiques notamment la politique commerciale commune, afin d'atteindre les objectifs fixés par ses Etats membres[278]. La situation pour l'Union diffère selon les organismes. Avant que l'Union rejoigne la FAO, ceux-ci s'opposaient à lui reconnaître la qualité de membre, au risque de déséquilibrer le mécanisme des votes, logique qui disparaît avec son adhésion en 1991. Au sein des différentes ORGP auxquelles elle participe, l'Union a deux types de statut, soit de membres dans 17 d'entre elles[279], soit d'observateur au sein de la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO)[280] et le Comité des pêches de l'Atlantique Centre-Est (COPACE)[281].

---

275 COM(1999) 613 final *op. cit.*

276 *Proposition de décision du Conseil concernant l'adhésion de la Communauté européenne à la FAO à l'occasion de la 26ème session de la Conférence de la FAO*, préc., note 94 Suite à a la décision du conseil du 25 novembre 1991, l'adhésion est acté le 26 novembre 1991.

277 « En vertu de ses compétences exclusives en matière de pêche, la Communauté a entrepris une politique active de représentation et de défense de ses intérêts au sein des ORP », COM(1999) 613 final *op. cit.*

278 *Ibid.*

279 L'Union est membre de plusieurs ORGP, 6 consacrées aux thons (la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), la commission des thons de l'océan Indien (CTOI), la commission des pêches pour le Pacifique occidentale et central (WCPFC), l'accord relatif au programme internationale pour la conservations des dauphins (APICD), et la commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT)). Elle est également membre de 9 autres organisation (la commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), l'Organisation des pêches de l'Atlantiques Nord-Ouest (OPANO), l'organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OSCAN), l'Organisation de l'Atlantique du Sud-Est (OPASE), l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'Océans Indiens, l'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifiques Sud (ORGPPS), la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctiques (CCAMLR), la commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) et enfin la convention sur la conservation et la gestions des ressources en colin dans la partie centrale de la mer de Béring (CCPMCBS)). L'Union est également membre de deux ORGP consultatives (la commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO) et le comité des pêches de l'Atlantique Centre Est (COPACE)). COMMISSION EUROPÉENNE, « Organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) », sur *Pêche - European Commission* [en ligne], publié le 16 septembre 2016, [consulté le 15 novembre 2018] https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo_fr.

280 « Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC) », sur *FAO Fisheries & Aquaculture - Regional Fishery Bodies Summary Description* [en ligne], http://www.fao.org/fishery/rfb/wecafc/en .

§107. La participation de l'Union pose plusieurs questions juridiques, la première est de savoir à quel titre celle-ci est fondée à participer à ces organisations internationales. La réponse se trouve dans la jurisprudence avec la reconnaissance progressive de la compétence exclusive de l'Union, puis de la compétence de l'Union à conclure des accords internationaux en matière de pêche[282]. Le fait même de siéger au sein d'ORGP relève justement de cette compétence exclusive dans le domaine de la pêche au titre d'un long chemin, avec un rôle déterminant pour la CJCE[283].

§108. La jurisprudence de la Cour viendra acter l'alignement des compétences interne sur les compétences externes de l'Union[284]. La première étape intervient avec l'arrêt AETR[285] qui vient affirmer la compétence exclusive pour l'Union de conclure des accords internationaux dans le cadre des politiques communes[286], et l'impossibilité de séparer compétence interne et externe dans leurs mises en œuvre[287]. Quelques années plus tard, l'affaire Kramer[288] confirme la possibilité pour l'Union de conclure des accords internationaux en matière de pêche[289] et affirme en 1976[290] que « la communauté jouit de la capacité de prendre des engagements internationaux dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité, dont la sixième forme le

---

281 « Regional Fishery Bodies summary descriptions. Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF). Fishery Governance Fact Sheets », sur *FAO Fisheries & Aquaculture - Regional Fishery Bodies Summary Description* [en ligne], [consulté le 11 janvier 2019] http://www.fao.org/fishery/rfb/wecafc/en.

282 « La dimension internationale de la politique commune de la pêche », 2015.

283 « Compétence de l'Union européenne pour la conclusion des accords » RIDEAU Joël, *op. cit.*

284 « La compétence internationale des Communautés européennes ne se limitait pas aux seuls cas expressément prévus mais pouvait, en fonction des indications jurisprudentielles, résulter du principe de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes, expressément prévu par l'article 101 du Traité CEEA mais non par le Traité CE dans lequel il a été consacré jurisprudentiellement. » *Ibid.*, paragr. 111.

285 CJCE, 31 mars 1971, nº Affaire 22-70., *arrêt A.E.T.R.*

286 KOVAR Robert, « L'affaire de l'A.E.T.R. devant la Cour de Justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la C.E.E. », *Annuaire Français de Droit International*, 17, 1971.

287 point 19 « la mise en oeuvre des disposition du traité, séparer le régime des mesures internes à la communauté de celui des relations extérieures » Cour de justice des Communautés européenne, 31 mars 1971, nº Affaire 22-70., *arrêt A.E.T.R.*

288 *Ibid.*

289 Voir supra par **§92.**

290 « 17 Que l'article 210 dispose que la communauté à la personnalité juridique ; 18 Que cette disposition, placée en tête de la sixième partie du traité consacrée aux dispositions générales et finales, signifie que, dans les relations extérieures, la communauté jouit de la capacité de prendre des engagements internationaux dans toute l'étendue du champs des objectifs définis dans la première partie du traité, dont la sixième forme le prolongement ; 19 qu'en vue d'établir, dans un cas déterminé si la communauté à compétence pour prendre des engagements internationaux, il conviens de prendre en considération le système du droit communautaire, autant que ses dispositions matérielles ; 20 qu'une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité, mais peut découler également de manière implicite d'autres dispositions du traité, de l'actions d'adhésion et d'actes pris dans le cadre de ses dispositions par les institutions. De la communauté. ». Arrêt AETR, op cit

prolongement ». Enfin, en 1999, une communication de la commission viendra acter la possibilité pour l'Union de participer aux ORP[291].

§109. L'Union doit tenter, au nom de sa compétence exclusive, de venir affirmer une position européenne sur la question, Diane Vernizeau vient affirmer que « L'exclusivité des compétences que possède l'Union européenne au sein des Commissions de pêche est un atout considérable, compte tenu du fait que sa capacité à prendre part au processus décisionnel ne se voit pas concurrencée par ses États membres. »[292]. La position, quand elle est possible au titre de disposition propre aux ORGP, renforce l'influence et l'engagement de l'Union à la fois dans la régulation et la protection des ressources halieutiques. Le fait est que l'Union ne siège pas de la même manière au sein de toutes les ORGP, « La Commission générale des pêches pour la Méditerranée et la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique sont les seules ORGP dans lesquelles la participation de l'UE n'est pas substitutive de celles de ses États membres »[293].

§110. La question du marché du poisson est considérable, l'Union est le premier importateur mondial de produits de la mer[294] et explique en partie son investissement au sein des ORGP. L'Union avait un budget de 5 millions d'euros en 1981 pour négocier des accords de pêches, on atteint 300 millions d'euros en 1997, jusqu'à 144 230 millions d'euros en 2013[295]. L'engagement de l'Union[296] au sein des OGP confirme leurs rôles de régulations, et le soutien qu'il est nécessaire de leur apporter. Le secteur de la pêche pour l'Union est un enjeu économique majeur, « L'UE est le plus grand négociant de produits de la pêche et de l'aquaculture dans le monde en valeur. En 2017, le flux commercial entre l'UE et le reste du monde a dépassé de plus de 2,3 milliards d'euros celui de la

291 Participation de la Communauté européenne aux ORP *op. cit.*
292 VERNIZEAU Diane, *op. cit.*
293 *Ibid.*, p. 71.
294 OBSERVATOIRE EUROPÉEN DU MARCHÉ DES PRODUITS DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE (EUMOFA), *Le marché européen du poisson*, Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, le Directeur général., 2017.
295 CARMEN-PAZ MARTÍ, « Fiche Technique de l'Union Européenne : Les relations internationales en matière de pêche », Parlement Européen, 2017.
296 PANOSSIAN Anaïd, La négociation d'accords de pêches par l'Union Européenne, *La négociation d'accords de pêches par l'Union Européenne.*, Pedone, 2013.

Chine qui occupe la deuxième place »[297], de même l'UE occupe la 5e place mondiale en termes de production de produit de la mer et de l'aquaculture[298].

b) Le secteur économique de la pêche constitutif d'un intérêt stratégique de l'Union

§111. La pêche par son histoire[299] et sa valeur économique, représente un des intérêts stratégiques de l'Union européenne. Celle-ci, au travers de sa division affaires des pêches, assure une continuité dans le temps pour gérer les différents stocks halieutiques[300] par une politique de quotas[301] et de préservation des ressources[302], en vertu des obligations internationales de l'Union issues de la CMB. Les politiques européennes dont la nature est composite se trouvent limitées par certaines caractéristiques propres du territoire européen, qui connaît plusieurs réalités en fonction du degré d'intégration des secteurs concernés.

§112. La PCP concerne à la fois la ZEE communautaire « continentale », constituée par l'ensemble des espaces sous juridictions des Etats membres au large des côtes européennes, et une réalité, sur les autres océans du globe, avec deux réalités distinctes. La première est celle de la mondialité de l'activité de pêche, qui conduit l'Union à intégrer les pratiques des navires de ses Etats membres au large des Etats tiers au sein du champ de compétences de la PCP[303]. La seconde est la présence de l'Union sur tous les océans du monde au travers des territoires-ultra périphériques de l'Union, qui sont pour la plupart, intégrés dans le champ d'application de la PCP. L'ensemble cumulé représente pas moins de vingt-cinq millions de km^2 de ZEE et avec un enjeu économique considérable[304].

---

297 OBSERVATOIRE EUROPÉEN DU MARCHÉ DES PRODUITS DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE (EUMOFA), *Le marché du poisson de l'UE*, Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêches de la Commission européenne, 2018, p. 15, [consulté le 19 novembre 2018].

298 Tableau 1 : L'Union à produit 5 014 tones de produit issues de la pêche, et 1 290 tonnes issues de l'aquaculture, pour un total de 6304 tonnes annuel en 2016. *Ibid.*, p. 19.

299 VIGNES Daniel-Henri, *op. cit.*

300 WEISSENBERGER Jean, « La politique commune de la pêche : Conservation des ressources halieutiques et gestion des activités de pêche », Service de recherche du Parlement européen, 2016.

301 PROUTIÈRE-MAULION Gwenaëlle, *op. cit.* Pour une approche général des quotas et de leurs enjeux voir CHARLES-LE-BIHAN Danielle, « Quotas : les quotas de pêche de l'Union européenne », 2017.

302 Règlement (CE) 2371/2002, *op. cit.*

303 PANOSSIAN Anaïd, *op. cit.*

304 « Sur le total de 1 500 milliards d'euros en 2010, les secteurs traditionnels (pêche, construction navale) en assuraient 1 310, contre 190 pour les nouveaux secteurs (énergies marines renouvelables, offshore profond, mines sous-marines…). Dans 8 ans seulement, en 2020, on estime que l'ensemble de l'économie maritime représentera 2 550 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 450 pour ces nouveaux secteurs : une progression pour le moins spectaculaire » DESCLÈVES Emmanuel, « La mer, vecteur et enjeu du futur », *Études*, Tome 418, 2013.

§113. La pêche pour l'ensemble des territoires ultra-marins de l'Union est un enjeu pour ces territoires d'outre-mer essentiels avec une ZEE de près de 2 507 537 km2.[305] Il est une des sources de leur économie et des ressources, et pour cela ils doivent être soutenus quant à l'entretien de leur flotte et à leurs spécificités, ce qui a été rappelé le 27 avril 2017[306] par le Parlement européen. Celui-ci « préconise que la future PCP tienne pleinement compte des spécificités des RUP et leur permette de concrétiser le fort potentiel économique, social et environnemental que revêt le développement durable et raisonné du secteur de pêche dans ces régions »[307]. Le Parlement fait état de l'importance que revêt cette activité pour une économie aussi spécifique que celle des territoires ultra-marins, et justifie l'engagement de l'Union pour soutenir cette activité dans ces territoires.

§114. Toutefois, il vient rappeler par la suite que l'objectif de gestion des flottes que poursuit la PCP concerne les territoires ultra-marins soumis au droit de l'Union. Il « souligne dans ce contexte, qu'il est nécessaire de réexaminer la segmentation de la flotte (l'objectif étant de déterminer le juste équilibre entre les possibilités de pêche, et la capacité de pêche de la flotte artisanale des RUP dotées d'engins de pêche hautement sélectifs) par l'amélioration des caractéristiques techniques des navires peu stables ou ayant une faible puissance de propulsion ce qui représente un risque pour la sécurité de l'équipage en cas de mauvaises conditions météorologiques, dans le respect des critères scientifiques objectifs utilisés dans la construction navale et sans que cela se traduise par l'intensification d'une pêche non durable »[308]. Dès lors, la PCP tient compte, à la fois des caractéristiques propres à chaque région de pêches, et du cas particulier des RUP. Elle prend aussi en compte, le fait que les caractéristiques propres à la flotte doivent être adaptées au regard des exigences de la PCP[309] pour atteindre les objectifs fixés au niveau de l'Union.

§115. Cependant, les régions ultrapériphériques ne sont pas toutes incluses dans le champ d'application de la politique européenne de la même manière[310] que les territoires européens des Etats membres. Les RUP, « En dépit de la grande distance qui les sépare du

---

[305] Point 4, OMARJEE Rapporteur pour avis: Younous, « Avis de la Commission du Développement régional à l'intention de la commission de la pêche sur la gestion des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques », 2007.

[306] PARLEMENT EUROPEEN, *La gestion des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques*, P8_TA-PROV(2017)0195 (27 avril 2017), Parlement Européen. *».*

[307] *Ibid.*

[308] *Ibid.*

[309] *Ibid.*

[310] VESTRIS Isabelle, *Le statut communautaire des régions ultrapériphériques* [microfiche], thèse de doctorat, droit, Antilles-Guyane, 2010.

continent européen, les régions ultrapériphériques font partie intégrante de l'Union européenne et l'acquis communautaire est pleinement applicable sur leur territoire. Cependant, compte tenu de leur position géographique particulière et des difficultés qui l'accompagnent, les politiques européennes ont dû être spécialement adaptées à leur situation »[311]. L'éloignement géographique et la spécificité des zones de pêches peuvent et doivent être pris en compte au titre de la PCP, l'objectif est d'avoir une approche uniforme pour tendre vers l'harmonisation juridique entre les territoires, sans pour autant nier leurs spécificités[312].

§116. Dans ce cadre, l'application différenciée d'une politique européenne selon le territoire est à la fois une force et une faiblesse dans sa mise en œuvre. L'évolution de leurs champs d'application permet une grande souplesse et une entrée en vigueur progressive pour permettre à certains territoires de mieux s'y préparer. Les politiques européennes en générales, et particulièrement celle de la pêche, ne sont pas figées dans le temps, elles doivent évoluer et être amendées afin de répondre au mieux à l'évolution des activités. Les pratiques de pêches en usage, au début de la PCP, ne correspondent plus aux usages en vigueur en 2015, le cadre juridique de la PCP doit par conséquent lui aussi évoluer[313].

c) L'évolution normative de la politique de la pêche.

§117. La prise de conscience, que la pêche se doit d'être durable, représente un corolaire indispensable à la fois en termes de protection des ressources et pour la durabilité de l'activité de pêche[314] reconnue par les acteurs internationaux[315] et qui a conduit à l'élaboration des différents codes de conduite de la FAO. La Commission va aussi souligner la nécessité économique de mettre en œuvre ce principe dans les pratiques

311 FILIPA AZEVEDO, *Régions ultrapériphériques (RUP)* | Fiches techniques sur l'Union européenne | Parlement européen, Parlement Européen, avril 2017. Consulté le 20 juillet 2017.
312 VESTRIS Isabelle, *op. cit.*
313 GONZÁLEZ-LAXE Fernando, *op. cit.*
314 CURY Philippe, *op. cit.*
315 « En outre, le concept de pêche responsable exige bien évidemment, de la part des acteurs concernés, le respect d'un certain comportement. Encore faut-il ici cerner la notion d'attitude responsable. Certes, le droit international, tout au long des dix années écoulées, a mis en lumière différents indices permettant en définitive l'élaboration d'un véritable Code de conduite, destiné à orienter le comportement de toute personne impliquée dans l'activité de pêche Les avancées du droit international doivent ainsi guider Faction des instances communautaires, soucieuses elles aussi de garantir la pratique d'une pêche responsable qui, tout particulièrement, intègre les exigences de la protection de l'environnement, comme l'exige le traité CE depuis 1997Mais si la politique commune de la pêche (PCP) repose sur le principe de responsabilité, elle doit toutefois adapter ce principe aux réalités socio-économiques de l'Union européenne. Dans ce contexte, il est à craindre que la gestion responsable des ressources biologiques de la mer ne soit regardée par les décideurs communautaires qu'à travers le prisme parfois déformant de la responsabilité politique » CUDENNEC Annie, « La politique commune de la pêche est-elle une politique responsable ? Principe de responsabilité et politique commune de la pêche », *RMCUE*, 2000, 2000.

de pêches[316], et que l'Union doit le prendre en compte pour intégrer dans la durée à inclure ce principe dans l'activité de pêche à l'échelle communautaire[317].

§118. La Commission et les acteurs de la pêche en ont progressivement pris conscience[318] et l'ont intégré pour assurer l'avenir de la pêche pour les acteurs européens : « D'après la dernière évaluation réalisée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), près de 85 % des stocks halieutiques mondiaux pour lesquels des informations sont disponibles sont soit entièrement exploités, soit surexploités. L'Union européenne (UE) doit s'efforcer de remédier à cette situation en prenant rapidement des initiatives courageuses. »[319].

§119. L'engagement se traduit dès lors certes dans la mise en œuvre de la PCP au sein de l'Union, et dans la politique extérieure de celle-ci, « Du fait de ses flottes et de ses investissements, des accords bilatéraux qu'elle a conclus avec les pays tiers et de sa participation aux principales organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), l'UE est l'un des très rares acteurs de premier plan à maintenir une présence forte dans l'ensemble des mers et des océans de la planète. »[320]. Les mers incarnent un enjeu économique et écologique d'avenir,[321] dont l'Union prend la mesure et *in fine* du besoin

316 « En outre, le concept de pêche responsable exige bien évidemment, de la part des acteurs concernés, le respect d'un certain comportement. Encore faut-il ici cerner la notion d'attitude responsable. Certes, le droit international, tout au long des dix années écoulées, a mis en lumière différents indices permettant en définitive l'élaboration d'un véritable Code de conduite, destiné à orienter le comportement de toute personne impliquée dans l'activité de pêche Les avancées du droit international doivent ainsi guider Faction des instances communautaires, soucieuses elles aussi de garantir la pratique d'une pêche responsable qui, tout particulièrement, intègre les exigences de la protection de l'environnement, comme l'exige le traité CE depuis 1997 mais si la politique commune de la pêche (PCP) repose sur le principe de responsabilité, elle doit toutefois adapter ce principe aux réalités socio-économiques de l'Union européenne. Dans ce contexte, il est à craindre que la gestion responsable des ressources biologiques de la mer ne soit regardée par les décideurs communautaires qu'à travers le prisme parfois déformant de la responsabilité politique » *Ibid.*

317 « À l'heure ou le principe de responsabilité doit guider le comportement de toute personne exerçant une activité aussi prédatrice que celle de la pêche, il importe d'examiner en quoi la Communauté européenne s'efforce d'agir de manière réellement responsable, notamment pour préparer les pêches communautaires à aborder sereinement le 21ème siècle. » *Ibid.*

318 «Les avancées du droit international doivent ainsi guider Faction des instances communautaires, soucieuses elles aussi de garantir la pratique d'une pêche responsable qui, tout particulièrement, intègre les exigences de la protection de l'environnement, comme l'exige le traité CE depuis 1997» Annie CUDENNEC, « La politique commune de la pêche est-elle une politique responsable ? Principe de responsabilité et politique commune de la pêche », (2000) 2000-440 *Rev. Marché Commun Union Eur.*

319 « Communication relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 juillet 2011, COM/2011/0424 final.

320 *Ibid.*

321 DESCLÈVES Emmanuel, *op. cit.*

de le protéger pour préserver cette source potentielle de croissances et de connaissances[322].

§120. L'ensemble de ces enjeux guident l'évolution de la PCP symbolisée par les différents règlements qui se sont succédé, le dernier en 2013[323]. L'enjeu est à la fois économique et écologique[324], et explique l'investissement de la Commission dans le secteur maritime, « L'exploitation non durable menace le fragile équilibre des écosystèmes marins, l'utilisation de l'espace maritime donne lieu à une concurrence de plus en plus féroce, et la faune et la flore sauvages, autant que les activités humaines qui dépendent de la mer, souffrent de la dégradation de l'environnement et de la perte de biodiversité »[325] sur le sujet tout comme les diverses obligations légales qui lui incombe au titre de la CNUDM[326].

§121. Les politiques européennes prennent pour bases une double volonté politique et juridique, symbolisée par l'action des Etats membres et leurs volontés réelles de parvenir ou non à des dispositions régionales et économiques, sur des activités qui génèrent pour nombre d'Etat côtier membre de l'Union des enjeux considérables dans le secteur de la pêche. L'évolution de la législation européenne sur la question de la pêche s'inscrit dans une montée en puissance progressive de l'Union au fur et à mesure de l'extension de sa compétence exclusive en la matière. La mise en place des quotas de pêches et de la gestion de la flotte sous pavillon « européen » des Etats membres constitue une des étapes de cette montée en puissance, destinée *in fine* à harmoniser la législation pour l'ensemble de l'Union[327].

§122. La pratique de la pêche illégale, met en danger ce fragile équilibre, et menace à terme l'activité même de la pêche, et rend de facto inutile la volonté communautaire de parvenir à des pratiques durables dans le secteur permettant la préservation des stocks et le maintien de l'activité économique. Les recettes économiques liées à ses pratiques de pêche INN[328] constituent un nouveau front auquel il convient de faire face. Pour cela, l'Union va accroitre son engagement dans la lutte internationale[329] contre le

---

322 Affaires maritimes et pêches, préserver l'avenir de nos mers et de nos océans et générer de la croissance *op. cit.*
323 Règlement (UE) 1379/2013 *op. cit.*
324 WEISSENBERGER Jean, *op. cit.*
325 Affaire maritime et pêche, préserver l'avenir de nos mers et de nos océans et générer de la croissance *op. cit.*
326 GARZON CLARIANA Gregorio, *op. cit.*
327 PROUTIÈRE-MAULION Gwenaëlle, *op. cit.*
328 OCDE, *op. cit.*
329 La dimension internationale de la politique commune de la pêche *op. cit.*

phénomène, avec un ensemble de dispositions régionales à la fois axé sur la prévention et sur la répression. L'outil juridique des listes noires va s'inscrire comme une arme économique dans l'arsenal législatif de l'Union qui prouvera son efficacité.

1.3 L'engagement politique et juridique de l'Union européenne dans la lutte internationale contre la pêche INN

§123. Le champ d'application de la législation régionale, qu'il soit géographique ou juridique, s'avère déterminant pour mesurer l'efficience des politiques européennes et demande l'engagement des Etats pour atteindre sa pleine efficacité. La jurisprudence et la pratique ont démontré la capacité de l'Union à négocier des accords internationaux[330] en matière de pêche[331]. Elle s'avère d'une importance stratégique dans la lutte contre la pêche INN, notamment au travers du rôle de l'Union au sein des instances internationales[332]. Son investissement au sein des différents organismes régionaux de gestion des pêches[333], explique en grande partie les rapports anciens de l'Union avec la FAO. La FAO fut la première à tirer la sonnette d'alarme sur les pratiques de pêche INN et l'enjeu de la durabilité des ressources, et sur les dangers que cela représente dès les années 90 (a).

§124. La communauté internationale[334] avec la conférence de Cancún[335] montre son inquiétude sur le phénomène croissant de la pêche INN. À ce titre, l'Union va s'engager dans la préservation des ressources en mer et a adopté un règlement spécifiquement dédié à la lutte contre la pêche INN[336] en 2008. La lutte contre la pêche INN va prendre plusieurs formes au cours des années jusqu'au tournant de 2010[337]. La lutte contre cette

330 DE KERCHOVE Gilles et MARQUARDT Stephan, *op. cit.*
331 PANOSSIAN Anaïd, *op. cit.*
332 « Pour apporter des solutions efficaces aux principaux problèmes auxquels sont actuellement confrontées les pêcheries, comme la lutte contre la pêche illicite, non réglementée et non déclarée (INN) et la réduction de la surcapacité, l'UE doit obtenir le soutien des autres acteurs mondiaux » *op. cit.*, nº 2.2 COM/2011/0424 final.
333 « Les ORGP jouent un rôle tout à fait essentiel dans la conservation et la gestion des stocks de poissons communs et migrateurs. L'UE s'est engagée, dans le cadre de la convention UNCLOS comme dans celui de l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons, à participer aux travaux des diverses ORGP, pour autant qu'elle ait un intérêt réel[8] dans les pêcheries gérées par ces organisations, en tant que pays pratiquant la pêche concernée ou en tant que pays dont le marché sert de débouché aux produits de cette pêche. » *Ibid.*, nº 2.3.
334 OCDE, « Historique des initiatives et actions contre les activités de la pêche INN ».
335 ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Déclaration de Cancùn, Conférence Internationale sur la pêche responsable*, 08/05 1992.
336 Règlement (CE) 1005/2008 *op. cit.*
337 *Règlement (UE) 86/2010 de la Commission du 29 janvier 2010 modifiant l'annexe I du règlement (CE) 1005/2008 du Conseil en ce qui concerne la définition des produits de la pêche et modifiant le règlement (CE) 1010/2009 de la Commission en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux inspections des navires des pays tiers et les arrangements administratifs pour les certificats de capture*, JOUE, nº L 26/1, 29 janvier 2010.

activité illicite au niveau de l'Union va utiliser l'arme économique des listes noires[338] dans la lutte contre la pêche INN (b).

a) La création d'un cadre juridique issue des travaux de la FAO sur la pêche INN

§125. L'action internationale de l'Union s'explique par la menace des pratiques INN pour l'environnement et l'économie du secteur de pêche. L'implication de l'organisation va se faire à l'échelle régionale et mondiale au travers de la PCP, « Afin que la dimension interne du problème de la pêche INN soit correctement prise en compte, il est essentiel que la Communauté adopte les mesures nécessaires pour mieux faire respecter les règles de la politique commune de la pêche »[339.] La FAO va lancer des réflexions, puis des méthodologies pour comprendre le phénomène, puis le combattre[340]. L'Union européenne va prendre une part importante dans l'élaboration de ses mesures, et s'engager auprès de ses Etats membres pour lutter contre ces pratiques, « Afin que la dimension interne du problème de la pêche INN soit correctement prise en compte, il est essentiel que la Communauté adopte les mesures nécessaires pour mieux faire respecter les règles de la politique commune de la pêche. »[341]. L'échelle régionale et mondiale de la stratégie de lutte est donc définitivement acquise dès les années 2000.

§126. La collaboration entre l'Union et la FAO aboutit à un premier document émis en 2001, le « Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée »[342]. Il va avoir un impact considérable sur les débats à la fois politiques et juridiques sur la question, avec une première étape de définition juridique au niveau international des activités de pêches dites illicites[343]. Dans le même temps, il vient porter l'affirmation du principe de responsabilité de l'Etat du

[338] Cette liste noire de pays non coopérant est prévue au titre des Article 33, 34, 35, les articles 37 et 38 définissent les modalités de sanctions commerciales à l'encontre de ces Etat. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*

[339] VERNIZEAU Diane, *op. cit.*, p. 64.

[340]« Mécanismes régionaux | Pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ».

[341] VERNIZEAU Diane, *op. cit.*, p. 64.

[342] *op. cit.*, p. 9- 10.

[343] Art. 3.1 *op. cit.*,**« Par pêche illicite, on entend des activités de pêche:** 3.1.1 effectuées par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux placées sous la juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci, ou contrevenant à ses lois et règlements; 3.1.2 effectuées par des navires battant pavillon d'États qui sont parties à une organisation régionale de gestion des pêches compétente, mais qui contreviennent aux mesures de conservation et de gestion adoptées par cette organisation et ayant un caractère contraignant pour les États ou aux dispositions pertinentes du droit international applicable; ou 3.1.3 contrevenant aux lois nationales ou aux obligations internationales, y compris celles contractées par les États coopérant avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente. ».

pavillon[344] et plus généralement des obligations internationales des Etats[345], la définition européenne des activités de pêche INN reprenant en terme quasiment identique la définition de la FAO[346].

§127. L'Union adopte son propre plan d'action en 2001[347] en reprenant les grandes lignes de celui de la FAO, et en énonçant un certain nombre d'objectifs. La définition de la FAO vient souligner le rôle régulateur et primordial des Organisations régionales de Gestions des Pêches (ORGP) dans la régulation de l'activité, importance reprise dans le plan d'action de l'Union contre la pêche INN[348]. Les deux plans listent les activités concernées au titre de la pêche non déclarée[349] : la déclaration de pêche a été faussée d'une manière ou d'une autre par son déclarant envers les autorités nationales ou l'ORGP en charge de la zone. Enfin, la troisième pratique concerne la pêche non réglementée[350], autrement dit des activités de pêches commises par un navire sans pavillons ou bâtant celui d'un Etat non partie à l'ORGP de la zone de pêche concernée. Elle inclut la pratique de la pêche dans des zones ne bénéficiant pas de mesure de protection particulière, et, là encore, l'Union aligne son droit régional sur la définition de la FAO.

§128. La simple prise de conscience ne suffit pas et c'est bien une véritable construction juridique qu'il est nécessaire de mettre en place de manière provisoire, puis de manière pérenne, avec la « révision du règlement (C.E.E.) n°2847/93 du Conseil du 12 octobre 1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche ».[351] La révision interviendra par le Règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil du

---

344 MORIN Michel, « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats », in *Maritime Areas : Control and prevention of illegal traffics at sea.*, GOMYLEX, 2016.

345 Plan d'action de la FAO (2001) *op. cit.*, p. 9- 10.

346 Article 2 du règlement de 1005/2008 *op. cit.*

347 *op. cit.*

348 Action n°5 « Développement de schémas de contrôle et d'inspection au sein de chaque ORP » *Ibid.*

349 Art. 3.2 ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *op. cit.*, **Par pêche non déclarée, on entend des activités de pêche:** 3.2.1 qui n'ont pas été déclarées, ou l'ont été de façon fallacieuse, à l'autorité nationale compétente, contrevenant ainsi aux lois et règlements nationaux; ou 3.2.2 entreprises dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente, qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de façon fallacieuse, contrevenant ainsi aux procédures de déclaration de cette organisation

350 Art 3.3 *Ibid.* **Par pêche non réglementée, on entend des activités de pêche**: 3.3.1 qui sont menées dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou par une entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation; ou 3.3.2 qui sont menées dans des zones, ou visent des stocks pour lesquels il n'existe pas de mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international. ».

351 VERNIZEAU Diane, *op. cit.*, p. 64.

29 septembre 2008,[352] qui établit un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, pour ce faire il reprend les définitions du plan d'action de la FAO dans l'article 2 de son règlement, « établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements »[353]. Elle établira au travers de ce règlement un cadre juridique qui vise directement les accords de pêche, qu'elle peut conclure pour le compte de l'ensemble de ses Etats membres au titre de sa compétence exclusive[354]. L'importance économique de la pêche va être soulignée par une étude de l'OCDE sur les sources de la pêche illégale, et pourquoi la pratique perdure[355]. Les Organisations créées pour coordonner et réglementer les pratiques au sein des différentes zones de pêches instaurent un espace de négociation et d'élaboration de droit régional.

§129. La définition de la FAO est contenue au sein d'un plan d'action et donc n'a pas de véritable valeur contraignante pour les Etats. Le texte de l'Union européenne quant à lui est contenu au sein d'un règlement européen, qui s'impose de manière contraignante aux Etats membres. La volonté de rendre contraignante cette définition démontre l'engagement européen à lutter contre le phénomène. La révision interviendra par le Règlement (CE) n°1005/2008, du Conseil du 29 septembre 2008[356] qui établit un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en reprenant les définitions du plan d'action de la FAO dans l'article 2 de son règlement, « établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements ».[357] Elle établira au travers de ce règlement un cadre juridique qui impacte directement les accords de pêche, qu'elle peut conclure pour le compte de l'ensemble de ses Etats membres au titre de sa compétence exclusive[358].

[352] Règlement (CE) 1005/2008 *op. cit.*
[353] *Ibid.*
[354] MORIN Michel, « L'accord FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'Etat du port », *ADMO*, XXVIII, 2010.
[355] OCDE, *op. cit.*
[356] Règlement 1005/2008, *op. cit.*
[357] Règlement 1005/2008 *Ibid.*
[358] MORIN Michel, *op. cit.*

b) Le cadre régional de lutte contre la menace économique et écologique de la pêche INN

§130. La première évolution des normes en matière de pêche est intervenue avec l'adoption du principe d'une pêche durable, détruisant le mythe d'une mer inépuisable, « Autrefois, les ressources halieutiques paraissaient tellement abondantes et les poissons tellement prolifiques qu'il était impensable que les pêcheries puissent entamer la productivité des mers. L'immense productivité des océans fascinait les esprits. Les ressources marines semblaient se régénérer instantanément et les océans ressemblaient à des cornes d'abondance »[359]. La question de la durabilité de l'activité est un objectif de la politique commune de la pêche, et des mesures tant en termes de droit qu'en matière d'incitation ont été prises. Cependant, la durabilité des stocks a été mise à mal par une autre pratique, qui elle ne venait pas de la méconnaissance des conséquences de l'activité en mer, mais bien de l'activité criminelle[360] que constitue la pêche INN. Celle-ci menace à court terme les ressources marines et l'activité de pêche[361].

§131. L'Union européenne au travers de ses différents engagements dans la lutte contre la pêche illégale va apparaître comme un moteur au niveau international. La Communauté européenne, devenue Union européenne aujourd'hui, peut utiliser dans un premier temps, un ensemble de sanctions à l'égard d'Etats tiers, qui en l'occurrence ne remplirait pas leurs obligations internationales de lutte contre la pêche INN. La mise en œuvre de cette procédure de sanction est encadrée et progressive, l'objectif étant l'incitation, la sanction apparaissant comme l'étape ultime et non pas l'objectif.

§132. Le déploiement de tels instruments demande une base juridique pour les mettre en œuvre de manière contraignante : « L'article 301 CE (ex- 228 A), qui sera dorénavant

---

[359] CURY Philippe, *op. cit.*

[360] A. OANTA Gabriela, « Illegal Fishing as a Criminal Act at Sea », in *La criminalité en mer*, Martinus Nijhoff, 2014.

[361] « La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) appauvrit les stocks de poissons, détruit les habitats marins, met la sécurité alimentaire en péril, entraîne une distorsion de la concurrence, pénalise les pêcheurs honnêtes et affaiblit les communautés côtières, notamment dans les pays en développement. Elle const itue une menace environnementale sérieuse pour les stocks de poissons et peut aboutir à l'effondrement des activités de pêche. La valeur totale estimée de la pêche INN s'élève à au moins 10 milliards d'euros par an 1 . Chaque année, entre 11 et 26 millions d e tonnes de poissons sont capturées de manière illicite, ce qui correspond à au moins 15 % des captures au niveau mondial. La perte de ressources, de recettes, de nourriture et de moyens de subsistance qui en résulte est considérable. Cette situation met s érieusement en péril les droits de l'homme et la sécurité, la sûreté maritime, l'activité économique et le commerce, aussi bien en mer qu'à terre. » COMMISSION EUROPÉENNE, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'application du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil*, 1 octobre 2015, p. 2.

la base juridique générale pour toute adoption de sanctions communautaires. Selon cette disposition : "Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptée en vertu des dispositions du Traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires »[362]. La possibilité est réelle pour l'Union et ses Etat membres par le biais du Conseil, de contribuer activement à la lutte à l'échelle mondiale contre la pêche INN comme le prévoit le plan d'action de 2006[363].

§133. L'Union, au travers de la politique commerciale commune ou de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dispose de différents moyens de mettre en œuvre ses politiques communes dans ses relations extérieures. De plus, elle dispose des outils juridiques nécessaires[364] pour prendre des sanctions en cas de non-respect des normes européennes à l'encontre des navires, sous pavillon d'un de ses Etats membres, et ceux des Etats tiers[365] qui pêchent au sein des zones maritimes sous juridictions d'un de ses Etats membres. Les grands principes de la mise en œuvre des sanctions économiques se trouvent dans deux documents. Les principes de base concernant le recours aux mesures restrictives élaboré en 2004[366] en dessinent les grandes lignes politiques ; et les lignes directrices[367] concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives

362 SINOU Despina, « Les Sanctions Communautaires à l'égard de Pays Tiers », Les sanctions économiques en droit international, Brill, 2016, p. 606-607, [consulté le 18 juillet 2017].

363 PARLEMENT EUROPÉEN, « Plan d'action contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », 2006,.

364 « le rôle de premier plan mondial assumé par l'Union avec le nouveau paquet de mesures de contrôle, qui repose sur le règlement INN, le règlement "contrôle" et le règlement "autorisations de pêche"; considère qu'il offre un vaste éventail complet d'instruments pour lutter contre ce fléau des océans, dans la mesure où il précise les responsabilités de l'État du pavillon, de l'État côtier, de l'État du port et de l'État de commercialisation, qui sont dévolues aux États membres de l'UE aussi bien qu'aux pays tiers, ainsi que les obligations concernant les activités de leurs ressortissants; demande instamment que ces instruments soient strictement appliqués » PARLEMENT EUROPÉEN, PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT *et al.*, *Le combat contre la pêche illégale au niveau mondial Résolution du Parlement européen sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondial, le rôle de l'Union européenne*, JOUE, nº CE 153/148, 17 novembre 2011, nº 4.

365 *Règlement (CE) 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires*, JOUE, nº L 286/33, 29 octobre 2008; *Règlement (UE) 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes*, JOUE, nº L 347/81, 28 décembre 2017.

366 *Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions)*, PESC 450, 7 juin 2004.

367 *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, 15 juin 2012.

mises à jour en 2017[368]. La mise en œuvre de sanctions économiques ou politiques est conditionnée à plusieurs règles de légalité, tout d'abord « L'imposition de mesures restrictives doit s'accompagner d'une présentation du contexte juridique des dites mesures »[369], de proportionnalité, et de garantie[370].

§134. Les deux documents de base de l'Union viennent ainsi préciser l'emploi de telles sanctions économiques et en distinguer plusieurs types. Dans un premier temps, le document de 2004 vient rappeler la conviction du Conseil sur le fait que la mise en œuvre de sanction contribue à la stabilité internationale et s'inscrit dans les obligations internationales de l'Union[371] sur la base de l'article 19 du TUE[372]. Cependant, et dans certaines conditions, l'Union se réserve le droit de prendre des sanctions de manières autonomes[373], bien que la mise en œuvre de ses sanctions doive se faire de manière progressive[374].

§135. L'impact de ces sanctions est également pris en compte aux vues de la volonté, que dans leurs mises en œuvre. Les sanctions sont ciblé de telles sortes à « limiter autant que possible les effets négatifs sur le plan humanitaire ou les conséquences imprévues pour les personnes non ciblées ou les pays voisins »[375]. Les limites politiques et l'exigence sont ainsi posées par l'Union, le document de 2012 va venir lui conforter la mise en œuvre de ses sanctions et en dessiner la mise en œuvre juridique. Les sanctions doivent ainsi avoir une cible claire et définie, qui soit conforme à la stratégie de globale de l'Union dans le secteur concerné, en l'occurrence la pêche[376], et s'inscrire dans les objectifs de la PESC, telle qu'ils sont inscrits à l'article 21 du TUE[377].

---

368 *Lignes directrices relatives aux sanctions*, 8 décembre 2017.

369§8, Ligne directrices concernnant la mise en oeuvre et l'évaluation de mesure restrictives CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 7.

370§10 *Ibid.* « Comme indiqué ci-dessus, les mesures restrictives devraient notamment être élaborées à la lumière de l'obligation pour l'UE, visée à l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, de respecter les droits fondamentaux, tels qu'il sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit de l'UE ».

371 §1 « Nous croyons fermement que le recours effectif à des sanctions constitue un moyen important de maintenir et de rétablir la paix et la sécurité internationales conformément aux principes de la charte des NU et de notre politique étrangère et de sécurité commune. Dans ce contexte, le Conseil travaillera sans relâche à soutenir les NU et à remplir les obligations qui nous incombent en vertu de la charte des NU » *op. cit.*, p. 2 Principe de base concernant le recours aux mesures restrictives.

372 §2 *Ibid.*

373 §3 *Ibid.*

374 §4, Principes de base concernant le recours au mesures restrictives *op. cit.*

375 §5 *Ibid.*, p. 3.

376 §5, Lignes directives concernant la mise en oeuvre et l'évaluation de mesures restrictives *op. cit.*, p. 6.

377 §2 *Ibid.*, p. 5.

§136. Les sanctions en fonctions de leurs objectifs sont à la charge du niveau national ou régional[378], en cas de mise en œuvre le contrôle juridictionnel de telles sanctions est confié conjointement à la Cour de Justice et au Tribunal de l'Union. La mise à jour de 2016 vient rappeler que la mise en œuvre de telles sanctions est un instrument déterminant de la politique étrangère de l'Union, d'une manière plus globale sont « des instruments préventifs, non punitifs qui devraient permettre à l'UE de réagir rapidement face à des problèmes et à des développements politiques. Les sanctions devraient s'inscrire dans le cadre d'une action intégrée et globale, qui devrait inclure un dialogue politique, des mesures complémentaires et d'autres instruments »[379]. Dans tous les cas l'Union ne peut prendre de telles sanctions, que s'ils visent à atteindre de manière conforme les objectifs régionaux ou établis par les Nations unies dans les limites posées par le droit international[380].

§137. L'arme économique d'interdiction de vente sur le territoire entre dans le cadre de sanction autonome de l'Union[381], va être créée au niveau législatif comme dispositif juridique pour lutter de manière pratique contre le phénomène qui met en danger l'activité de pêche à l'échelle mondiale[382]. L'objectif est de neutraliser l'intérêt économique de la pêche INN pour rendre celle-ci inutile et non rentable, en rappelant les obligations à la fois de l'Etat du port, de l'Etat côtier ou de l'Etat de commercialisation[383]. L'article 38 du règlement de 2008[384] dans son premier point prévoit que « l'importation dans la Communauté de produits de la pêche capturés par les navires de pêche battant pavillon de ces pays est interdite », une restriction qui touche directement l'intérêt économique des pays concernés.

---

[378] §7 *Ibid.*, p. 6.
[379] Lignes directrices relatives aux sanctions CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 47.
[380] §2 *Ibid.*, p. 6.
[381] Lignes directrices concernant la mise en oeuvre et l'évaluation de mesures restrictives *op. cit.*
[382] « considérant que la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) pourrait représenter entre 11 et 26 millions de tonnes chaque année, soit au moins 15 % des prises mondiales, ce qui rend impossible une gestion durable, sur le plan économique, social et environnemental, de l'exploitation des ressources marines à l'échelle mondiale » *op. cit.*, paragr. B Le combat contre la pêche illégale au niveau mondial.
[383] « Le règlement INN traduit la responsabilité de chaque pays, qu'il s'agisse d'un État membre ou d'un pays tiers, de respecter ses obligations internationales en sa qualité d'État du pavillon, d'État du port, d'État côtier ou d'État de commercialisation. Il s'agit d'un instrument transparent et non discriminatoire qui s'applique à l'ensemble des navires engagés dans l'exploitation commerciale des ressources halieutiques destinées au marché européen, ainsi qu'à tout citoyen de l'Union associé à des activités de pêche sous n'importe quel pavillon. Le règlement INN vise à prévenir, à décourager et à éradiquer le commerce de produits issus de la pêche INN au sein de l'Union. » *op. cit.*, p. 3 COM/2015/0480 final.
[384] CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*

§138. Dans son huitième point, « la Commission propose la dénonciation de tout accord de pêche bilatéral existant ». L'interdiction d'importation pour cause de pêche INN intervient si les formalités du règlement ne sont pas remplies, tel qu'en dispose l'article 18[385] du même règlement. L'inscription de certains pays sur cette liste comme le prévoit l'article 33[386], et de certains navires comme le prévoit l'article 27[387], dénote une preuve supplémentaire d'un cadre juridique européen engagé dans la lutte contre les pratiques INN.

§139. Toutefois, pour lutter contre le phénomène de manière globale cela sous-tend de déployer une stratégie à l'échelle mondiale, et ce en plusieurs temps. Le premier objectif est de caractériser au niveau international, les pays n'autorisant ou, ne souhaitant pas, réprimer de telles pratiques dans leur zone maritime sous juridictions. Le second est d'offrir aux pays concernés des solutions pour sortir de cette liste noire au travers de la formation de garde-côtes, de police des mers et de prévention dans leurs eaux nationales, leur permettant de mettre en œuvre de manière autonome leurs obligations de protections des ressources et de lutte contre les pratiques INN. Le troisième est de faire disparaître l'intérêt économique de telles pratiques, en interdisant leur accès aux marchés européens, ce qui constitue un élément de dissuasion qui peut s'avérer efficace. Le quatrième objectif permet de protéger la biodiversité des mers et des océans au travers de la lutte en elle-même.

§140. Cet engagement croissant, d'abord pour une pêche durable, puis contre les pratiques de pêche illégale, de l'Union va être constant. Le règlement sera complété par plusieurs dispositions qui visent à en préciser les modalités d'application sur le terrain[388]. Celles-ci concernent notamment, la liste des bateaux engagés dans des activités de pêche INN[389] ou encore les autorisations de pêche accordées aux navires communautaires et des Etats tiers[390] mis à jour en 2017[391].

---

385 *Ibid.*
386 *Ibid.*
387 *Ibid.*
388 *Règlement (CE) 1010/2009 de la Commission du 22 octobre 2009 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, JOUE, nº L 280/5, 27 octobre 2009.
389 *Règlement (UE) 468/2010 de la Commission du 28 mai 2010 établissant la liste de l'UE des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, JOUE, nº L 131/22, 29 mai 2010.
390 Règlement (CE) 1006/2008 *op. cit.*
391 Règlement (UE) 2017/2403, *op. cit.*

§141. La liste des Etats non coopérants est publiée au journal officiel selon la procédure prévue à l'article 35 pour les Etats et transmise aux autorités compétentes « La Commission transmet en outre la liste des pays tiers non coopérants à la FAO ainsi qu'aux organisations régionales de gestion des pêches, afin de renforcer la coopération entre la Communauté et ces organisations dans le but de prévenir, de décourager et d'éradiquer la pêche INN ». La publicité des Etats considérés comme non coopérant apparaît déjà comme une sanction en soi, non pas au sens juridique du terme, mais plutôt comme une mise à l'index public d'un Etat refusant de faire respecter ces engagements internationaux en mer.

§142. Les sanctions peuvent être conséquentes, « Les États membres imposent une sanction maximale d'un montant égal à au moins cinq fois la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction » [392]. Le montant des sanctions reste une disposition qui peut être déployée au regard du principe de proportionnalité et de gravité de l'infraction en question, une graduation permettant un soft power puissant de l'Union sur la question, d'autant plus qu'elle constitue une des zones d'exportation les plus importantes au niveau mondial. L'Union par cet arsenal économique et juridique se dote du cadre nécessaire pour réaliser son ambition de lutte contre la pêche INN.

§143. L'Union se base avant sur sa position de marché majeure pour les produits de la mer, et prévoit ainsi au travers de son règlement plusieurs étapes, pour établir le fait qu'un pays est non coopérant, comme le souligne Michel Morin[393]. Le règlement dans sa mise en œuvre concrète se divise en plusieurs étapes, une première phase d'avertissement, avant de passer à la phase des sanctions proprement dites[394]. Le règlement bien qu'il prenne acte du besoin de graduation va connaître plusieurs réalités dans sa mise en œuvre sur le terrain entre grands pays exportateurs et petits pays faisant œuvre de pavillon de complaisance, les deux, bien qu'ayant des pratiques INN, ne seront pas traités de la même manière[395]. Il faut souligner que le terme de pêche INN va être compris par la Commission au sens générique, « ses composantes ne sont pas utilisées de manières isolées ou bien, quand il y en a une qui l'est, il s'agit de celle d'illicite »[396]. L'Etat est dès

[392] Art. 44.2, Règlement (CE) 1005/2008 *op. cit.*
[393] MORIN Michel, « L'Union Européenne et l'identification des pays tiers non coopérants dans la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) », *ADMO*, XXXIV, 2016.
[394] L'auteur évoque ici le mécanisme des cartons jaunes puis des cartons rouges qu'utilise la commission dans le cas de l'inscription ou menace d'inscription d'un Etat sur la liste des Etats non coopérant en matière de pratique de pêche INN. *Ibid.*
[395] *Id*, 239-240.
[396] *Id*, 243.

lors considéré comme non coopérant s'il transforme des produits issus de la pêche illicite où qu'il ne remplisse pas ses obligations internationales de répression en la matière[397].

§144. L'Union au travers de ses communications va venir réaffirmer sa détermination constante dans ce combat notamment au travers de l'évolution de son cadre juridique. L'Union s'adapte, à la fois aux pratiques et à l'évolution des connaissances en matière de pêche. De plus, l'entrée en vigueur de l'accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'Etat du Port[398] vient renforcer le cadre juridique applicable dans la lutte contre le fléau de la pêche INN[399]. La responsabilité des Etats[400] apparaît donc comme une des composantes essentielles de l'action de l'Union contre cette activité illicite en mer. L'ambition pour l'Union européenne reste d'apparaître au niveau interne et mondial, comme un acteur engagé dans la lutte à l'encontre d'activités illicites en mer. Il s'agit de démontrer sa capacité à mettre en œuvre certes des sanctions prévues par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, et ses propres sanctions de manière autonome en vertu de son propre droit régional et de ses politiques communes à l'encontre des Etats tiers non-coopérants[401]. La capacité internationale de l'Union à mettre en œuvre ses politiques communes de manière propre pour la défense de ses Etats membres et ceux de l'Union en général apparaît comme une caractéristique propre à la politique commune de la pêche.

§145. L'avis consultatif du 2 avril 2015[402] du Tribunal international du droit de la mer, assimile l'Union à un Etat du pavillon, spécifiquement en ce qui concerne les accords de pêches[403] et la lie donc à cet égard aux obligations générales issues de la convention de Montego Bay[404]. Il s'agit là d'un apport important pour la PCP qui conduit l'Union à voir sa responsabilité engagée au titre de sa compétence exclusive en matière de protection des

---

397 *Ibid.*

398 *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du Port (PSMA) visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Approuvé par la Conférence de la FAO, 23/11 2009 signé par l'Union le 22/11/2009, aprouvé le 07/07/2011.

399 MORIN Michel, *op. cit.*

400 MORIN Michel, *op. cit.*

401 MORIN Michel, *op. cit.*

402 Tribunal International du droit de la mer, 2 avril 2015, n° 21.

403 « il incombe à la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, de s'assurer que les États membres s'acquittent de leurs obligations de diligence raisonnable concernant les activités extérieures de leurs ressortissants et de leurs navires et que l'Union doit tenir compte de l'avis consultatif du Tribunal international du droit de la mer, qui l'assimile à un État du pavillon dans le cadre des accords de pêche bilatéraux » *Résolution du Parlement européen du 12 avril 2016 sur des règles communes en vue de l'application de la dimension extérieure de la PCP, y compris des accords de pêche (2015/2091(INI))*, JOUE, n° C 58/93, 15 février 2018, paragr. 74.

404 « Le Tribunal observe en outre que l'article 192 de la Convention impose à tous les États une obligation générale de protéger et de préserver l'environnement marin » LE FLOCH Guillaume, « Le premier avis de la formation plenière du tribunal international du droit de la mer : entre prudence et audace », *AFDI*, 2015, p. 689.

ressources halieutiques[405]. L'enjeu juridique primaire dans cette affaire est de savoir si l'Union bien que partie à la convention de Montego Bay peut être considéré à l'égal d'un Etat dans le domaine de la responsabilité en matière d'accord de pêche, ou si celle-ci dépend exclusivement de ses Etats membres[406]. Autrement dit, est-ce de la compétence du Conseil ou de la Commission de représenter l'Union au sein de cette procédure consultative, la réponse sera donnée par un arrêt de la Cour qui confirme la compétence de la Commission par un arrêt en grande chambre du 6 octobre 2015[407].

§146. Le Tribunal a été saisi par la CSRP d'une demande d'avis consultatifs sur la question de pratique de pêche INN par des navires battant pavillon d'un des Etats membres. La question de la recevabilité fut le premier obstacle rencontré, la compétence d'avis consultatif n'ayant jusqu'alors jamais été soulevé, plusieurs juges du tribunal soulevant la difficulté d'établir cette compétence et plusieurs Etats membres ainsi que l'Union demandant au tribunal de se déclarer incompétente pour connaître de cette question[408]. Le TIDM cependant s'estime compétent pour y répondre,[409] et accepte d'examiner les quatre questions soumises à l'appui de la demande d'avis consultatif[410]. La

---

405 "Les accords de pêcheries sont conclus par l'Union européenne mais mis en œuvre par les États membres. L'exécution de l'obligation dépend donc du comportement de ces derniers. Cette circonstance ne saurait avoir pour effet d'exonérer l'Union européenne de sa responsabilité. Disposant d'une compétence exclusive, celle-ci doit répondre des éventuels manquements de tout navire battant le pavillon d'un de ses États membres, titulaire d'une licence de pêche délivrée dans le cadre d'un accord d'accès aux pêcheries conclu entre l'Union européenne et un État membre de la CSRP, à la législation de ce dernier. Tout manquement n'engage cependant pas la responsabilité de l'UE : une fois encore, il faut démontrer qu'elle a manqué à son obligation de diligence due " LE FLOCH Guillaume, « Le premier avis de la formation plénière du tribunal international du droit de la mer », *AFDI*, 2015, p. 695-696.

406 Note 8 « L'Union européenne est partie à la Convention de Montego Bay depuis le 1er avril 1998 en tant qu'organisation intergouvernementale constituée d'États qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention (article 1er de l'annexe IX de la CNUDM). Il est à signaler que la présente procédure consultative a donné lieu à un litige interinstitutionnel entre le Conseil de l'UE et la Commission. Le premier a saisi la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) afin qu'elle annule la décision de la seconde de soumettre un exposé écrit au TIDM au nom de l'UE. Dans un arrêt du 6 octobre 2015, la CJUE a rejeté la requête du Conseil et est revenue sur les conditions d'exercice de la représentation de l'Union européenne : CJUE, GC, Conseil c/ Commission, 6 oct. 2015, C-73/14 » LE FLOCH Guillaume, *op. cit.*, p. 671.

407 CJUE, Conseil de l'Union européenne contre Commission européenne, 6 octobre 2015, nº C-73/14.

408 « L'Union européenne ainsi que sept États considéraient que le Tribunal se devait de décliner la demande d'avis de la CSRP dans la mesure où elle ne respectait pas les conditions posées par l'article 138 du Règlement : elle était donc irrecevable et/ou il n'était pas opportun qu'il y réponde. Ils l'invitaient par conséquent à faire usage de son pouvoir discrétionnaire. » LE FLOCH Guillaume, *op. cit.*, p. 681.

409 « Pour que le Tribunal plénier puisse connaître d'une demande d'avis consultatif, trois conditions doivent être remplies. D'une part, la soumission de la demande doit être envisagée expressément dans un accord international se rapportant aux buts de la convention. D'autre part, la demande doit être soumise par « tout organe qui aura été autorisé à cet effet par cet accord ou en vertu de celui-ci ». Enfin, l'avis ne peut porter que sur une « question juridique ». Le Tribunal n'éprouve guère de difficultés à constater que chacune de ces trois conditions est remplie » *Ibid.*, p. 680.

410 « 1 Quelles sont les obligations de l'Etat du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la Zone Economique Exclusive des Etats tiers ? 2. Dans quelle mesure l'Etat du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires

troisième question concerne plus particulièrement l'Union, car elle interroge l'engagement de la responsabilité d'une organisation ayant délivré une licence de pêche en cas de violation d'un navire sous sa juridiction.

§147. Le Tribunal dans son avis, note que l'Union agit dans le cadre des accords de pêches en lieu et place de ses Etats membres, et ce faisant est susceptible de voir sa responsabilité en cas de manquement[411]. La pêche INN constituant un manquement à ces accords, l'Union voit sa responsabilité engagée par le biais de sa compétence exclusive, ce que ne manque pas de souligner le Tribunal au paragraphe 168, «la responsabilité d'une organisation internationale engagée par un fait internationalement illicite est liée à sa compétence »[412]. De plus, les accords de pêche s'intègrent au sein de l'ordre juridique de l'Union, et doivent être mis en œuvre par les Etats membres[413]. Dans le cadre de la lutte contre la pêche INN, l'Union au titre de sa compétence exclusive et ses Etats membres sont tenue de lutter concrètement contre les pratiques INN de la part des navires battant pavillons[414].

§148. La notion de « navires de pêche de l'Union » vient interroger le principe de la responsabilité de l'Union en matière de pêche INN. L'Union en elle-même n'enregistre pas de navires, elle a donné dans son règlement de 2013 une définition de ce qu'est « un navire de l'Union »[415], « La nationalité du propriétaire ou de l'exploitant n'est en revanche d'aucune incidence sur la détermination du statut de « navire de pêche de l'Union » »[416].

---

battant son pavillon ? [3. Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un Accord international avec l'Etat du pavillon ou avec une structure internationale, cet Etat ou cette organisation peut-il être tenu responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier par ce navire1] 4. Quels sont les droits et obligations de l'Eta[t] côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ? » *Op. cit.*, p. 8 Affaire 21, TIDM.

411 « Le Tribunal note que l'Union européenne a déclaré, au cours de la procédure orale, que « [d]ans l'Union européenne, les accords internationaux conclus par l'Union européenne ont force obligatoire pour ses institutions et ses Etats membres ». L'UE a ajouté que « [s]elon les termes de la troisième question, l'Union européenne est la seule partie contractante avec l'Etat côtier, exerçant sa compétence au nom des Etats membres » et qu'« [i]l s'ensuit que seule l'Union européenne – l'organisation – pourrait voir sa responsabilité engagée en droit international à raison de manquements aux obligations prévues par ces accords » *Ibid.*, paragr. 167 Affaire 21, TIDM.

412 Affaire 21, TIDM, *op cit.*

413 *Ibid.*, paragr. 169.

414 « Une lecture combinée des articles 58, paragraphe 3, 62, paragraphe 4 et 192 de la Convention de Montego Bay permet au Tribunal d'affirmer que « les États du pavillon sont tenus de prendre toutes mesures nécessaires pour veiller à ce que leurs ressortissants et les navires battant leur pavillon ne se livrent pas à des activités de pêche INN » À l'instar de la CIJ à laquelle il se réfère expressément, le Tribunal international du droit de la mer associe donc « obligation de comportement » et « obligation de diligence due » » LE FLOCH Guillaume, *op. cit.*, p. 690.

415 Art 4 5) « "navire de pêche de l'Union", un navire de pêche battant pavillon d'un État membre et immatriculé dans l'Union » *Op. cit.* Règlement (UE] 1380/2013.

416 LE FLOCH Guillaume, *op. cit.*, p. 695.

Le terme repris au sein des accords de pêches engage sa responsabilité à l'égard d'un état tiers si on suit le raisonnement du Tribunal[417].

§149. La compétence exclusive de l'Union sur la question de la préservation des ressources halieutiques a pour conséquence logique la mise en cause de sa responsabilité en cas d'infraction[418] de la part d'un navire battant pavillon d'un de ses Etats membres. La nature même de ces accords n'est pas mixe, ils sont conclus avec l'Union d'une part et l'Etat tiers d'autre part, ce faisant les Etats membres ne font que mettre en œuvre l'accord sans participer à sa conclusion[419].

§150. La mise en œuvre extérieure et les conséquences directes de la jurisprudence que constitue l'avis consultatif du TIDM viennent clarifier la répartition des compétences[420], et le régime de responsabilité potentielle face à des Etats tiers en cas de manquement aux règles de la PCP, et des accords internationaux conclus par l'Union qui s'y rattachent. La PCP apparaît comme un outil efficace de l'Union pour lutter contre les activités illicites en mer, et particulièrement la pêche INN. Son élaboration et son évolution portent également dans la lumière, la question de la responsabilité de l'Union en cas de manquement à son propre cadre juridique.

---

417 « Le TIDM a considéré que seule la responsabilité de l'organisation internationale, et non celle de ses Etats membres, peut être engagée et que, en cas de manquement à l'obligation de diligence requise, les Etats membres de la CSRP peuvent tenir celle-ci pour responsable de la violation de leurs lois et règlements (§ 173). C'est donc la responsabilité internationale de l'UE qui était engagée. » MORIN Michel, « L'affaire n°21 du Tribunal International du Droit de la Mer et l'Union Européenne », *Neptunus, e.revue*, 21, 2015, p. 5-6.

418 « On comprend dans ces conditions la perplexité (pour ne pas dire autre chose) de l'Etat membre de la CSRP qui passe un accord avec l'UE et qui ne trouve pas d'interlocuteur pour traiter un problème lié au non-respect de cet accord. A l'audience, l'UE (la Commission) a déclaré avec justesse que les accords de pêche font partie de l'ordre juridique de l'UE, sont mis en oeuvre en son sein par les autorités des Etats membres et, qu'en cas de manquement de l'un d'entre eux, c'est toujours la responsabilité internationale de l'UE qui est engagée » MORIN Michel, « L'affaire n°21 du Tribunal International du Droit de la Mer et l'Union Européenne », *Neptunus, e.revue*, 21, 2015, p. 5.

419 « les accords bilatéraux de pêche que l'UE a passé avec des Etats tiers ne sont pas des accords mixtes avec d'une part l'UE et les Etats membres et d'autre part l'Etat tiers mais des accords UE – Etat tiers. Aussi l'Etat du pavillon agit-il en tant qu'Etat membre mettant en œuvre des obligations contractées par l'UE » *Ibid.*, p. 6.

420 « Il clarifie aussi l'articulation des compétences entre l'UE et ses Etats membres dans une configuration internationale de ce genre. Il faut toutefois regretter que ce soit une juridiction internationale qui ait été amenée à l'énoncer. Pour l'image de l'UE, il aurait été hautement préférable que ce différend interne à l'UE soit résolu à l'intérieur de celle-ci, d'autant que trois années se sont écoulées entre les infractions commises par les navires de l'UE et l'introduction par la CSRP de sa demande d'avis » *Ibid.*, p. 8.

Conclusion

§151. La politique européenne de la pêche démontre qu'une politique européenne peut s'exercer à la fois à l'intérieur au travers de régulations régionales, et à l'extérieure au travers de l'engagement de l'Union sur la scène internationale. Les relations internationales sont une variable d'efficience déterminante d'une politique, particulièrement en matière de pêche, simple au sein des ORGP ou son action au niveau international dans la lutte contre la pêche INN[421]. L'objectif d'une politique européenne, *in fine*, réside dans le rapprochement et l'harmonisation des législations, pour parvenir à un environnement juridique commun au sein des Etats membres.

§152. Le rapprochement des législations et des normes apparaît comme une condition *sine qua non* de régulation effective des activités en mer, par nature transnationale telle que la pêche, dans leurs aspects licites et illicites. Le cadre juridique régional de l'Union, sans faire disparaître les différences entre Etats membres, a pour objectif de parvenir à un haut degré de coordination et d'implication au sein des organisations internationales telles que la FAO[422]. L'action de l'Union dans la lutte contre la pêche INN mutualise les efforts au niveau régional, pour apporter une contribution à l'échelle mondiale[423]. Elle constitue un bon exemple de mise en œuvre d'une politique commune au sein des Etats membres.

§153. Les politiques européennes ont pour objectif de créer le cadre juridique indispensable dans la mise en œuvre des objectifs décidée au niveau régional par l'Union et ses Etat membres. L'évolution de la politique commune de la pêche symbolise l'évolution que les politiques européennes peuvent connaître. De sa création en tant que simple instrument de la politique agricole commune, jusqu'à son autonomisation en tant que première politique maritime exclusive de l'Union, la PCP a connu bien des évolutions[424]. La multiplicité de leur dimension, d'autant plus dans le domaine maritime, apparaît comme une force et une faiblesse pour l'action de l'Union au niveau international et particulièrement son action sur les mers. À la fois cadre juridique et objectif, les politiques européennes marquent l'identité juridique de l'Union, et incarnent son degré d'intégration[425].

---

421 LÖVIN Isabella, « Rapport sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondial - le rôle de l'Union européenne », Parlement européen : Commission de la pêche, 2011.
422 COMMISSION EUROPÉENNE et AFFAIRE MARITIMES ET PÊCHE, « L'Union européenne et la FAO ferment la porte à la pêche illicite », juin 2016.
423 Le combat contre la pêche illégale au niveau mondial *op. cit.*
424 GONZÁLEZ-LAXE Fernando, *op. cit.*
425 « Etudier une politique communautaire conduit à s'interroger sur des régulations politiques qui varient en fonction de caractéristiques propres à un secteur. Dans cette quête du spécifique qui donne parfois

l'impression de s'éloigner de l'étude de l'Union européenne, en tant que configuration politique (polity), la PCP présente plusieurs traits caractéristiques » LEQUESNE Christian, *op. cit.*, p. 27.

Chapitre II) Les politiques communes et nationales s'imbriquant pour la répression des activités illicites en mer.

§154. Les politiques européennes traduisent les grands mouvements politiques et juridiques, qui se dégagent au niveau de l'Union, par le biais du dialogue entre les institutions européennes telles que la Commission et le Parlement européen d'une part et les Etats membres à travers le Conseil d'autre part. L'ensemble préside à l'élaboration du droit de l'Union et reste soumis au sein des différents Etats membres à la difficile question de la bonne interprétation des normes et traités européens[426]. La Cour de Justice de l'Union, anciennement Cour de Justice des communautés européennes en est la garante. La Cour s'inscrit en arbitre entre les instances européennes et les États membres[427]. Son influence se développe avec l'idée d'un parquet européen[428], une réalité encore en cours de construction en droit de l'Union. La compréhension des politiques européennes conditionne le travail de définition et l'établissement d'un cadre juridique commun à l'ensemble des Etats membres contre les activités illicites au sein de l'Union.

§155. L'application de la Convention Schengen[429] se traduit par un espace où la liberté de circulation [430]et les différentes dispositions qui s'y rattachent établissent de fait

---

[426] « La Cour de justice considère que le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, du traité UE) constitue la base juridique de l'interprétation conforme au droit de l'Union. Selon ce principe, les États membres sont tenus de prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. » UNION EUROPÉENNE et BORCHARDT Klaus-Dieter, *op. cit.*, p. 151.

[427]Art. 19, TUE, « 1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. [..]3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément aux traités : a] sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales ; b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions ; c] dans les autres cas prévus par les traités » .

[428] L'embryon du parquet européen débute avec la création de l'UCLAF en 1988 en sera la première étape, elle « collabore avec les services nationaux de lutte contre la fraude et assure la coordination et l'assistance nécessaires pour lutter contre la fraude organisée à l'échelon transnational. » John SMITH, *Historiqu*e, Bruxelles; Paris, 19 février 2016. Elle deviendra l'OLAF en 1999 COMMISSION EUROPÉENNE, *Décision de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)*, JOCE, 28 avril 1999. ; Bien que limité à la protection des intérêts financiers de l'Union, ces organismes constituent une première étape vers une juridiction européenne unifiée, et la création d'un véritable parquet européen STROOBANTS Jean-Pierre, « Vingt Etats de l'UE créent un embryon de parquet européen », *Le Monde.fr*, 12 octobre 2017.

[429] *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, JOUE, nº L 239, 19 juin 1990.

[430] « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en

des frontières extérieures de l'Union. L'influence de l'Union va s'exercer sur cette espace au travers des dispositions européennes propres au troisième pilier « justice et affaires intérieures » qui définit le cadre général d'action de l'Union. L'acquis Schengen[431] rejoindra le droit de l'Union par sa communautarisation à l'occasion du traité de Maastricht. (2.1)

§156. La notion même de justice et d'affaires intérieures sous-tend une coopération interétatique pour permettre la construction d'un cadre pénal européen. L'élaboration de ce cadre juridique au niveau de l'Union, permet de coordonner les réponses pénales sur le plan national face à des activités transfrontières. La réponse européenne s'incarne dans deux instruments que sont, Europol[432] cadre de la coopération policière a l'échelle de l'Union, Eurojust[433] cadre de travail unifié à destination des magistrats nationaux. Le mandat d'arrêt européen[434] vient compléter ces dispositifs et permet l'appréhension des suspects qui essaierait d'utiliser la liberté de circulation au sein de l'Union pour échapper aux poursuites. Le cadre de l'action pénale au niveau de l'Union apparaît comme une suite logique à l'établissement d'un espace commun, qui n'a pas été sans créer un certain nombre de tensions entre le désir d'intégration européenne et la défense de l'action pénale symbole de souveraineté des Etats membres (2.2).

§157. La coopération européenne en terme pénal s'inscrit dans un cadre juridique composite entre droit national, international et régional. Des risques comme la pollution volontaire, le terrorisme, les agressions armées et les prises d'otages disposent d'un cadre juridique et d'une réalité différente en mer. La source de cette diversité par rapport à la terre réside dans le statut des espaces maritimes, qui définissent les compétences de juridiction selon le lieu de commission. L'action européenne se base ainsi sur la notion de menace contre les intérêts de l'Union, que remplissent les activités illicites, pour conditionner sa réponse pénale et justifier son action en la matière au niveau régional (2.3).

---

matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Art. 3, TUE .

[431] DE BIOLLEY Serge, « Les débuts : acquis de Schengen », *RIDP*, 77, 2006.

[432] *Acte du Conseil, du 26 juillet 1995, portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol)*, JOCE, nº C 316/1, 26 juillet 1995.

[433] *Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*, JOCE, nº L 63/1, 28 février 2002.

[434] *Décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres - Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre*, JOCE, nº L 190, 13 juin 2002.

2.1 Le cadre général de l'Union européenne à l'encontre des activités illicites au sein de l'espace Schengen.

§158. Les activités illicites dans leur ensemble s'exercent indifféremment sur terre comme sur mer. Cependant, le régime juridique de la violence en mer connaît des spécificités, alors qu'à terre les activités illicites sont soumises aux juridictions pénales nationales. En mer, les juridictions compétentes dépendent de l'espace maritime où a lieu l'infraction. Les actes commis au sein des eaux territoriales relèvent de la juridiction des autorités nationales[435], cependant la criminalité et la violence en mer en haute mer dépendent du cadre juridique international[436]. L'introduction du concept « d'eaux de l'Union »[437] vient compléter ce cadre juridique complexe, et l'examen des textes européens et internationaux construit le cadre général de la violence en mer[438] sous toutes ses formes. (a)

§159. La thématique de la Justice et des affaires intérieures au sein de l'Union prend corps avec l'apparition du troisième pilier établi par le traité de Maastricht[439], et constitue la première pierre d'une construction juridique destinée à coopérer et lutter contre les activités illicites en mer. L'objectif affiché est de parvenir à œuvrer plus efficacement au niveau régional, sans remettre en cause la souveraineté des Etats membres. Le troisième pilier, Justice et affaire intérieure marque une première prise de conscience de l'Union de ses intérêts communs de faire face de manière coordonnée à des phénomènes régionaux par nature transfrontaliers. (b)

§160. L'effectivité du droit régional dépend des espaces de discussions dont disposent l'Union européenne et ses Etats membres au sein de l'espace commun. L'espace commun, fruit de la convention Schengen et l'ensemble des conséquences en termes de liberté de circulation pour les marchandises puis pour les individus, est une réalité qui concerne la majorité des membres de l'Union avec quelques exceptions[440] et auquel des

---

[435] Art. 3, CNUDM *op. cit.*
[436] Dans la haute mer telle que définie par l'article 86 et 87 de la convention de Montego Bay, c'est la loi du pavillon qui s'applique en termes de criminalité comme le prévoit l'article 92. Dans un tel cas, les droits de poursuite au titre de l'article 111 et le droit de visite de l'article 110 s'appliquent pour permettre aux états de faire respecter les droits internationaux et réprimer certaines formes de criminalité internationale telle la piraterie réservée à la haute mer *Ibid.*
[437] «" 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 trait » Règlement (UE) 1380/2013, *op. cit.*
[438] PAPASTAURIDĒS Euthymios D. et TRAPP Kimberley N., *La criminalité en mer*, Martinus Nijhoff, 2014.
[439] DELCOURT Barbara et DUEZ Denis, « L'Union européenne du Traité de Maastricht à la Convention », in *L'État de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, [s. n.], 2004.
[440] Le Royaume-Uni, l'Irlande, la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie ne participent pas

Etats-tiers[441] se sont joints. Toutefois, les dispositions de Schengen et les conséquences de la libre circulation les impactent tout de même par ricochet, du fait de l'intégration de l'acquis Schengen dans le droit de l'UE. Certains pays membres, tel le Danemark, ne participent pas aux discussions sur la justice et les affaires intérieures mais sont impactés par les réalités qui en découlent. (c)

a) Le cadre général de la violence en mer au titre du droit international

§161. L'Union dans son action en mer, et en tant que signataire de la convention de Montego Bay, s'inscrit dans le cadre général du droit international, qui distingue plusieurs grands cas de figure qui conditionne le droit d'intervention[442] à l'encontre des navires, ou personnes suspectées. Le premier cas réside dans la commission d'actes illicites dans les eaux territoriales[443] d'un Etat dans la limite établie des 12 milles[444] où l'action directe de l'Etat côtier est possible en vertu de sa propre juridiction pénale, et qui concerne également ses espaces côtiers et ses installations portuaires.

§162. L'action de l'Etat côtier qui pourrait paraître comparable, celle qu'il exerce à terre vient se complexifier avec le problème de la juridiction pénale sur un navire étranger, qui ne sortirait pas de ses eaux intérieures pour aller vers les eaux territoriales[445] au titre d'un passage inoffensif[446]. La situation est prévue à l'article 27 de la convention qui prévoit que, « L'Etat côtier ne devrait pas exercer sa juridiction pénale à bord d'un navire étranger passant dans la mer territoriale pour y procéder à une arrestation ou à l'exécution d'actes d'instruction à la suite d'une infraction pénale commise à bord pendant le passage [..] ». L'article prévoit des cas où l'action des autorités nationales est possible si l'infraction impacte l'Etat côtier, porte atteinte à l'ordre public, ou se livre à un trafic de drogue. La capacité d'intervention ne s'étend pas à une infraction commise[447] avant l'entrée dans les eaux territoriales, une limite importante quant à la portée effective de la répression des activités illicites en mer.

§163. Le second cas concerne les conditions d'action de l'Etat dans la zone contiguë à sa mer territoriale, qu'envisage l'article 33. L'opération de contrôle, au titre de la

[441] La Norvège, l'Islande la Suisse et le Lichtenstein
[442] CNUDM *op. cit.*
[443] Art. 2 *Ibid.*
[444] Art. 3 *Ibid.*, p.
[445]« Le par. 1 ne porte pas atteinte au droit de l'Etat côtier de prendre toutes mesures prévues par son droit interne en vue de procéder à des arrestations ou à des actes d'instruction à bord d'un navire étranger qui passe dans la mer territoriale après avoir quitté les eaux intérieures." Art. 27.2 *Ibid.*
[446]Art. 17 et 18. *Ibid.*
[447]Art. 27.5 *Ibid.*

convention, est possible, si elle a pour objectif de « a) prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale ; b) réprimer les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale. »[448]. La troisième situation concerne la commission d'infractions, et la répression pénale des activités illicites, au-delà des 24 milles marins de la zone contiguë, dans la zone économique exclusive ou en haute mer au-delà des 200 milles marins. La possibilité d'action à l'encontre des activités illicites en haute mer ne relève quant à elle non plus du régime pénal national, mais de celui des crimes internationaux prévus par la convention et est encadrée par les conditions d'exercice du droit de visite[449] et du droit de contrôle[450] des navires en haute mer[451].

§164. L'intervention dans ce cadre est soumise à la loi du pavillon qui permet d'identifier les navires qui restent soumis en mer à la juridiction de leur Etat de rattachement[452]. Deux crimes internationaux sont prévus au titre de la convention, la piraterie qui ne peut avoir lieu qu'en haute mer[453] et le trafic illicite de stupéfiants en haute mer[454], pour lequel les Etats ont l'obligation de coopérer à la répression. La piraterie constitue une activité spécifique à la haute mer, car sa caractérisation juridique dépend de son acte de commission. La convention de Montego Bay en donne la définition avec son article 101 « tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées »[455].

§165. La commission d'un tel acte n'est pas la seule chose prohibée, l'incitation ou la facilitation d'une telle infraction en haute mer sont prévues par la Convention qui reprend ici la définition romaine du *hosti humani generis*, en permettant à tout Etat d'agir pour la réprimer. L'action est possible si ce navire est considéré comme pirate, ou si les personnes ont l'intention de s'en servir dans les conditions de l'article 101, ou qu'ils s'en soient déjà servi[456]. L'intervention et les conditions de saisie[457] en haute mer relèvent d'un régime précis qui apporte un certain nombre de garanties en cas de saisies arbitraires, en rendant

[448] Art 33. CNUDM *op. cit.*
[449] Art 110. *Ibid.*
[450] Art 111. *Ibid.*
[451] Art 86 et 87 *Ibid.*
[452] Art. 91 et 92 *Ibid.*
[453] Art. 101 *Ibid.*
[454] Art. 108 *Ibid.*
[455] Art. 101 *Ibid.*
[456] Art. 103 *Ibid.*
[457] Art. 105 *Ibid.*

responsable du navire, tout Etat ayant procédé à sa saisie « vis-à-vis de l'Etat dont le navire ou l'aéronef a la nationalité de toute perte ou de tout dommage causé de ce fait. »[458]. Dans le cadre de l'action en mer, seuls les navires de guerre ou dépositaire de l'ordre public sont habilités à remplir de telles missions[459].

§166. L'élaboration du cadre international rencontre un certain nombre de difficultés, ne serait-ce que par le critère d'applicabilité de cette définition en termes de droit pénal interne[460]. La compétence universelle est reconnue aux Etats pour poursuivre de tels actes sur la base de « la menace contre un espace commun qui concerne potentiellement tous les Etats qui justifient que n'importe quel Etat se charge de la répression »[461]. Les poursuites en justice pour piraterie[462] incarnent cette disparité d'interprétation des dispositions du droit de la mer en matière pénale[463], dont le cadre international de la violence en mer va être renforcé par deux conventions : la convention contre la criminalité transnationale[464] intégrée directement dans le droit régional[465] alors que la convention SUA[466] ne fait partie du droit régional de l'Union que par le mécanisme de la référence et dépend avant tout des Etats membres.

§167. La Convention de Montego Bay donne un cadre général pour le droit de la mer, cadre qui sera précisé au fur et à mesure de l'évolution conventionnelle. C'est dans ce cadre que sera élaborée la Convention internationale sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (SUA)[467], suite à la prise d'otages intervenue

---

458 Art. 106 *Ibid.*

459 Art. 107 *Ibid.*

460 L'enjeu de la transcription des définitions de la convention et notamment l'enjeu du lieu de commission a donné lieu à de nombreux débats, sur le fait que la totalité des actes y compris le soutien ou la complicité doivent être commise en haute mer ou non. PAPASTAURIDĒS Euthymios D. et TRAPP Kimberley N., *op. cit.* i) pp 218-222.

461 *Ibid.* p. 222 .

462CALIGIURI Andrea, « Observations sur la poursuite en justice des pirates », in *Sûreté maritime et violence en mer*, Bruylant, 2011.

463 op cit note 27 *Ibid.*

464 *op. cit.*

465 *Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*, JOUE, n° L 261/69, 29 avril 2004; « 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 », Journal officiel de l'Union européenne, 2006.

466 *Convention SUA: Conférence internationale sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, conclu à Rome, 10 mars 1988.

467 « Dans cette Convention, où le volet prévention se trouve relativement réduit en raison de l'adoption par le Comité de la sécurité maritime de l'O.M.I. des mesures pertinentes (21), l'accent est mis tout naturellement sur la répression de l'infraction. » MOMTAZ Djamchid, « La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime », *AFDI*, 34, 1988.

sur l'Achille Laura le 7 octobre 1985[468] qui ne répondait pas au critère de la piraterie au regard du droit international. La Convention permet des avancées sur un certain nombre d'enjeux juridiques, cependant elle ne convainc pas immédiatement plusieurs grandes puissances maritimes au moment de son élaboration[469] comme la France[470] qui ne ratifie que le 9 mai 2018[471].

§168. La Convention se concentre avant tout sur les actes hostiles à bord et le terrorisme maritime, et crée un certain nombre de nouvelles infractions. La liste en sera enrichie avec les protocoles de 2005,[472] avec pour but « de développer une coopération internationale entre les Etats en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption de mesures efficaces et pratiques destinées à prévenir tous les actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime, et à poursuivre et punir leurs auteurs ». L'objectif sera partagé progressivement par plusieurs puissances maritimes et il est permis d'espérer que l'ensemble des grandes puissances maritimes iront vers la ratification dans un proche avenir.

§169. Au titre de cette convention, c'est un ensemble d'accords de définitions qui est visé, la répression en elle-même reste du ressort des Etats signataires[473]. Les dispositions en matière d'arraisonnement sont élargies tout comme le champ de la complicité prévu par la convention, et la prise en compte des armes de destruction massive comme une menace, elle inclue désormais les plates-formes dans son champ d'application. L'article 11 en relation avec l'extradition est lui aussi enrichi, il précise qu'aucune infraction prévue au

468 PANCRACIO Jean-Paul, « L'affaire de l'Achille Lauro et le droit international », *AFDI*, 31, 1985.

469 « Le cadre SUA est bien souvent apparu comme un « succès mitigé » 8, notamment du fait de son absence de ratification par certaines grandes puissances maritimes comme la Grande-Bretagne. Ce constat a quelque peu évolué depuis ces dernières années, et la participation de la France à ces deux protocoles semble illustrer ce changement de tendance » TEPHANY Yann, « La France vers la ratification des protocoles SUA 2005 », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 5 juillet 2017, [consulté le 13 juillet 2017].

470 RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Loi n°2017-1576 du 17 novembre 2017 autorisant la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du protocole relatif au protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental*, 17 novembre 2017, p. 2017- 1576.

471 REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONAL, « La France ratifie la Convention et le Protocole SUA 2005 », Ministère des affaires étrangères, 2018,.

472 *Protocole de 2005 à la Convention SUA: Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental*, Conclu à Londres, 14 octobre 2005.

473 « Les auteurs de la Convention ont entendu s'assurer qu'il existera en toutes circonstances un Etat compétent pour réprimer l'infraction. C'est ainsi que tout en prenant soin de n'écarter aucune compétence pénale exercée conformément à la législation nationale des Etats parties (61), la Convention suscite une véritable concurrence des compétences répressives nationales. Deux types de compétence sont établis par la Convention, l'une obligatoire, l'autre facultative (62). »Convention SUA. *op. cit.*

titre de la Convention ne devrait être considérée comme politiques, et apporte un certain nombre de garanties.

§170. L'élaboration de la Convention internationale contre la criminalité organisée et transnationale viendra enrichir ce corpus juridique de manière importante en 2003,[474] l'Union en deviendra signataire en 2004[475] pour la convention elle-même et en 2006[476] pour le protocole additionnel relatif au trafic de migrants. La convention vient renforcer les dispositions applicables par les Etats en cas de criminalité organisée et transfrontalière, des dispositions qui touchent directement les activités illicites en mer au vu de leurs modes d'action transfrontalière[477]. Le cadre général contre la criminalité en mer ainsi établi sera complété progressivement au fur et à mesure du développement des menaces. L'Union va jouer un rôle d'acteur régional dans cette élaboration au travers de deux mécanismes majeurs que sont l'élaboration et la mise en œuvre des accords de Schengen et l'élaboration du 3e pilier « Justice et affaires intérieures ».

b) L'espace commun crée par la convention Schengen

§171. L'Union a construit avec la plupart de ses Etats membres et quelques Etats-tiers, un espace commun au titre des accords de Schengen[478]. L'espace de l'Union est dissocié de celui de l'espace Schengen, certains Etats de l'Union demeurent à l'extérieure de Schengen,[479] et des Etats-tiers[480] en sont signataires sans faire partie de l'Union. La Convention Schengen est directement liée avec ce que sont alors les communautés

[474]Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *op. cit.*

[475]Décision du Conseil du 29 avril 2004, *op. cit.*

[476]*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*, JOUE, nº L 262/24, 24 juillet 2006.

[477] Le principe de continuité des poursuites et des eaux européennes Au titre du droit international l'action de l'Union soufre de plusieurs faiblesses. La première d'entre elle est l'absence évidente de pavillon dépendant de l'Union européenne à proprement parler, bien que celle-ci soit signataire de la convention de Montego Bay. L'idée a émergé plusieurs fois dans le débat des uns et des autres au sein des institutions, mais se heurte à un obstacle juridique majeure que constitue l'absence de juridiction pénal sous le contrôle de l'Union. Bien que l'idée puisse paraitre séduisante et le sera d'autant plus au fur et à mesure de la progression de la construction européenne, elle reste illusoire dans l'état actuel d'autonomie de l'Union. Le principe d'unification des poursuites n'est toujours pas une réalité.

[478] Convention d'application Schengen, *op. cit.*

[479] Irlande, Royaume-Uni, Croatie, Roumanie, Bulgarie « Non membres de l'espace Schengen, le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'un statut particulier : ils ont obtenu de ne participer qu'à une partie des dispositions Schengen (clause d'opting-in). Le Royaume-Uni participe notamment à certaines dispositions de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, de la lutte contre les stupéfiants et du Système d'information Schengen (SIS). L'Irlande, quant à elle, participe essentiellement au SIS. » « Les pays membres de l'espace Schengen », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], [consulté le 15 juin 2018].

[480] Norvège, Suisse Islande, Liechtenstein *Ibid.*

européennes, elle prévoit une libre circulation des personnes, des marchandises et des services entre les Etats fondateurs sans restriction, une liberté qui deviendra une des quatre libertés fondatrices de l'Union[481] garanties aux citoyens des Etats-membres de l'Union.

§172. Le principe de libre circulation ainsi établi par la convention Schengen peut être détourné par les activités illicites de toutes sortes. Pour y faire face, la Convention prévoit « des mesures compensatoires embrassent les procédures régissant la délivrance de visas uniformes, la lutte contre le trafic de drogues et la mise en place d'un système commun de partage de l'information, le système d'information Schengen (SIS) »[482]. Le dispositif d'information permet d'avertir les autres Etats membres qu'une personne est recherchée, dans un des Etats signataire par le biais des signalements Schengen, au sein des bases de données SIS puis SIS II accessible aux différentes autorités nationales.

§173. Le traité d'Amsterdam viendra entériner cette avancée en matière de coopération, entre les deux réalités que sont la Convention Schengen d'une part et les communautés européennes d'autre part[483]. La complexité juridique liée à la non-participation de l'Irlande et du Royaume-Uni aux accords de Schengen guide l'inscription dans le traité d'Amsterdam de l'acceptation automatique par les nouveaux Etats membres de l'acquis Schengen : « Aux fins des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne, l'acquis de Schengen et les autres mesures prises par les institutions dans le champ d'application de celui-ci sont considérés comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les Etats candidats à l'adhésion. »[484]. L'évolution future de l'Union forte aujourd'hui de vingt-huit membres rend cette précaution particulièrement pertinente en matière de simplification sur les questions de libre circulation et de limitation des dissensions juridiques dans l'Union.

§174. Les activités illicites jouent un rôle important dans le maintien du mécanisme Schengen, car elle conditionne l'exercice effectif de la libre circulation et demande aux « États à amplifier leurs efforts de prévention et de répression et des mécanismes

---

[481] Art. 26§2, TFUE, *op. cit.* SCHUMACHER Pascal, « Le choix de la base juridique pour un mécanisme d'évaluation de Schengen : une question juridique et politique », *RTD Eur.*, 2013.

[482] SCHUMACHER Pascal, *op. cit.*

[483] « À ses origines, la coopération de Schengen s'inscrit dans un cadre purement multilatéral, en dehors des structures officielles de la Communauté européenne. La coopération de Schengen prend forme sous l'impulsion intergouvernementale de vouloir augmenter la sécurité des citoyens, rendue nécessaire par la concrétisation d'un objectif communautaire qu'était la réalisation du marché intérieur sans frontières internes. Il faudra attendre le Traité d'Amsterdam pour que l'acquis de Schengen soit intégré dans le giron de la construction européenne. » *Ibid.*

[484] Art. 8 LES ÉTATS MEMBRES, *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, JOUE, 2 octobre 1997.

opérationnels ad hoc »[485]. Le mode de fonctionnement de l'espace Schengen est intergouvernemental, une spécificité, qui va avoir d'importante répercussion par la suite sur le mode de gestion de risque d'activités illicites au sein de cette espace et le Système d'information Schengen qui est mis en place pour y faire face, le code des visas Schengen sera influencé par cette crainte d'exploitation illicite de la liberté de circulation[486].

§175. La Convention met également un ensemble de disposition en œuvre, en matière de coopération policière d'une part[487] et de coopération judiciaire d'autre part[488]. La coopération policière permet un certain nombre d'innovations comme le droit de poursuite en cas d'infractions,[489] ou encore, un ensemble de dispositions, touchant au trafic d'armes et de stupéfiants[490], dont différents articles ont pour objet de préserver et protéger la sécurité et la sûreté de l'Etat[491]. La coopération judiciaire en matière pénale a pour but de « renforcer, entre les Etats membres et la coopération judiciaire mise en place dans d'autres cadres ».

§176. L'embryon,[492] que constituent ces différentes dispositions, préfigure les changements au sein des dispositifs de l'Union. Ainsi, « la coopération renforcée de Schengen constitue " une sorte de corpus parallèle dans le droit de l'Union " au sein duquel le nombre des États qui participent aux décisions n'est pas forcément le même que pour les actes " ordinaires " de l'Union européenne »[493]. L'ensemble Schengen va avoir des liens « intimes » avec l'Union du fait de son absorption au sein des institutions lors du

---

485 P. SCHUMACHER, préc, note 57.

486 GAZIN Fabienne, « Accords de Schengen », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011. « La peur d'une immigration clandestine massive liée à une suppression des frontières intérieures conduit à une stigmatisation de l'étranger et à une multiplication des conditions d'entrée sur le territoire Schengen (V. les dispositions de la CAAS relatives au franchissement des frontières extérieures, ainsi que le manuel commun à l'intention des gardes-frontières [dit « manuel Schengen »], dont l'acquis a été transposé par le règlement. [CE] no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006, JOUE, no L 105, 13 avr., établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes [code frontières Schengen]). Cette connotation « sécuritaire » a perduré après l'intégration de l'acquis de Schengen au sein du droit communautaire »

487 Art. 39, Convention d'application Schengen *op. cit.*

488 Art. 54 *Ibid.*

489 « Le droit de poursuite transfrontalière permet aux agents de police d'un État partie de poursuivre une personne sur le territoire d'un autre État sans autorisation préalable et dans deux cas : si le suspect vient de commettre une infraction flagrante sur son territoire ou, si celui-ci se trouvait en détention et s'est évadé. Ce droit de poursuite ne peut se faire qu'avec la collaboration des autorités locales » GAZIN Fabienne, *op. cit.*

490 Art 8 et 9, Convention d'application Schengen, Décision du Comité Exécutif du 28 avril 1999 concernant le trafic illicite d'armes, Décision du Comité exécutif du 14 décembre 1993 concernant l'amélioration dans la pratique de la coopération judiciaire en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants *Op. cit.*

491 Art. 93 *Ibid.* GAZIN Fabienne, *op. cit.*

492 LABAYLE Henri, « L'embryon de parquet européen est à portée de main », sur *Toute l'europe.eu* [en ligne], publié le 21 mai 2015, [consulté le 20 juillet 2017].

493 L'auteur fait ici référence aux conclusions de l'Avocat Mengozzi dans l'affaire Royaume-Uni contre Conseil du 26 octobre 2010. GAZIN Fabienne, *op. cit.*

traité d'Amsterdam, celui-ci va communautariser le mécanisme Schengen et renforcer le principe du 3e pilier et des possibilités qu'offre le mécanisme de la Justice et des Affaires intérieures. Le corpus au sein duquel « l'acquis de Schengen » est intégré au droit régional en reliant les dispositions Schengen avec leurs bases légales est établi par les traités européens[494]. La libre circulation des personnes et des marchandises se doit d'être encadrée dans sa pratique, c'est dans cette optique que vont être élaborés le code frontière[495] et un code des visas commun aux Etats membres de Schengen[496]. De même, le principe de *non bis in idem*[497], est inscrit dans la convention[498] tout comme l'objectif de la coopération judiciaire[499].

§177. L'ensemble de ces dispositions apparait comme « intégré dans l'objectif beaucoup plus vaste de la création d'un espace de liberté, sécurité et justice »[500]. Il faut, dès lors, noter les étapes importantes que sont le conseil de Tampere[501] et ses implications sur la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et le programme de La Haye pour la coopération en matière pénale[502] en donnant un certain nombre d'orientations pour l'élaboration du droit régional[503] et l'évaluation sur la mise en œuvre de ce programme[504]

---

494 « Le fonctionnement de l'espace Schengen », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 4 septembre 2017, [consulté le 15 juin 2018].

495 *Règlement (CE) 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)*, JOUE, nº L 105/1, 13 avril 2006.

496 *Règlement (CE) 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)*, JOUE, nº L 243/1, 15 septembre 2009.

497 WASMEIER Martin, « The principle of ne bis in idem », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2006.

498 Art. 54, Convention d'application Schengen *op. cit.*

499 « L'idée d'appliquer le principe de manière transnationale n'est donc pas neuve, mais cette convention de 1987 n'est jamais entrée en vigueur faute de ratifications. Il faut surtout insister sur la portée d'une application transnationale du principe ne bis in idem. [..] l'article 54 de la convention Schengen aboutit à donner aux jugements rendus dans un Etat membres un effet transnational systématique sans laisser de marge d'appréciation ou de cause de refus à l'autorité judiciaire d'un autre Etat membre confrontée au jugement en question. » DE BIOLLEY Serge, *op. cit.*

500 *Ibid.*

501 *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere*, 16/10 1999.

502 « Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 10 mai 2005; *Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, JOUE, nº C 198/1, 12 août 2005.

503 « Elaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 2 juin 2005; « Programme d'action relatif à l'immigration légale », 2005 ;« Mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 28 juin 2006.

504 « Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005 », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 28 juin 2006 « Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2006 », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 3 juillet 2007 « Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2007 », 2008, ; « Justice, liberté et sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye »,

en terme pénal. Les différents contacts au sein de l'espace Schengen ont posé les bases d'une coopération policière et judiciaire nécessaire « L'espace Schengen profite au citoyen honnête, mais aussi au malfaiteur, de sorte qu'un renforcement de la coopération en matière pénale s'impose »[505]. Il s'agit des bases juridiques fondatrices d'une coopération judiciaire en matière pénale au sein de l'Union. Bien qu'il s'agisse de deux constructions parallèles, elles apparaissent comme fortement imbriquées l'une avec l'autre.

§178. La gestion de cette réalité a donné lieu à la création du système d'information Schengen (SIS)[506] pour garantir la surveillance de l'espace commun, complété plus tard avec le système CISE,[507] qui quant à lui a pour objectif d'établir une surveillance maritime intégrée, facilitant les échanges d'informations entre Etats[508]. La façade maritime conséquente de l'Union européenne et la libre circulation des individus dans l'espace Schengen et l'espace européen ont rendu indispensables de tels systèmes d'information. Ils s'avèrent primordiaux, dans la détection des entrées des personnes ou des biens, sur le territoire européen, y compris dans la lutte contre les activités illicites en mer.

§179. Le SIS va connaître une réforme en 2006[509] afin de l'adapter aux nouvelles réalités des activités au sein de Schengen, et devenir le système SIS II. L'utilité de tels systèmes, et leurs efficacités dépendent de leurs exploitations par les Etats-membres d'une part, et de leur alimentation en informations des autorités nationales d'autre part. L'ensemble d'outils et de dispositions permis par la réalisation de l'espace Schengen n'est pas sans poser un certain nombre d'interrogations, quant à son articulation avec le droit de l'Union européenne en tant que telle. La réponse s'incarne dans l'émergence du système de piliers de l'Union européenne avec le premier pilier constitué par la Communauté

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, 10 juin 2009.

505 DE BIOLLEY Serge, *op. cit.*

506 *« Le Système d'information Schengen (SIS) est composé d'un système central (C.SIS) basé à Strasbourg et de composantes nationales (N.SIS). Les données qui y sont accessibles sont relatives aux personnes au sens strict, aux véhicules et aux objets recherchés ».* BEAUVAU Georges, « De Schengen à Schengen », *Outre-Terre*, 7, 2004.

507 « Le CISE pour le domaine maritime est un processus de collaboration volontaire au sein de l'Union européenne visant à renforcer et promouvoir le partage d'informations pertinentes entre les autorités chargées de la surveillance maritime. Il ne remplace pas ni ne duplique les systèmes et plates-formes d'échange et de partage de l'information existants, mais les complète. Son objectif final est d'accroitre l'efficacité, la qualité, la réactivité et la coordination des opérations de surveillance dans le domaine maritime européen et de promouvoir l'innovation en faveur de la prospérité et de la sécurité de l'Union et de ses citoyens» *op. cit.*, COM 2009/0538/final.

508 *op. cit.*

509 BEAUVAU Georges, *op. cit.*

européenne, le second constitué par la Politique européenne de sécurité commune (PESC)[510], et la création le troisième pilier Justice et affaires intérieures.

c) Les apports du troisième pilier de l'Union européenne face aux activités illicites en mer

§180. L'espace sans frontières intérieures initié par Schengen et ses conséquences sur les activités en mer ou à terre nécessite une prise de conscience et une réaction de l'Union. Elle les manifeste par la création du 3e pilier peu après la convention de mise en œuvre de Schengen. Le troisième pilier est né avec le traité de Maastricht le 7 février 1992 et a pour objectif d'harmoniser et de faire converger les différentes dispositions pénales et judiciaires des différents Etats membres[511] à travers différents instruments de communautarisation des questions d'intérêt commun.

§181. La citoyenneté européenne, mise en œuvre au titre du traité, dont bénéficient l'ensemble des citoyens des Etats-membre de l'Union[512] ouvre la voie à une libre circulation intérieure et à un certain nombre de garanties dans le cas de voyage à l'étranger. Comme toute citoyenneté elle donne des droits et des devoirs pour ceux qui en bénéficient et superpose à la citoyenneté nationale sans la remplacer. La libre circulation des personnes au sein de l'Union fut difficile à mettre en œuvre du fait des résistances liées à la nature même des affaires intérieures qui touchent à la souveraineté des Etats-membres[513].

§182. L'article K.1 vient lister les « intérêts communs »[514] de l'Union en termes d'affaires intérieures dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, et une disposition particulaire du traité permet par la procédure contenue dans l'article K9 de communautariser certaines questions d'intérêts communs. La technique de

---

510 Titre V, TUE .

511 BIGO Didier, « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », *Politique étrangère*, 61, 1996.

512 La citoyenneté européenne est établie par les Art. 20 TFUE et Art. 9 TUE. Celui-ci dispose que « Sont citoyens de l'Union tous ceux qui ont la citoyenneté d'un État membre » .

513 Op cit note 2 « Dès la ratification du traité, le Parlement européen et, en particulier, la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, compétente en l'espèce, ont manifesté clairement leur perplexité quant à la viabilité réelle du troisième pilier » BIGO Didier, *op. cit.*

514 «Les "questions d'intérêt commun" (article K.1) l'asile ; les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres et l'exercice de ce contrôle ; la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers (conditions d'entrée, de circulation, de séjour y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi) ; la lutte contre la toxicomanie ; la lutte contre la fraude internationale ; la coopération judiciaire en matière civile ; la coopération judiciaire en matière pénale ; la coopération douanière ; la coopération policière avec création d'un Office européen de police (Europol). » BARBIER Cécile, « La coopération européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1997.

communautarisation totale ou partielle sera exploitée par la suite au sein du cadre juridique de l'Union, particulièrement dans le domaine des affaires intérieures pour construire les bases juridiques de ce qui deviendra l'espace de liberté de sécurité et de justice de l'Union européenne qui constitue l'objectif final du 3e pilier. L'article K1 crée un ensemble juridique au travers des différentes « questions d'intérêts communs » dont font partie la coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale pour permettre une coopération plus efficace entre les Etats-membres, une possibilité qui a un effet potentiel direct d'efficacité dans la lutte contre les activités illicites en mer.

§183. Le constat est présent, dès Maastricht, que les activités illicites transfrontalières ne peuvent pas être combattues efficacement au seul prisme des droits nationaux. Pour ce faire, il est possible au besoin de transformer une question d'intérêt commun en politique communautaire[515]. L'objectif n'est pas de mettre en concurrence droit national et régional dans l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats-membres pour assurer le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, il s'agit plutôt d'initier une synergie des ordres juridiques. Dès lors, le rôle des politiques européennes réside dans les coordinations interétatiques et non pas la supplantation de l'action des Etats pour atteindre des objectifs communs au travers de l'harmonisation des normes de procédures pénales.

§184. Un objectif qui apparaît comme ambitieux, « l'équilibre recherché par l'Europe est éminemment difficile à réaliser. Ceci vaut tout particulièrement pour le secteur pénal, qui présente une double spécificité. »[516]. La prise en compte d'un ensemble de problématiques communes appelle le troisième pilier à bâtir les outils nécessaires pour permettre une action coordonnée au niveau régional. Dès lors, la coopération passe du stade d'objectif commun des Etats-membres à une quasi-obligation pour garantir l'efficience de la lutte contre des phénomènes criminels qui ignorent les frontières qu'elles soient terrestres ou maritimes.

§185. L'ambition européenne va s'incarner dans la déclaration de Gomora adopté par le Conseil en novembre 1995 qui « condamne le terrorisme comme un crime de gravité exceptionnelle et comme une menace contre la démocratie et le libre exercice des droits de l'homme. Elle invite également à une collaboration internationale accrue dans la lutte

[515]« Le Conseil peut déterminer à l'unanimité parmi les six premières questions d'intérêt commun, celles qui pourront faire l'objet d'une politique communautaire ». *Ibid.*

[516]WEYEMBERGH Anne, « L'harmonisation des procédures pénales au sein de l'Union Européenne », *Archives de politique criminelle*, 2004.

contre le terrorisme »[517]. Le rôle confié à la Cour de Justice en la matière est défini par l'article K.3 du traité, « la Cour de Justice des Communautés européennes est compétente pour interpréter leurs dispositions et pour statuer sur tout différent concernant leur application. »[518]. La Cour de justice va ainsi progressivement venir éclaircir certains concepts et poser les bases de ce qui deviendra la coopération judiciaire au travers d'instruments régionaux.

§186. L'applicabilité des différents outils au niveau européen pose la question de l'effet direct des textes européens au vu de la complexité de l'harmonisation des procédures pénales par l'ensemble des Etats membres.[519] L'affirmation selon laquelle « Le rapprochement des législations de procédure pénale est nécessaire à la réalisation et à la légitimité de la confiance mutuelle que suppose une coopération judiciaire pénale efficace »[520] vient renforcer cette conviction, que, « Les citoyens européens et les personnes résidant dans l'UE peuvent raisonnablement s'attendre à bénéficier des mêmes garanties en matière de procédure pénale dans l'ensemble de l'UE »[521]. L'objectif de l'Union s'inscrit dans une stratégie d'ensemble et l'efficacité se mesura dans le temps ce que traduisent les divers ajustements des stratégies mis en œuvre. L'ensemble se concrétise avec le temps, au travers de réalisations aussi diverses qu'Eurojust, Europol et la construction progressive de l'espace européen de sécurité et de justice tel que nous le connaissons aujourd'hui. La concrétisation sera également par plusieurs outils de coopération que seront les différents outils émanent de l'espace pénal européen et de la concrétisation du mandat européen dans la réalité judiciaire des Etats membres.

2.2 Les outils du cadre pénal européen dans la lutte contre les activités illicites en mer

§187. Le cadre général défini au niveau européen par le mécanisme de l'harmonisation permet d'aborder le cadre de répression des activités illicites d'une manière globale. L'élaboration de définitions communes et d'un cadre juridique général

[517] Op. cit. Cécile BARBIER, PAR. 107.
[518] Ibid BARBIER Cécile, *op. cit.*
[519] « Introduit par le traité d'Amsterdam, l'instrument qu'est la décision-cadre est contraignant quant au résultat à atteindre. Le traité l'a cependant expressément privé d'effet direct. Son application dépend donc de l'adoption par les Etats membres de mesures de transposition ». op.cit. note 42 « Ce à la différence de la directive, qui n'a pas été expressément privée d'effet direct par le traité et peut se voir reconnaître un tel effet conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (voy. La jurisprudence Van Duyn (CJCE, 4 décembre 1974, Aff. 41/74, Van Duyn, Rec. p. 1348 et s.)). » WEYEMBERGH Anne, *op. cit.*
[520] *Ibid.*
[521] *Ibid.*

constituent des étapes indispensables, dans la mise en œuvre d'outils tangibles au niveau régional. Il s'agit également d'une condition d'effectivité du droit pénal régional et de la coopération entre les Etats membres. La diversité des régimes juridiques au sein des Etats membres de l'Union rend indispensable l'élaboration d'outil de procédure pour faire face à une activité illicite à l'échelle transnationale. La création[522] et l'évolution du mandat d'arrêt européen,[523] suite au conseil de Laeken[524], s'est avant tout basé sur cette conviction devenue une nécessité avec les années en permettant de faciliter les procédures d'extradition [525](a).

§188. Les outils procéduraux ne peuvent à eux seuls suffirent et doivent s'articuler avec un maillage institutionnel complexe, pour permettre la mise en place de coopérations entre Etats à l'échelle de l'Union. La création d'un office européen de police (EUROPOL)[526] viendra répondre à cet impératif avec pour double objectif de fournir des données sur la criminalité aux Etats-membres au sein du territoire de l'Union et de permettre aux différentes autorités de polices nationales de collaborer entre elles[527]. L'objectif de synergie au niveau policier a bel et bien pour objet de lutter contre la criminalité organisée[528] à terre comme sur mer, et ce à l'échelle régionale (b).

§189. L'enquête et l'arrestation de suspect ne sont qu'une première étape dans la lutte contre la criminalité en mer, dont la coopération au niveau judiciaire constitue un corolaire indispensable. L'élaboration d'un tel mécanisme s'incarnera au travers

---

522 Décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI *op. cit.*

523 GAY Corinne, « Le mandat d'arrêt européen et son application par les etats membres », sur *Fondation Robert Schuman* [en ligne], publié le 23 janvier 2006, [consulté le 4 juin 2018].

524 « Le mandat d'arrêt européen ainsi que la définition commune des incriminations terroristes et des peines minimales représentent un progrès important. Il convient de poursuivre les efforts visant à surmonter les difficultés liées à la différence des systèmes juridiques, notamment en favorisant la reconnaissance des décisions judiciaires dans le domaine tant civil que pénal. » CONSEIL EUROPÉEN, « Conclusion de la présidence », 2001 DÉCLARATION DE LAECKEN, « Le sommet européen de Laeken 14 - 15 décembre 2001 », *Cultures & Conflits*, 2002.

525Le mandat d'arrêt européen viendra remplacé les ancienne dispositions relative à l'extradition au sein de l'Union tel qu'en dispose : *Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant la convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne*, JOCE, nº C 313/11, 27 septembre 1996 *Décision 2003/169/JAI du Conseil du 27 février 2003 déterminant les dispositions de la convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne et de la convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen conformément à l'accord concernant l'association de la République d'Islande et le Royaume de Norvège à l'application, la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen*, JOUE, nº L 67/25, 12 mars 2003 *Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne*, JOUE, 10 mars 1995.

526 Convention Europol *op. cit.*

527 § 549 BOUTAYEB Chahira, *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ, 2017, p. 229.

528 SCHERRER Amandine, MÉGIE Antoine et MITSILEGAS Valsamis, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée », *Cultures & Conflits*, 2009.

d'Eurojust[529], outil destiné aux magistrats pour leur permettre de coopérer au mieux dans le cadre de poursuites judiciaires. L'établissement d'un parquet européen n'est pas encore à l'ordre du jour, il s'agit bien toutefois d'une première étape qui est franchie et se trouvera enrichie par le retour d'expérience propre à Europol et à ses défauts (c). L'ensemble forme une synergie propre au cadre pénal de l'Union qui cherche à mettre en œuvre tout à la fois des normes et des coopérations à l'échelle régionale.

a) L'importance du mandat d'arrêt européen dans la lutte contre les activités illicites en mer.

§190. Le mandat d'arrêt européen créé par une décision du 13 juin 2002[530], entré en vigueur le 1er janvier 2004, et modifié par la suite en 2009[531] constitue « un pas décisif pour la coopération pénale européenne puisqu'il régit entre les Etats membres l'ensemble des relations extraditionnelles »[532]. Les règles procédurales quant à elles seront établies par trois directives successives concernant le droit à l'interprétation et à la traduction en 2010[533], à l'information dans le cadre des procédures pénales en 2012[534] et au droit d'accès à l'avocat en 2013[535].

§191. L'architecture juridique ainsi créée permet de lutter de manière directe à l'échelle régionale contre les activités illicites dans une certaine mesure, en unifiant « l'espace » où il est possible d'arrêter un suspect pour le remettre aux autorités compétentes d'un des Etats membres, une spécificité primordiale dans le cadre de la criminalité en mer au vu de son caractère transfrontalier. Le dispositif prend lieu et place, du système d'extradition qui préexistait au sein de l'Union européenne dans le cadre de la coopération judiciaire, et apparaît comme gage d'efficacité de la lutte contre le crime organisé dans son volet maritime. Le mandat a ainsi vocation à s'appliquer en cas « participation à une organisation criminelle, terrorisme, traite des êtres humains, trafic

[529] Décision Eurojust *op. cit.*
[530] Décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI *op. cit.*
[531] *Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès*, JOUE, 26 février 2009.
[532] COMBEAUD Sébastien, « 4. Première réussite pour le principe de reconnaissance mutuelle », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 77, 2006.
[533] *Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales*, JOUE, nº L 280/1, 20 octobre 2010.
[534] *Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*, JOUE, nº L 142/1, 22 mai 2012.
[535] *Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires*, JOUE, nº L 294/1, 22 octobre 2013.

illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs, cybercriminalité, crimes contre l'environnement »[536]. L'objectif est qu'une « personne recherchée par la justice peut désormais être remise d'un point à l'autre du territoire de l'Union européenne »[537] afin que la libre circulation ne soit pas détournée de son objectif initial.

§192. La liste des infractions concernées n'est pas limitative, ce que traduit l'article 3 de la décision. Elle précise que le Conseil peut à tout moment rajouter des infractions éligibles au mécanisme du mandat d'arrêt européen. La croissance d'émission et d'utilisation du mandat européen a mis du temps, mais a connu une augmentation au travers des années, une croissance que le rapport d'évaluation de 2011 met en avant[538]. Le même rapport souligne la limite de l'efficacité du mandat d'arrêt européen qui dépend dans une large mesure des Etats-membres « l'application homogène du mandat d'arrêt européen et la confiance mutuelle essentielle à son fonctionnement dépendent dans une large mesure de sa mise en œuvre conforme à la décision-cadre du Conseil »[539].

§193. Le mandat d'arrêt européen ne s'exerce pas de manière absolue et sans contrôle, il requiert des conditions d'émission « Un mandat d'arrêt européen peut être émis pour des faits punis par la loi de l'État membre d'émission d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois ou lorsqu'une condamnation à une peine est intervenue, ou qu'une mesure de sûreté a été infligée pour des condamnations prononcées d'une durée d'au moins quatre mois »[540]. Les garanties de forme quant à l'émission d'un mandat d'arrêt européen sont prévues au titre de l'article 8 du règlement de 2002[541], pour la bonne marche des enquêtes il est aussi prévu la remise des objets liés à l'infraction au titre de l'article 29 du règlement[542].

§194. L'extradition connaît elle aussi des limites par le mécanisme des conditions d'exclusion obligatoire prévu à l'article 3 de la décision-cadre, en l'occurrence il s'agit de « l'amnistie d'une infraction dans le pays d'exécution, le fait que la personne soit déjà jugée pour les mêmes faits et ait effectué ou soit en train d'effectuer sa peine, ou que la personne en raison de son âge ne soit plus pénalement responsable selon le droit de l'Etat

[536] Art 2-2, Décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI *op. cit.*
[537] COMBEAUD Sébastien, *op. cit.*
[538] COMMISSION EUROPÉENNE, « Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres », Commission européenne, 2011.
[539] *Ibid.*
[540] Art.2§1, Décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI *op. cit.*
[541] *Ibid.*
[542] *Ibid.*

membre d'exécution ». Le refus en cas de demande d'extradition doit désormais être accompagné de motif valable de la part de l'Etat concerné[543]. La question de la privation de liberté provisoire sera traitée au titre de la décision-cadre de 2008 au travers du mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions[544] qui « constitue une avancée significative par rapport aux mécanismes traditionnels de la coopération judiciaire pénale [.] tant au cadre institutionnel dans lequel les différents instruments mettant en œuvre la reconnaissance mutuelle sont adoptés, qu'au contenu même de ces instruments. »[545]. Le système d'information Schengen permet d'informer les autres Etats qu'une personne est sous le coup d'un mandat d'arrêt européen pour faciliter son arrestation par le biais des contrôles.

§195. Le mandat d'arrêt européen rencontre toutefois des difficultés comme le montre le rapport d'évaluation de la Commission de 2011[546], ainsi, « La confiance dans l'application du mandat d'arrêt européen a été ébranlée par l'émission systématique de mandats d'arrêt européens en vue de la remise de personnes recherchées pour des infractions souvent très mineures ». Les conséquences quant à la confiance entre Etats-membres peuvent être graves, le rapport souligne que « les autorités judiciaires d'exécution (et non les autorités émettrices) auraient tendance à appliquer un critère de proportionnalité, introduisant ainsi un motif de refus qui n'est pas conforme à la décision-cadre du Conseil ou au principe de reconnaissance mutuelle sur lequel repose la mesure »[547].

§196. La pratique des magistrats dans l'émission de ces mandats d'arrêt tend plutôt à nuancer la valeur ajoutée d'un mandat d'arrêt européen. Bien que le mandat d'arrêt soit une réussite au niveau de l'Union face à des situations complexes, ils demeurent conditionnés à la coopération des Etats membres, ce qui dans certains cas peut relativiser son efficacité. La confiance apparaît ainsi comme un corollaire naturel de l'évolution de la coopération en matière pénale à l'échelle de l'Union, « Il en résulte fondamentalement un changement de nature de la coopération judiciaire qui n'est plus une relation entre Etats

---

543 « Les motifs de non-exécution sont considérablement plus réduits que sous le régime de l'extradition, tout refus devant être en définitive motivé. » COMBEAUD Sébastien, *op. cit.*

544 *Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne*, JOUE, nº L 327/27, 27 novembre 2008.

545 JÉGOUZO Isabelle, « Le développement progressif du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne », *RIDP*, 77, 2006..

546 Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur la mise en oeuvre, depuis 2007, de la décision cadre du Conseil du 13 juin 2002 *op. cit.*

547 *Ibid.*

souverains, mais une relation de coopération entre autorités judiciaires, fondée sur la confiance mutuelle »[548]. L'ensemble juridique que forme le mandat européen apparaît comme un dispositif indispensable à la réalité pénale de l'Union. L'espace européen va voir l'émergence de deux outils ; Eurojust[549] et Europol[550] qui bien que soumis à la bonne volonté politique des Etats membres, vont se matérialiser et continuer à se développer dans une volonté affichée de lutter ensemble contre une menace régionale à l'égard de l'Union[551] dont les activités illicites en mer symbolisent une des composantes.

b) Europol : Une coopération policière indispensable.

§197. Le mandat européen s'inscrit dans un ensemble, où la création de l'office européen de police prend toute sa place et intervient suite aux travaux du groupe de TRÉVI[552]. Le mécanisme d'Interpol[553], héritier d'un constat déjà ancien que les criminels ne faisaient pas grand cas des frontières entre Etats[554] existait d'ores et déjà, apparaissait comme insuffisamment efficace au regard des spécificités de l'Union[555], l'idée est de développer un outil à vocation régionale. La création par l'Union d'Europol, dotée de la personnalité juridique,[556] intervient au titre du traité de Maastricht et sera véritablement mise en œuvre en 1995[557]. La convention qui lui donne naissance l'inscrit dans le cadre de la coopération policière au niveau de l'Union face au phénomène de la criminalité transfrontalière[558]. Il s'agit d'un premier outil de coopération pénale à l'échelle de l'Union, dont les objectifs furent définis par l'article K3, « L'objectif de l'Office européen

[548] JÉGOUZO Isabelle, *op. cit.*
[549] Décision Eurojust, *op. cit.*
[550] Convention Europol, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*
[551] PARIS Natacha, « L'européanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre « la criminalité organisée » dans les années 1990 », *Cultures & Conflits*, 2006.
[552] « Depuis les années 1970, les Etats membres de la Communauté européenne ont commencé à collaborer dans le domaine policier, de façon directe ou indirecte. A partir de 1975, les ministres de l'Intérieur se sont réunis dans le cadre du groupe TRÉVI. Par la suite, le Comité européen pour la lutte contre la drogue - CELAD et un groupe ad hoc « immigration » ont été constitués. Ces initiatives fonctionnaient de façon non coordonnée » DEHOUSSE Franklin et ZGAJEWSKI Tania, « La Convention Europol », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1577-1578, 2014.
[553] *Statut de l'Organisation Internationale de Police Crimminelle (INTERPOL)*, 25e Session de l'Organisation à Vienne, 1956 INTERPOL, *Les textes fondamentaux de l'Organisation internationale de police criminelle*, Presses Universitaires de France - PUF, 2001.
[554] « La coopération policière, tout particulièrement en Europe, est apparue comme une nécessité dès 1880, lorsque certains pays, constatant que les malfaiteurs faisaient fi de l'existence des frontières et se livraient à une activité criminelle itinérante » RICHARDOT Michel, « Interpol, Europol », *Pouvoirs*, 102, 2002.
[555] « À la fin des années quatre-vingt, les États de la Communauté européenne font un constat alarmant : les diverses manifestations du crime organisé se développent dangereusement alors que les organes de répression sont incapables de lutter avec succès et de collaborer efficacement. » *Ibid.*
[556] Art. 39, Convention Europol *op. cit.*
[557] *Ibid.*
[558] DEHOUSSE Franklin et ZGAJEWSKI Tania, *op. cit.*

de police consiste à améliorer la coopération entre les services compétents des États membres en ce qui concerne la prévention et la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants et autres formes grave de la criminalité internationale »[559]. L'élaboration de cet organisme a connu un certain nombre d'étapes[560].

§198. La première des difficultés fut la fixation de son siège qui a été en partie résolue avec l'établissement du siège de l'agence dans la ville de La Haye en 1993. L'action d'Europol, est étendue dès 1995, « à la prévention et la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, de matières nucléaires et radioactives, les filières d'immigration clandestine et le trafic de véhicules volés. »[561], Europol verra également ses compétences intégrer la traite des êtres humains dans la liste des activités illicites qu'elle peut connaître au titre de son mandat. L'Unité antidrogue que constitue l'entité (UDE)[562] est créée comme une première étape dans l'élaboration de l'organisme Europol et disparaît avec la mise en place définitive de la Convention en 1999[563]. L'objectif d'Europol réside donc dans la lutte régionale face à « des menaces relativement floues, qu'on peut toutefois regrouper sous le label de « criminalité organisée »[564]. La raison de la création d'un outil à l'échelle régionale et plus encore au service d'une organisation régionale réside dans la faiblesse de cette organisation représentée par le « cloisonnement des systèmes judiciaires nationaux qui constituent, selon eux, une entrave importante à la lutte contre toutes les formes de « criminalités transfrontalières »[565]. La question de la communication entre services judiciaires va évoluer et se renforcer au fil de la construction de l'Union européenne.

§199. Les pouvoirs à sa disposition pour remplir ces objectifs seront renforcés en 2002[566] et en 2003[567] en lui permettant notamment d'élargir les données qu'il est possible de recueillir dans les bases de données Europol et en créant le mécanisme des équipes communes d'enquêtes, la mises en place de ces équipes reste régit par un accord entre les

---

[559]Convention Europol *op. cit.*
[560] BARBIER Cécile, *op. cit.*
[561] *Ibid.*
[562]'Nonetheless, Europol had started operations since early 1994 as "Europol Drugs Unit", which contributed from its inception to the fight against drugs in Europe. Progressively, other important crime areas were added to the mandate, which was extended to deal with all serious forms of international crime as of January 2002 " NUNZI Alfredo, « 1. European Police Office ? », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2006.
[563]Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere, *op. cit.*
[564] PARIS Natacha, *op. cit.*
[565] *Ibid.*
[566]*Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête*, JOCE, nº L 162/1, 13 juin 2002.
[567] Décision 2003/169/JAI *op. cit.*

pays membres de l'Union participant et doit être conclu pour une durée limitée. La meilleure répartition des informations et des coopérations des polices européennes[568] demeure l'objectif commun du dispositif, l'idée parfois avancée d'associer Europol à un FBI européen[569] est totalement écartée[570], cependant « L'intervention d'Europol est soumise à la réunion de deux conditions (art. 2 § 1). D'une part, des indices concrets doivent révéler l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle. D'autre part, deux Etats membres au moins doivent être affectés par ces formes de criminalité d'une manière telle que, au vu de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions, une action commune des Etats membres s'impose. »[571].

§200. La forme intergouvernementale de l'organisation permet la mise en œuvre d'un grand système informatique à dispositions des autorités nationales, avec pour seule limite que « Ce système informatique ne peut être connecté à d'autres systèmes de traitement automatisé, à l'exception de celui des unités nationales (art 6 § 2) ». L'intégration de cette limite intervient au titre de la protection des données personnelles[572], pour cette raison l'utilisation du système passe par le biais des officiers de liaison[573] et son utilisation soumise à un certain nombre de garanties pour protéger les droits fondamentaux des personnes[574]. La réforme de changement important la convention Europol[575] intervient en

---

[568]« C'est sans doute dans le domaine de la police criminelle que les changements induits par la coopération policière sont le plus nets, sans pour autant s'étendre à l'ensemble des services. L'évolution est particulièrement sensible dans le domaine de l'information (avec l'accès aux fichiers européens, ou l'accès indirect à des fichiers étrangers, au sein des commissariats conjoints), de l'uniformisation de certaines techniques d'identification et de la généralisation des techniques dites « proactives », notamment clandestines (undercover). » LÉVY René et MONJARDET Dominique, « Les polices nationales et l'unification européenne, enjeux et interactions. Remarques introductives », *Cultures & Conflits*, 2002.

[569] «Europol est encore loin des fonctions du Fédéral Bureau of Investigation (FBI) et des pratiques d'investigation « undercover » aux États-Unis. La coopération des polices en Europe repose aujourd'hui sur un réseau de structures qui influence de plus en plus les pratiques des polices criminelles des pays membres, mais aussi celles des administrations qui gèrent l'immigration » ADEN Hartmut, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », *Cultures & Conflits*, 2002.

[570] « Europol n'a aucun pouvoir de police judiciaire. Il ne s'agit pas, comme certains l'avaient souhaité, d'un FBI européen autorisé à conduire ses propres enquêtes criminelles Cette possibilité ne semble toutefois pas exclue dans l'avenir. » et op cite note 44 « Les raisons pour lesquelles on n'a pas voulu faire d'Europol une réplique du FBI américain ont été résumées dans l'article de Verbruggen, "Euro-Cops ? Just Say Maybe", European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 1995, vol. 3, n°2. » DEHOUSSE Franklin et ZGAJEWSKI Tania, *op. cit.*

[571]*Ibid.*

[572] *Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*, JOCE, nº L 281/31, 23 novembre 1995.

[573]« Les officiers de liaison sont détachés de leur unité nationale. Comme elle, ils restent subordonnés à leur droit national, avec pour conséquence une marge de manœuvre réduite. » DEHOUSSE Franklin et ZGAJEWSKI Tania, *op. cit.*

[574]« Chaque Etat membre doit désigner une autorité nationale de contrôle. Cette autorité devra accomplir cette mission en toute indépendance. Elle vérifiera que l'introduction, la consultation et la transmission de données à caractère personnel ont été effectuées conformément à la législation nationale de l'Etat membre, et que les droits des personnes n'en sont pas lésés. Elle contrôlera les activités des unités

2009 et constitue une des étapes de la montée en puissance de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer. A ce titre, Europol passe de la forme juridique d'Organisation internationale au statut d'Agence de l'Union européenne avec une entrée en vigueur au 1er janvier 2010.

§201. L'évolution emporte un certain nombre de changements dont la soumission aux règles ordinaires des agences européennes, le contrôle par le Parlement européen dans ses domaines de compétences et la facilitation des procédures d'ajustement juridique de la nouvelle Agence. L'action d'Europol et l'émission régulière de rapports sur les résultats et les besoins de l'Agence ont contribué à construire la montée en puissance de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer. L'ensemble que forme le mandat d'arrêt européen et Europol sont les deux parties d'un même dispositif, et vont être complétés avec la mise en œuvre du dispositif de coopération judiciaire au travers de la création d'Eurojust. L'établissement de ce dispositif permet d'avoir un cadre de coopération policière efficace au niveau de l'Union qui comporte également un volet concernant l'échange d'informations entre les Etats-membres.

c) Eurojust : Une coopération des magistrats.

§202. La logique qui a présidé à Europol pour la coopération policière se retrouve dans Eurojust concernant la coopération judiciaire[576]. Eurojust va naitre en 2002[577], suite au conseil européen de Tampere[578], sous la forme d'un organisme rattaché à l'Union et disposant de la personnalité juridique[579]. L'objectif affiché d'un tel dispositif est de lutter

---

nationales et des officiers de liaison lorsque ces activités concernent les données à caractère personnel (art. 14 § 1). L'autorité de contrôle commune aura la responsabilité des activités propres d'Europol. Elle assurera (d'initiative ou sur demande d'un individu) que le stockage, le traitement et l'utilisation des données dont disposent les services d'Europol ne portent pas atteinte aux droits des personnes (art 24 § 1 et § 4) » *Ibid.*

[575]Décision-cadre 2009/299/JAI *op. cit.*

[576]« La création d'Eurojust pour examiner et faciliter les solutions aux problèmes de coopération juridique en matière criminelle permet à certains d'y voir l'embryon d'un Parquet européen, de concert avec le développement d'une agence de police européenne. »ANDERSON Malcolm, « Les répercussions du Traité d'Amsterdam et de la Déclaration de Tampere sur les Institutions de Police », *Cultures & Conflits*, 2002.

[577]Décision Eurojust *Op. cit.*

[578]Point 46 « Afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, le Conseil européen a décidé la création d'une unité (Eurojust) composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés par chaque Etat membre conformément à son système juridique. Eurojust aura pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectuée par Europol ; cette unité devra aussi coopérer étroitement avec le Réseau judiciaire européen afin, notamment, de simplifier l'exécution des commissions rogatoires. Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire avant la fin de l'année 2001. » Conclusion du Conseil de Tampere, *op. cit.*

[579] Art. 1, Décision Eurojust *op. cit.*

contre la criminalité organisée et les autres formes graves de criminalité[580]. Le constat est alors fait que les moyens ordinaires de coopérations judiciaires ne suffisent plus[581] et que la coordination entre les différentes autorités de l'Union est indispensable[582] pour assurer l'effectivité du droit et des poursuites[583]. Les formes de criminalités visées par l'ensemble de ces dispositions sont à la fois celles évoquées dans la convention Europol, et d'autres formes telles que la criminalité informatique ou la participation à une organisation criminelle[584]. Il est aussi prévu par le règlement qu'Eurojust peut porter assistance aux Etats-membres sur d'autres formes de criminalité[585] en fonction non pas d'une liste établie, mais de la demande des Etats.

§203. L'organisation trouve sa source dans les dispositifs présents au sein du traité d'Amsterdam et s'inscrit au sein du 3e pilier Justice et affaire intérieure de l'Union. La situation changera au titre du traité de Lisbonne et la disparition de la logique des piliers, Eurojust étant dès lors une des organisations dépendantes de l'Union. Elle va devenir le dernier chaînon de la première phase de montée en puissance de l'Union, avec pour objectif qu'Eurojust « coopère étroitement et efficacement avec Europol. Dans une certaine mesure, Eurojust peut être considérée comme la contrepartie judiciaire d'Europol. ». L'ambition d'un parquet pénal européen est encore loin d'être réalisée, il s'agit cependant de ses prémices qui seront développées au travers de l'organisation et de l'action d'Eurojust. La coopération entre les magistrats demeure une nécessité dans la

---

[580] Eurojust est l'aboutissement d'un processus bien plus ancien débuté dès 1993. § 1 « Cette création apparaît comme la dernière étape d'un processus de coopération institutionnelle judiciaire entamé dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne en novembre 1993 avec la mise en œuvre du traité de Maastricht. Ces étapes sont les suivantes : création des magistrats de liaison (1996) 1, réseau judiciaire européen (1998) 2 et Eurojust. Ce projet apparaît à ce jour, et pour plusieurs années encore, comme le plus « intégré » en matière de coopération judiciaire pénale. Ajouté au traité CE dès Nice (février 2001), il est inscrit dans le projet de traité constitutionnel signé le 29 octobre 2004 à Rome (article III-273). » Michel MANGENOT, « Jeux européens et innovation institutionnelle. MANGENOT Michel, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », *Cultures & conflits*, 2006.

[581] « Les méthodes et les moyens d'entraide judiciaire traditionnellement utilisés ne suffisent plus si l'on veut relever le défi de la criminalité transfrontière dans un espace de libre circulation. » « Communication de la Commission concernant la création d'Eurojust », 22 novembre 2000, COM/2000/0746 final.

[582] Il est nécessaire d'améliorer davantage la coopération judiciaire entre les États membres, notamment dans la lutte contre les formes graves de criminalité, qui sont souvent le fait d'organisations transnationales. » Considérant (1), Décision Eurojust. *op. cit.*

[583] «cette unité aura pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectuée par Europol » COM/2000/0746 final, *op. cit.*

[584] «la participation à une organisation criminelle au sens de l'action commune 98/733/JAI du Conseil du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne(8) » Art. 4.1 a), Décision Eurojust *Op. cit.*

[585] « Pour d'autres types d'infractions que celles visées au paragraphe 1, Eurojust peut, à titre complémentaire, conformément à ses objectifs, et à la demande d'une autorité compétente d'un État membre, apporter son concours à des enquêtes ou à des poursuites. » Art. 4.2 *Ibid.*

lutte de l'Union contre les activités illicites, encore plus lorsqu'elle se produit en mer face à l'organisation particulière des juridictions en mer.

§204. L'ambition d'Eurojust est de coopérer à la fois avec Europol, et aussi avec d'autres organisations en prenant pour acquis que les poursuites doivent s'exercer sur l'ensemble de l'espace de l'union et non pas sur un seul des Etats membres. La logique ayant présidé au Bureau Fédéral d'Investigation (FBI) a en partie inspiré la création d'Europol, la logique des tribunaux fédéraux va être reprise dans une version minimaliste dans l'élaboration d'Eurojust[586]. Le principe réside dans le fait que si un crime ou une organisation criminelle agit sur le territoire maritime de plusieurs Etats membres, les poursuites soient possibles dans l'ensemble de l'Union, « Eurojust a vocation à intervenir pour améliorer la lutte contre des infractions graves, spécialement s'agissant de faits entrant dans le champ de la criminalité transnationale organisée et du terrorisme »[587].

§205. La logique d'Eurojust va s'exercer en matière maritime avec l'affaire du Prestige, Eurojust cherche à organiser l'action des juridictions française et espagnole par le biais de la « dénonciation par les autorités françaises aux instances espagnoles compétentes du fait notamment de la nécessité d'éviter un risque de conflit de juridictions préjudiciable aux victimes. »[588].

§206. Dans un tel cas, Eurojust peut être amenée à donner « son avis en cas de concurrence entre deux ou plusieurs mandats d'arrêt européens »[589]. La procédure évoque un avis et non pas une mesure contraignante, et limite de fait la marge d'action qu'il est possible d'invoquer. La possibilité d'établir des équipes communes d'enquêtes[590] fait suite à la convention de 2000 sur l'entraide judiciaire au sein de l'Union[591] et se base sur cette même conviction[592]. Les équipes d'enquête peuvent être employées dans la lutte contre

---

586 2.2.2 « La tâche essentielle de l'Unité est d'assurer toutes les coordinations nécessaires entre les autorités judiciaires compétentes pour atteindre une efficacité optimale des investigations et des poursuites transnationales » FALLETTI François, « Chronique d'Eurojust », *RIDP*, 76, 2005.

587 *Ibid.*

588 *Ibid.*

589 *Ibid.*

590 « Les autorités compétentes de deux États membres au moins peuvent, d'un commun accord, créer une équipe commune d'enquête, avec un objectif précis et pour une durée limitée pouvant être prolongée avec l'accord de toutes les parties, pour effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs des États membres qui créent l'équipe. La composition de l'équipe est arrêtée dans l'accord » Article 1, Décision-cadre du Conseil relative aux équipes communes d'enquêtes *op. cit.*

591 *Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne*, JOCE, nº C 197/1, 29 mai 2000.

592 Article 1, Décision-cadre du Conseil relative aux équipes communes d'enquêtes *op. cit.*

« le trafic de drogue et la traite des êtres humains ainsi que sur le terrorisme »[593], trois menaces qui s'exercent aussi bien à terre qu'en mer. Dès lors, Eurojust va assurer le secrétariat de ce mécanisme à partir de 2005, pour assurer une utilisation aussi large que possible par les Etats membres. Le modèle d'accord pour la mise en œuvre de telles équipes sera établi dès 2003, mis à jour en 2010[594] puis en 2017[595] avec la mise à jour du guide pratique sur le déroulement des équipes communes d'enquêtes[596].

§207. Les limites de l'organisation sont liées à la volonté des Etats membres de protéger leurs prérogatives nationales en matière de poursuites pénales. Pour ce faire, les procureurs et les autres magistrats détachés auprès d'Eurojust restent des fonctionnaires nationaux dépendants de leurs Etats membres de rattachement, ainsi « les autorités nationales sont les seules à pouvoir saisir et déclencher, de manière contraignante, une enquête pénale transnationale »[597]. L'aspect transnational des affaires s'inscrit comme un critère d'utilisation du mécanisme d'Eurojust par les Etats, une condition qui rend plus probable la poursuite par ce biais des activités illicites en mer dont le théâtre s'opère plus souvent qu'à terre à cheval entre deux espaces étatiques.

§208. La question du traitement des dossiers constitue un critère supplémentaire, une procédure européenne est nécessairement plus longue qu'une procédure nationale, une position reprise par certains magistrats qui estiment que « prendre en compte la dimension européenne des affaires demande des compétences et du temps. Il faut un investissement pas toujours évident eu égard au nombre de dossiers à traiter et aux moyens qui nous sont donnés »[598]. La dimension européenne apparaît comme un aspect si ce n'est accessoire du moins secondaire pour certains magistrats dans le traitement des dossiers, une position qui ne facilite pas la mise en œuvre de coopération entre Etats.

§209. Le mécanisme d'Eurojust apporte cependant une plus-value certaine, un fait souligné par l'augmentation de 400% du nombre de dossiers concernés entre sa création et 2006[599], cette coopération et l'utilisation du traitement des dossiers par Eurojust vont augmenter de façon exponentielle jusqu'à aujourd'hui. La collaboration avec les autres

---

593 Considérant (6) *Ibid.*

594 *Résolution du Conseil du 26 février 2010 relative à un modèle d'accord pour la création d'une équipe commune d'enquête*, JOUE, nº C 70/1, 26 février 2010.

595 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Résolution du Conseil Relative à un modèle d'accord pour la création d'une équipe commune d'enquête*, JOUE, nº C18/1, 19 janvier 2017.

596SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, « Guide pratique à l'intention des équipes communes d'enquête », 2017.

597 MÉGIE Antoine, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », *Politique européenne*, 23, 2007.

598 op. cit note 13 dans *Ibid.*

599 EUROJUST, « Rapport Annuel 2002 », 2003, p. 80.

organisations va se construire avec le temps. Ainsi, les liens entre Eurojust et Europol vont s'établir au travers de contact dans un premier temps, puis dans un second temps par le biais d'un accord entre les deux organisations intervenues en 2004. Le chiffre de 2214 enquêtes où l'assistance d'Eurojust est requise sera atteint en 2015 contre 1424 en 2010, pour rappel lors de sa première année d'existence Eurojust n'avait traité que 202 dossiers[600]. L'augmentation du nombre de dossiers reste continue bien que plus légère avec 2250 requêtes en 2017[601]. Eurojust s'inscrit en complément du mécanisme judiciaire qui l'a précédé, le réseau judiciaire européen (RJE).

§210. Le réseau créé en 1998[602] a pour objectif de faciliter les contacts et les coopérations entre les magistrats[603], dans le but de mettre en œuvre la décision de reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière pénale[604]. Le but du réseau tel qu'en dispose son règlement est avant tout de faciliter les contacts en acteurs du monde judiciaire[605], une fonction distincte et complémentaire de celle d'Eurojust. La question au moment de l'élaboration d'Eurojust fut de savoir si celle-ci ne constituait pas un doublon avec le RJE. La réponse fut négative, car le but du réseau réside dans la facilitation de l'information et Eurojust la coopération opérationnelle de deux logiques différentes et complémentaires. Le prochain point à l'ordre du jour sera ainsi de savoir comment faire agir de manière coordonnée les deux mécanismes, une solution sera trouvée avec la réforme du réseau en 2008[606] et la domiciliation de son secrétariat au sein même des locaux d'Eurojust.

---

600 Evolution du nombre de dossier, Dossiers 2002 – 2015, EUROJUST, « Rapport Annuel 2015 », 2016, p. 12.

601 EUROJUST, « Rapport Annuel 2017 », 2018.

602 *Action commune du 29 juin 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant la création d'un Réseau judiciaire européen*, JOCE, n° L 191/4, 29 juin 1998.

603 Le principe des magistrats de liaison est prévu dès 1996 et va causer la création du RJE pour mettre en œuvre l'action commune. *Action commune, du 22 avril 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne, CELEX1*, JOCE, n° L 105/1, 22 avril 1996.

604 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*

605 « Le Réseau judiciaire européen est composé, compte tenu des règles constitutionnelles, des traditions juridiques et de la structure interne de chaque état membre, des autorités centrales responsables de la coopération judiciaire internationale, des autorités judiciaires ou d'autres autorités compétentes ayant des responsabilités spécifiques dans le cadre de la coopération internationale, soit en général, soit pour certaines formes graves de criminalité, telles que la criminalité organise, la corruption, le trafic de drogue ou le terrorisme. Un ou plusieurs points de contact sont créés dans chaque état membre en fonction de ses règles internes et de la répartition interne des compétences, en veillant à ce que l'intégralité du territoire de cet état membre soit effectivement couverte, ainsi que les différentes formes graves de criminalité. » Art.2 point 1 et 2 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*

606 *Décision 2008/976/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 concernant le Réseau judiciaire européen*, JOUE, n° L 348/13, 24 décembre 2008.

§211. L'article 10 de la décision vise les relations entre les deux structures et dispose que le RJE met à disposition d'Eurojust son réseau de télécommunication, informe leurs points de contact nationaux des dossiers Eurojust pouvant les concerner. Le règlement prévoit que les « membres nationaux d'Eurojust peuvent participer aux réunions du Réseau judiciaire européen à l'invitation de ce dernier. » Eurojust envisage dans sa révision de 2008 les modalités de coopération[607], ce faisant le personnel assurant le secrétariat du RJUE fait partie du personnel d'Eurojust tout en conservant son indépendance[608]. L'ensemble de ces dispositifs initie un maillage de coopérations policières et judiciaires au niveau de l'Union, des dispositifs qui s'inscrivent avec l'ensemble des réformes qu'ils ont connu comme des symboles de la montée en puissance de l'Union en la matière. La gestion et la répression passent à la fois par des possibilités de poursuites au niveau européen, et une possibilité d'action et de collaboration également établies au niveau régional. L'anticipation des menaces et l'évaluation des moyens de réponse à disposition de l'Union et à disposition de ses Etats membres apparaissent comme un complément utile au dispositif.

§212. Le changement majeur dans l'élaboration de ces différents outils sera la disparition de l'organisation en pilier au titre du traité de Lisbonne[609]. La réalisation d'un espace judiciaire européen en matière pénale apparaît dès lors possible par le changement du système de vote au sein de l'Union sur les questions de liberté de sécurité et de justice dans son aspect général est soumis à la compétence de la Cour de Justice de l'Union européenne en cas de contentieux ou de différence d'interprétation. L'article 85 du TFUE ouvre ainsi la possibilité pour Eurojust de diligenter de manière directe des enquêtes dans son champ de compétences, bien que l'initiative des poursuites ne lui soit toujours pas possible. Dès lors les bases sont jetées pour permettre l'émergence d'un véritable espace pénal européen avec un ensemble de mécanismes qui auront un impact direct sur des phénomènes de criminalité en mer tels que la criminalité organisée ou encore les atteintes aux individus qui pourront trouver des suites dans un cadre régional certes limité, mais disposant d'outils relativement efficaces.

---

607 Art. 25 bis *Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*, JOUE, n° L 138/14, 4 juin 2009.

608 Art. 25 bis -2 *Ibid.*

609 SADELEER Nicolas De, DUMONT Hugues, JADOUL Pierre *et al.*, *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruylant Edition, 2011.

2.3 Le cadre pénal général des activités illicites en mer : entre droit national, international et régional

§213. L'Union s'engage en créant des outils tels qu'Eurojust ou Europol et en définissant le cadre général de la lutte contre les activités illicites en mer et la criminalité organisée[610] au travers de définitions communes établies par son droit régional. L'objectif d'harmonisation pénale demeure une composante essentielle de l'efficience de la lutte tout autant que de son efficacité. La disparition de l'organisation en piliers, suite au traité de Lisbonne, permet l'émergence d'un espace pénal commun au sein de l'Union européenne.

§214. La capacité d'action pénale connaît des limites au travers de la loi du pavillon qui relève de la compétence des Etats membre, et non de l'Union. Le principe de la loi du pavillon se traduit par le lien de rattachement d'un Etat aux navires qui arborent son pavillon. C'est une condition à toute intervention sur ce navire et relève de l'exercice de la souveraineté nationale, qui conditionne l'action pénale. La démarche particulière de l'espace pénal européen, bien qu'il y ait des passerelles en terme juridique, ne doit pas être confondue avec les mécanismes propres au futur espace européen de sécurité et de justice, les deux réalités coexistent de manière concomitante, mais ne se fondent pas l'une dans l'autre (a).

§215. Les activités illicites en mer connaissent des spécificités telles que leurs caractères transfrontaliers ou leur cadre juridique de répression particulier prévu pour partie au travers de conventions internationales, pour partie par des textes régionaux et pour partie des textes globaux au niveau international. La confusion existe entre certaines pratiques en mer en termes de qualification juridique, telle la différence radicale entre la violence en mer du ressort national, le terrorisme qui peut concerner de multiples espaces maritimes, et la piraterie réservée à la haute mer. La gestion efficace du phénomène de la criminalité maritime par l'Union intègre cette réalité dans les différents travaux parlementaires et textes juridiques qu'elle sera amenée à élaborer au fil des années. La répression pénale s'exerce à la fois au travers d'un cadre national, européen et international en fonction des Etats impactés, de la nationalité ainsi que des espaces concernés par l'activité illicite qui détermine le droit applicable (b).

610 SCHERRER Amandine, MÉGIE Antoine et MITSILEGAS Valsamis, *op. cit.*

§216. Les activités illicites constituent une menace envers l'Union, au travers de potentielles atteintes aux biens et aux personnes d'une part, l'atteinte aux intérêts de l'Union sous toutes leurs formes d'autre part. L'ensemble du paysage européen va se fonder en grande partie sur le mouvement et la relance d'une montée en puissance de l'Union européenne dans sa lutte contre les activités illicites en mer, et son engagement en ce sens, dans les différents processus internationaux. La transposition du code ISPS dans le droit de l'Union constitue un symbole de l'intégration du droit international dans le droit régional et dans le cadre juridique de référence de l'Union et de ses Etats membres (c).

§217. « La coopération policière est une nécessité imposée par les faits, la criminalité internationale n'ayant pas de frontières »[611]. L'Union a construit son cadre juridique à l'heure de la libre circulation des biens et des personnes pour faire face à la réalité criminelle de cette nouvelle possibilité. Le troisième pilier de Justice et affaires intérieures, institué par Maastricht, entérine un certain nombre de bases juridiques[612] de l'action et des poursuites pénales à l'encontre des activités illicites au sein de l'Union européenne[613]. L'organisation en pilier rend hermétique les cadres juridiques, et gêne la mise en œuvre de coopérations, raison qui conduira à sa remise en cause. La question d'un espace pénal européen[614] va émerger avec la conclusion du traité de Lisbonne[615] et la disparition de l'organisation en pilier de l'Union dont la réalité apparaît dans une communication de 2011[616].

§218. Le document évoque dès ses premières lignes une politique pénale de l'Union qui doit « avoir pour objectif général de renforcer la confiance des citoyens dans le fait qu'ils vivent dans une Europe de liberté, de sécurité et de justice, que le droit de l'UE protégeant leurs intérêts est pleinement appliqué et respecté, et en même temps que l'Union agit dans le plein respect de la subsidiarité et de la proportionnalité comme des

611 BARBIER Cécile, *op. cit.*
612 BIGO Didier, *op. cit.*
613 le Troisième pilier institue un lien entre les domaines relevant de la sécurité, comme la politique du droit d'asile, les contrôles aux frontières extérieures, la politique de l'immigration, la toxicomanie, la fraude, la coopération judiciaire civile et criminelle, la coopération douanière et policière, aux fins de " prévenir et de combattre le terrorisme, le trafic de drogue et d'autres formes graves du crime international ". DEN BOER Monica, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *Cultures & conflits*, 1998.
614 KRIEGK Jean-François et BARELLA Dominique, *Espace pénal commun en Europe : Quelles perspectives ?*, Fondation Robert Schuman, 2003.
615 PRIOLLAUD François-Xavier et SIRITZKY David, *Le traité de Lisbonne*, Documentation française, 2008.
616 « Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 20 septembre 2011, COM/2011/0573 final.

autres principes fondamentaux du traité ». La question de la confiance mutuelle[617] est tout à la fois une des sources de force et de faiblesse du projet en termes d'efficacité pénale, une force car les coopérations sont accélérées et facilitées, une faiblesse en ce sens que pour la mise en œuvre de ces facilités la confiance entre Etats est indispensable et qu'un simple accord de principe au niveau de l'Union ne suffit pas, hors force est de constater que plusieurs fois celle-ci fera défaut.

§219. Le droit pénal à l'échelle de l'Union doit apporter sa pierre à l'édifice, et s'accorder avec les prérogatives des Etats membres en la matière, « l'UE peut combler des lacunes ou des défaillances dans tous les domaines où son action représente une valeur ajoutée. Compte tenu de la « dimension transfrontière de nombreuses infractions, l'adoption de mesures de droit pénal au niveau de l'UE pourrait permettre d'empêcher les auteurs d'infraction de se cacher derrière les frontières ou d'exploiter les différences entre les systèmes juridiques nationaux à des fins criminelles »[618]. La politique de l'Union en matière pénale s'inscrit non pas dans l'idée d'instituer une imitation d'un niveau pénal fédéral tel qu'il existe aux États-Unis, mais de compléter l'action des Etats en la matière[619] et dans une certaine mesure pallier aux faiblesses des droits pénaux nationaux dans l'espace européen[620] à l'heure de la libre circulation des personnes.

§220. La question de la confiance apparaît déterminante[621] pour la réalisation d'un tel projet à l'heure où le droit pénal est intimement lié à certaines des politiques européennes sur le domaine de la justice ou de l'environnement, car « seule, l'Union ne peut pas s'assurer que ses règles, qui s'étendent de la protection de l'environnement et de la

---

[617] FRANCO Elise, *La confiance mutuelle appliquée aux mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'analyse d'une demande d'asile*, Mémoire, Faculté de droit et de criminologie, 2016.

[618] COM/2011/0573 final, *op. cit.*

[619] « On s'aperçoit ainsi que c'est par le biais des atteintes à ses intérêts que l'Union, en tant qu'entité propre, estime nécessaire de se protéger en prévoyant des sanctions autonomes par rapport à celles prévues par les droits pénaux des États de l'Union » KRIEGK Jean-François et BARELLA Dominique, *op. cit.*

[620] « Le juge communautaire, tout en rappelant le principe de l'absence de compétence pénale autonome de la Communauté, a en effet jugé que cela n'exclut pas que le législateur communautaire puisse « prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres », et notamment prévoir l'obligation de sanctions pénales en cas d'infractions graves aux règles communautaires de protection de l'environnement par voie de directive adoptée sur la base du pilier communautaire » SIMON Denis, « Constitution, souveraineté pénale, droit communautaire », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2010.

[621] « Des règles minimales communes quant à certaines formes de criminalité sont également essentielles pour renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et les autorités judiciaires nationales. Ce niveau de confiance élevé est indispensable à une coopération harmonieuse entre les autorités judiciaires des différents États membres. Le principe de reconnaissance mutuelle des mesures judiciaires, clef de voûte de la coopération judiciaire en matière pénale[5], ne peut en effet fonctionner efficacement que sur cette base » *op. cit.* COM/2011/0573 final.

conservation des ressources halieutiques »[622]. L'Union définit le droit pénal comme reflétant « les valeurs fondamentales, les coutumes et les choix d'une société donnée »[623]. Le lien entre le droit de l'Union et le droit pénal va peu à peu se confirmer pour être finalement acté par la doctrine[624] et les praticiens doivent prendre en compte l'ordre juridique européen en la matière[625] au titre de l'obligation de coopération loyale[626].

§221. La nouvelle base juridique introduite par Lisbonne clarifie les bases d'action en matière pénale[627], et voit apparaître l'action de contrôle de la Cour de Justice, l'implication du Parlement et le mécanisme de majorité qualifiée être introduit pour rendre l'élaboration d'un cadre pénal plus souple. L'ambition n'est toutefois pas partagée par tous, raison pour laquelle un « frein de secours » est élaboré pour garantir la souveraineté des Etats[628]. Les bases juridiques de l'action pénale se partagent entre l'article 83[629] du TFUE et l'article 325 pour la prévention de la fraude et les crimes financiers[630]. Le traité

---

[622] *Ibid.*

[623] *Ibid.*

[624] SIMON Denis, *op. cit.* op.cit LEBLOIS-HAPPE Jocelyne, « Le groupe european criminal policy initiative et le « manifeste pour une politique criminelle européenne » », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 82, 2011.

[625] « Dans ce domaine, le juge ou tout autre praticien du droit est obligé de se tourner vers le droit européen d'applicabilité directe, notamment vers les dispositions issues des règlements, pour vérifier les éléments constitutifs d'une infraction, prenant ainsi en considération « l'ordre juridique européen » » SATZGER Helmut, « Quels principes pour une politique criminelle européenne après le traité de Lisbonne ? », *RIDP*, 82, 2011.

[626] « L'obligation de coopération loyale imposée aux États membres par l'article 4 alinéa 3 TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) exige en outre que dans le doute, les tribunaux – en tant qu'organes des États membres interprètent les normes pénales de manière à les rendre compatibles avec le droit européen et à servir ses objectifs autant que possible. Ceci peut conduire à une compréhension extensive des normes pénales nationales, lorsque des valeurs juridiques de l'UE se trouvent incluses dans la protection pénale nationale par le biais de l'interprétation, à condition que le texte ne soit pas contraire. » *Ibid.*

[627] « Avant le traité de Lisbonne, le cadre juridique applicable à la plus grande partie de la législation en matière pénale souffrait d'un certain nombre de défauts, dont, principalement, la nécessité d'une approbation à l'unanimité par les États membres, la consultation du Parlement européen uniquement et l'absence de possibilité de recours en manquement devant la Cour de justice pour assurer une mise en œuvre correcte par les États membres. » COM/2011/0573 final *Op. cit.*.

[628] « Lorsqu'ils légifèrent en matière de droit pénal matériel ou de procédure pénale, les États membres peuvent actionner le «frein de secours s'ils estiment que la législation proposée touche à des aspects fondamentaux de leur système de justice pénale: dans ce cas, le Conseil européen se saisit de la proposition. Le Danemark ne participe pas aux mesures récemment adoptées en matière de droit pénal matériel, tandis que le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent à l'adoption et à l'application d'instruments spécifiques qu'après avoir pris une décision en ce sens («opt in). » *Ibid.*

[629] Art. 83 §1, TFUE, « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes. » *op. cit.*

[630] « l'article 325, paragraphe 4, du traité prévoit la possibilité de prendre des mesures dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude, domaines déjà partiellement couverts par une législation antérieure au traité de Lisbonne. C'est là un aspect particulièrement important pour les contribuables de l'UE, qui financent le budget de l'Union et qui s'attendent légitimement à ce que des mesures efficaces soient prises contre toute activité frauduleuse

permet ainsi au cadre juridique de l'Union de s'adapter dans le temps à l'évolution de la criminalité, « En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen » et permettra l'élaboration de directive telle que celle de 2011 contre la traite des êtres humains[631].

§222. L'objectif est avant tout ici d'éviter la stratégie de « refuge » pour les personnes suspectées[632] qui utiliseraient à leurs avantages les différents privilèges de juridiction entre Etats en ce qui concerne l'arrestation et l'effectivité des poursuites devant les juridictions à l'encontre des personnes suspectées.

§223. La communication de la Commission de 2011[633] évoque les principes de règles minimales, de proportionnalité et le fait de disposer d'éléments suffisamment clairs pour entamer des poursuites. La portée du droit pénal reste une question importante quant à l'effectivité juridique à l'encontre des activités illicites en mer sur ce point précis, le droit de l'Union s'exerce aussi bien sur les personnes physiques que morale, on voit ici que sont directement évoquées deux activités illicites typiquement maritimes que sont la pêche INN et le déversement d'hydrocarbure en mer[634] par la communication. L'ensemble de ces propositions vont trouver un écho dans une résolution du Parlement européen en 2012 spécifiquement dédiée à l'action pénale de l'Union[635]. Le Parlement y reconnaît la spécificité du droit pénal, en énonçant que « les systèmes de droit pénal et de procédure pénale des États membres ont été développés au fil des siècles, que chaque État membre possède ses propres variantes et particularités et que, par conséquent, les domaines clefs du droit pénal doivent continuer à relever des compétences des États membres »[636], et

---

affectant les fonds publics de l'UE, notamment dans le contexte des fonds agricoles et régionaux ou des aides au développement », COM/2011/0573 final *op. cit.*

631 *Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes*, JOUE, nº L 101/1, 15 avril 2011.

632 « Ce sont aussi des règles minimales, ce qui signifie que les États membres pourront toujours se montrer plus sévères en étendant le champ de l'incrimination ou en alourdissant la sanction. D'où un double risque de surenchère de la répression et de voir se constituer des « Etats-refuges », qui rend indispensable l'élaboration d'une politique criminelle au plan européen. » LEBLOIS-HAPPE Jocelyne, *op. cit.*

633 COM/2011/0573 final *op. cit.*

634 *Directive 2009/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions*, JOUE, nº L 280/52, 27 octobre 2009.

635 *Une approche européenne en matière de droit pénal, Résolution du Parlement européen du 22 mai 2012 sur une approche de l'Union européenne en matière de droit pénal*, JOUE, nº CE 264/7, 22 mai 2012.

636 Considérant E *Ibid.*

prend acte des propositions de la commission, et encourage la poursuite d'élaboration du droit pénal.

§224. Le lien souligné entre le niveau national et l'essence du droit pénal peut être transposé à l'échelle régionale pour une certaine catégorie de crimes transfrontaliers se produisant en mer. La définition commune et le cadre répressif font appel au niveau régional alors que l'initiative des poursuites sur une même base s'inscrit dans le cadre des juridictions nationales, une tentative de symbiose juridique qui répartit les rôles avec pour objectif d'assurer l'effectivité du droit pénal. L'application du droit pénal à l'échelle de l'Union répond aux critères généraux de subsidiarité et de proportionnalité en matière d'activités illicites transfrontalières « les objectifs de la lutte contre la criminalité visée ne peuvent être atteints de manière suffisante au niveau national. Le recours au droit pénal est ainsi l'*ultima ratio* »[637].

§225. L'application de ces principes encadre et non pas empêche l'exercice d'un droit pénal de l'Union s'assurant que le traité UE s'exerce au niveau national en renvoyant au juge la responsabilité d'écarter une mesure pénale qui ne tiendrait pas compte des traités ou de leurs textes d'application[638]. Le cadre général du droit pénal au niveau de l'Union s'inscrit donc dans une dynamique générale de complémentarité, cependant celui-ci doit aussi tenir compte de la spécificité des activités illicites qu'il entend réprimer.

a) La qualification juridique spécifique des activités illicites en mer.

§226. Les activités illicites en mer et leurs répressions sont soumises aux règles générales du droit des espaces maritimes, avec une zone de compétence exclusive des Etats[639] que représentent leurs eaux territoriales jusqu'à 12 milles nautiques[640] où s'exercent leurs compétences souveraines et l'espace maritime international que constitue la haute mer soumise aux règles générales du droit de la mer. Dès lors, le cadre juridique en termes de répression et la définition même des activités illicites apparaissent comme composites, déterminés en grande partie par le lieu de commission des faits. Le droit des espaces déterminera en partie les bases juridiques des chefs d'accusation sous lesquels s'organiseront les poursuites à l'encontre des personnes suspectées devant les juridictions

637 SATZGER Helmut, *op. cit.*
638 « le principe de primauté du droit communautaire a pour conséquence, comme l'a dit très clairement la Cour de cassation, qu'il « appartient au juge pénal d'écarter l'application d'un texte d'incrimination de droit interne lorsqu'il méconnaîtrait une disposition du traité des Communautés européennes ou d'un texte pris pour son application » SIMON Denis, *op. cit.*
639 Art. 21, CNUDM *op. cit.*
640 Art. 3 *Ibid.*

pénales compétentes. L'attaque du Ponant[641] illustre ce régime juridique international de la piraterie, eu égard à son lieu de commission qui se situe en haute mer.

§227. Le même incident dans des conditions d'attaque similaire se déroulant dans les eaux territoriales d'un Etat côtier, relèverait du droit national et du cadre général de la violence en mer. Les incidents qui ont lieu en haute mer tombent dans le régime défini par les conventions internationales. Dès lors, le corpus juridique se construit avec les différents textes sur le sujet, tel que la convention de Montego Bay[642] ou la convention internationale sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (SUA)[643], qui ont pour objectifs d'octroyer le même cadre de poursuites aux Etats signataires dans un espace maritime par nature internationale qu'est la Haute-mer. La localisation de l'infraction détermine le corpus juridique applicable, dégage ici une des caractéristiques des activités illicites en mer que le droit régional de l'Union va venir enrichir.

§228. Les attaques en mer demeurent un risque bien réel, intégré de fait par les acteurs maritimes qui s'exerce sur les navires dans leur ensemble. Le secteur du tourisme a été en pointe au vu des risques pour leurs passagers en tant que tels, ce qui a conduit à l'élaboration de système de protection tel que le Ship Security Alert System qui est un « système d'alerte silencieuse pour faire face à un acte de piraterie, permettant de signaler à terre une menace ou la perte de contrôle d'un navire »[644]. Le secteur du transport de marchandises quant à lui doit lui aussi faire face aux risques d'attaques, avec une logique de mise en danger des marchandises et de l'équipage qui peut conduire à l'utilisation de sociétés privées de protection[645].

§229. L'utilisation d'outils de localisation permet de prévenir les autorités compétentes pour mettre fin à l'activité illicite en mer en train de se dérouler et déterminer le régime juridique qu'il convient d'utiliser. Les régimes juridiques d'incrimination permettent d'envisager le cas où un acte de piraterie s'inscrirait dans une logique ou une revendication terroriste postérieure. Cependant, dans un tel cas les poursuites seront instruites devant la juridiction nationale sous l'accusation de piraterie et non pas d'attaque

641 ARNAUD DE LA GRANGE, « Le Ponant », *Le Figaro*, 14 avril 2008.
642 CNUDM *op. cit.*
643 Convention SUA, ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE et CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉPRESSION D'ACTES ILLICITES CONTRE LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION MARITIME, *op. cit.*
644 LESCURE Jean-Claude, « La sécurité, un enjeu de développement des croisières (1975 – 2010) ? », *Études caribéennes*, 2012.
645 LEBOEUF Cédric, « Le phénomène de privatisation: un nécessaire redimensionnement des rôles et des pratiques de coopération en matière de lutte contre les trafics illicites en mer », in *Maritime Areas : Control and prevention of illegal traffics at sea.*, GOMYLEX, 2016.

terroriste. L'aspect éventuel de « terrorisme » ne constitue pas une base juridique de poursuite, mais une circonstance aggravante selon les conditions prévues par le droit national de l'Etat concerné.

§230. Les activités illicites en mer ont une forte propension à se dérouler sur plusieurs Etats à la fois, la même logique s'applique quant à leurs conséquences directes ou indirectes. L'exemple le plus frappant s'illustre avec les pollutions transfrontalières suite à des pollutions volontaires[646] par rejet ou sous la forme de marées noires, dont certaines, entrent dans la mémoire collective comme celle de l'Erika ou du Prestige. Elles ont entrainé l'adaptation du cadre pénal au niveau national[647] et européen[648]. La directive de 2005 de l'Union affirme qu'il « convient que les rejets de substances polluantes par des navires soient considérés comme des infractions s'ils ont été commis intentionnellement, témérairement ou à la suite d'une négligence grave »[649] avec en cas d'infraction l'action directe des Etats à l'égard des auteurs[650].

§231. Le caractère transfrontalier et les spécificités de pollution vont aussi conduire à communautariser les enjeux, car, « étant donné que les objectifs de la présente directive [.] ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures »[651]. La directive prévoit les infractions visées et l'obligation pour les Etats de considérer de telles pratiques comme des activités illicites en mer, si elles ont été commis « intentionnellement, témérairement ou à la suite d'une négligence grave »[652]. L'engagement de l'Union et l'édiction d'une norme communautaire s'expliquent par le caractère régional de la menace, une pollution en mer ne toucherait en effet pas qu'un seul Etat membre si celle-ci survient.

---

646 ROY Daniel, « Pollution en mer par rejets illicites d'hydrocarbures des navires », *Revue juridique de l'Environnement*, 31, 2006.

647 MONTEIRO Evelyne, « Le renforcement de la responsabilité pénale en matière de pollution maritime », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2010, [consulté le 11 janvier 2018].

648 *Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions*, JOUE, nº L 255/11, 30 septembre 2005.

649 Considérant 8 *Ibid.*

650 Considérant 12 « Lorsqu'il existe une preuve manifeste et objective d'un rejet ayant causé ou risquant de causer des dommages importants, il convient que les États membres saisissent leurs autorités compétentes en vue d'intenter une action, conformément à l'article 220 de la convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer. » *Ibid.*

651 Considérant 15 *Ibid.*

652 Art.4 *Ibid.*

§232. Le caractère transfrontalier de ces activités est une condition d'exercice de certains droits pénaux et fait l'objet de conventions spécifiques. L'accord de San José[653] en est un bon exemple en permettant une coopération internationale pour la lutte contre les stupéfiants en mer[654] à l'échelle régionale[655], « L'accord de San José/Aruba du 10 avril 2003 (Costa Rica, États-Unis, France, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua, Pays-Bas, République dominicaine), entrée en vigueur en 2008, permet de pallier deux faiblesses opérationnelles principales : les délais de réponse et le droit d'intervenir dans les eaux territoriales d'un État membre »[656]. La logique de l'accord est d'assurer l'effectivité de la lutte contre les activités illicites par la « mutualisation » des compétences juridictionnelles[657], via l'article 16 qui permet aux Etats signataires d'intervenir directement dans les eaux territoriales des autres parties[658]. La condition *sine qua non* demeure la présence à bord d'un représentant de l'Etat concerné en cas de fouilles ou saisies et un système simplifié d'autorisation.[659]

§233. Les dispositions de San José trouvent un écho dans une partie des dispositifs issus de la convention Schengen au sujet du droit de poursuite prévu par l'article 41 de la Convention[660] qui s'exerce de manière transfrontière. La poursuite néanmoins

---

[653]GOUVERNEMENTS DU COSTA RICA, DES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE, DE LA FRANCE, DU GUATEMALA, D'HAÏTI, DU HONDURAS, DU NICARAGUA, DES PAYS-BAS ET DE LA RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, *Accord du 10 avril 2003 concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des caraïbes*, [s. n.], 2003.

[654]« Un ensemble d'accord ont précédé celui de San José, voir notamment l'accord de 1982 sur la protection des institutions démocratique qui «prévoit notamment la possibilité pour les Américains de pénétrer dans les eaux territoriales du pays partenaire sous réserve d'avoir embarqué au préalable à bord de leur bâtiment un officier de ce pays » ROUBEAUD Jean-Marc, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°1980, autorisant l'approbation de l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes*, Assemblée nationale, 2005.

[655] BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*

[656] §44 BORER Louis-Arthur, « Action française et coopération internationale pour lutter contre les activités maritimes illicites dans la mer des Caraïbes », *Outre-Terre*, 2012.

[657] Art. 23 et 24 RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Décret 2008-1047 portant publication de l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes, fait à San José le 10 avril 2003*, JORF, 10 octobre 2008.

[658] Art. 16 *Ibid.*

[659] 1. Les opérations visant à réprimer le trafic illicite dans les eaux territoriales et l'espace aérien surjacent d'une Partie sont placées sous l'autorité de cette Partie. 2. Aucune Partie ne doit mener d'opérations visant à réprimer le trafic illicite dans les eaux et l'espace aérien surjacent d'une autre Partie sans l'autorisation de cette Partie accordée conformément au présent Accord ou à son système juridique interne. Toute demande portant sur de telles opérations doit recevoir une réponse rapide. L'autorisation peut être subordonnée à des instructions et conditions qui doivent être respectées par la Partie menant les opérations. 3. Les opérations visant à réprimer le trafic illicite dans les eaux et l'espace aérien surjacent d'une Partie doivent être menées par les services répressifs de ladite Partie ou sous leur direction. 4. Nulle disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme autorisant un navire ou un aéronef des services répressifs de l'une des Parties à patrouiller de manière indépendante dans les eaux ou l'espace aérien surjacent d'une autre Partie. Art.11 *Ibid.*

[660]Convention d'application Schengen *op. cit.*

contrairement à l'accord conclu pour la région des Caraïbes ne concerne que les frontières terrestres comme en dispose l'article 41 dans son 5e point « la poursuite se fait uniquement par les frontières terrestres »[661]. L'exclusion des poursuites maritimes pose question depuis la signature de la convention et malgré plusieurs demandes n'a pas été modifiée. La tâche des forces de police en termes de poursuites face aux activités illicites lorsqu'elles se produisent en mer s'en trouve fortement complexifiée, par comparaison aux dispositions qui organisent les poursuites à terre.

§234. La limitation du droit de poursuite dans les espaces maritimes vient renforcer la spécificité des activités illicites en mer au regard du droit européen. L'espace terrestre est commun, alors que l'expression « d'eaux de l'Union européenne » recoupe une réalité politique et juridique très différente. Dès lors, la politique pénale de l'Union existe de manière inégale, car si elle qualifie juridiquement un certain nombre de comportements tels que les différents trafics en mer, les pollutions volontaires, elle souffre de faiblesses en termes de « chasse ». Le critère principal pour l'action de l'Union en renfort d'un Etat membre demeure donc le caractère transfrontalier d'une activité illicite ou de ses conséquences avec le cas des pollutions transfrontalières. L'Union bénéficie alors d'une double source juridique à la fois par sa propre élaboration de droit régional et par l'intégration de normes internationales au sein du droit de l'Union. La poursuite et l'arrestation des suspects restent cependant du ressort des Etats membres, avec l'ensemble des obstacles qui s'y rattachent, et constituent une faiblesse dans l'action en mer.

§235. Les activités illicites en mer font peser un risque à la fois sur les personnes physiques et morales, et un risque en termes d'atteinte aux biens. La diversité des cibles oblige à catégoriser un certain nombre de pratiques pour permettre une lecture cohérente ce que s'efforceront de faire les Etats au travers du programme de La Haye[662] dans un premier temps et du programme de Stockholm[663] dans un second temps. Les objectifs en termes de lutte contre la criminalité organisée qui pouvait paraître ambitieuse ont guidé l'action de l'Union en la matière. L'ambition de lutte contre ce qui est considéré comme des « menaces »,[664] à l'égard de l'Union mise en avant dans les deux documents, met en

---

661 *Ibid.*

662 Le programme de la Haye, Dix priorités pour les cinq prochaines années *op. cit.*

663 *Résolution du Parlement européen du 2 avril 2014 sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm*, JOUE, nº C 408/8, 2 avril 2014; *Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm*, JOUE, nº CE 264/7, 25 novembre 2009.

664 « Les activités criminelles des bandes organisées telles que le trafic de drogues, les vols de véhicules, les attaques à main armée et la criminalité de haute technologie comme l'usurpation d'identité font peser une menace sur l'UE. » COMMISSION EUROPEENNE, *Justice, liberté et sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation*

avant la volonté de ses Etats membres de s'engager dans la lutte contre les activités illicites en mer. L'engagement de l'Union va se faire à plusieurs niveaux avec la question de la protection des navires et des équipages[665], devenue une préoccupation majeure des acteurs maritimes avec la réémergence de la piraterie active dans plusieurs zones de fret. La menace trouve en partie une réponse dans l'action de la communauté internationale à travers l'Organisation maritime internationale, avec l'élaboration du code international pour la sûreté des navires et installations portuaires intervenu au titre d'une modification de la convention SOLAS en 2002. L'Union n'étant pas membre de l'OMI, elle a intégré la disposition par le biais de son droit régional en 2004[666] par la voie d'un règlement.

§236. L'ambition de l'UE est affirmée de manière claire par Loyola de Palacio, vice-président de la Commission et commissaire responsable des transports et de l'énergie, qui déclare en 2003 « Le contexte géopolitique actuel exige que les mesures qui ont été convenues au niveau mondial soient appliquées sans retard et de manière effective, de façon à garantir une sécurité maximale pour les marins, les navires, les ports et l'ensemble de la chaîne de transport intermodale »[667]. Le règlement va plus loin que le code ISPS dans ses exigences envers les Etats membres. Il rend certaines dispositions du code obligatoire alors qu'elles ne le sont pas au niveau international, il en définit le champ d'application dans son article 3 au niveau régional alors que celles-ci sont facultatives au niveau international.

§237. Les mesures comprennent un processus d'inspection des procédures nationales de contrôle, la nomination d'une autorité nationale responsable de la sûreté des navires et des ports dont il donne la définition « « une autorité nommée par un État membre pour coordonner, mettre en œuvre et surveiller l'application des mesures de sûreté prescrites par le présent règlement en ce qui concerne les navires et/ou une ou plusieurs installation(s) portuaire(s). Les compétences de cette autorité peuvent différer en fonction des tâches qui lui sont assignées ». Les exigences relatives aux navires à passagers sont étendues en rendant obligatoires les mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime prévue par la convention SOLAS[668] et la partie A du code ISPS. Le règlement transpose le code ISPS dans le registre juridique de l'Union, et apparaît comme une preuve

---

*du programme et du plan d'action de La Hay*e, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 10 juin 2009.

[665]Pour une vision complété de ce risque voir : Roland LE GOFF, *La protection des navires soumis au risque de piraterie*, Université de Nantes., 2016.

[666] Règlement 725/2004, *op. cit.*

[667]« Lutte contre le terrorisme : la sûreté du transport maritime européen doit être renforcée », *Communiqué de presse*, 8 mai 2003.

[668] Convention SOLAS, *op. cit.*

supplémentaire de l'engagement de l'Union en cela qu'il réduit les risques que les activités illicites se réalisent en totalité ou en partie. L'instrument primordial que constitue le code ISPS devient dès lors partie intégrante du droit de l'Union.

b) Les activités illicites en mer en tant que menaces contre les intérêts de l'Union : l'exemple de la lutte contre le trafic de drogue en mer

§238. L'activité de trafic de stupéfiants dans sa composante maritime[669] fait partie des activités classiquement prévues par les droits pénaux nationaux et les conventions internationales[670], une ambition reprise par l'Union au travers de ses engagements. L'action antidrogue s'explique par la polymorphie de la menace de la drogue contre la santé publique, la sûreté et la sécurité intérieure des Etats membres. La libre circulation porte l'enjeu par voie de conséquence au niveau de l'Union dans le cadre général de déstabilisation induit par le trafic de stupéfiants. L'Union s'engage au niveau international dans un premier temps en tant qu'acteur direct avec une coopération avec l'ONU sur la répression des activités de trafics de stupéfiants[671] et en apportant son appui financier à des actions régionales et internationales par le biais des plans antidrogue.

§239. Il faut mettre en parallèle deux réalités, « le trafic maritime serait le moyen de transport le moins employé par les trafiquants de drogues. Mais comme les saisies maritimes sont de loin les plus importantes [.], l'interception d'envoi maritime [.] a potentiellement le plus grand impact sur le trafic] »[672]. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau avec les précédents que constituent les guerres de l'opium[673], plusieurs textes internationaux ont tenté de réguler le problème avec plus ou moins d'efficacité. L'un des plus importants est la convention de Vienne de 1971[674] qui, avec la convention unique sur les stupéfiants[675] « se substitue aux textes antérieurs (et constitue) [.] la base du mécanisme conventionnel de lutte contre le trafic illicite de drogue »[676]. La seconde

669 GALLOUET Emmanuelle, *Le transport maritime de stupéfiants : Thèse publiée avec le soutien de l'école doctorale science juridique et politique de l'Université d'Aix-Marseille*, PU Aix-Marseille, 2013.
670 BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*
671 « L'Office des Nations Unies contre les drogues et la Commissions européenne se sont associés pour lancer le 5 septembre 2009, le projet de prévention du détournement des précurseurs chimiques de drogues dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (PRELAC) » E. GALLOUEt, préc., note 61, p.228.
672 BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*
673 *Ibid.*
674 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Convention de 1971 sur les substances psychotropes : signée à Vienne, le 21 février 1971*, RTNU, nº vol 1019, 1977.
675ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Convention unique sur les stupéfiants*, signée à New York, 30 mars 1961.
676 BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*, p. 58.

convention de Vienne[677] en 1988 envisage spécifiquement l'aspect maritime du trafic[678], une prise en compte bienvenue au vu des volumes de drogue qui opèrent par la mer.

§240. La limite d'adhésion aux conventions pour l'UE que ce soit celle de Vienne précitée ou celle de Montego Bay pour mettre en œuvre les articles, qui organisent une interception en mer, va être mise en lumière lors de l'affaire Medvedyev[679]. En l'espèce la Cour européenne des droits de l'homme invalide l'argument selon lequel les conventions internationales servent de bases légales dans la délégation de compétence du Cambodge au profit de la France dans une opération d'interception de navire, qui n'était pas valide. La raison en est que le Cambodge n'eût pas ratifié la Convention de Vienne ou celle de Montego Bay, dès lors ces textes ne pouvaient être invoqués comme bases juridiques d'une action en mer. Les apports de cette affaire mettent en œuvre un certain nombre de mécanismes propres à l'interception en mer des navires suspects, et[680] s'expriment sur la possibilité pour l'Etat du pavillon de déléguer l'interception d'un de ses navires à un Etat-tiers qui en fait la demande.

§241. La question de l'engagement de l'interception se pose, car « le temps de la décision risque bien souvent de dépasser le temps de l'action »[681], le mécanisme juridique est ainsi conditionné aux aléas des communications entre Etats pour l'exercice de la répression pénale dans le cadre conventionnel. Le maillage juridique, en termes de droit international, bien que souffrant de plusieurs faiblesses, crée une base légale minimum dans les Etats qui y consentent. La réalité régionale vient ici compléter le cadre existant à la spécificité des régions du monde et, en cela, l'Union se distingue.

§242. L'Union constitue un des marchés les plus importants pour la drogue avec l'Amérique du Nord, les Etats membres sont confrontés au trafic de drogues et se doivent de réagir, « Les années quatre-vingt-dix et deux mille vont ainsi être dominées par la volonté politique affichée d'une approche stratégique globalisante du phénomène des drogues, traitant de façon cohérente et coordonnée ses multiples facettes. »[682]. La division des juridictions nationales rend encore plus tangible la menace et conduira à adopter la Convention de 1988 au nom de la Communauté européenne avec une décision du Conseil

677 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de susbtances psychotropes », 1988.
678 BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*
679 En l'espéce le Cambodge n'étant pas membre de la Convention de Montego Bay, la base légale de la convention ne pouvais pas être utilisé CEDH, 29 mars 2010, n° 3394/03.
680 BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*
681 *Ibid.*, p. 65.
682 ESTIEVENART Georges, « L'Union européenne et le narco-système mondial », *Sécurité globale*, N° 19, 2012.

du 22 octobre 1990[683]. La situation demande une mesure à la hauteur qui va s'incarner dans la création en 1993 de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies[684]. Il va devenir un outil important pour les membres de l'Union avec pour objectif de mutualiser les sources d'informations et rendre des synthèses de situation les plus efficaces possible. Il aboutira *in fine* à l'élaboration d'une stratégie régionale antidrogue[685], qui sera renouvelée par la suite au vu de son efficacité à coordonner les efforts des Etats membres[686].

§243. La coopération donnera naissance à deux centres issus de la coopération entre Etats[687], que sont le Centre de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée[688] et le Centre opérationnel du renseignement maritime pour les stupéfiants.

§244. La lutte sur l'ensemble de l'Union se doit de ne pas souffrir de la différence des législations entre les Etats membres. Les bases juridiques sont multiples et, « s'agissant des stupéfiants, cette construction est particulièrement acrobatique, puisque ses trois composantes fondamentales vont relever respectivement du 1er pilier de Maastricht (communautaire) pour la santé publique (art. 129), du 2e pilier (Politique étrangère et de sécurité commune) pour les aspects externes et internationaux, et du 3e pilier (Titre VI : Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures), ces deux derniers piliers étant de nature purement intergouvernementale »[689].

§245. La multiplicité de bases juridiques rend d'autant plus importante l'harmonisation des législations nationales[690], et va trouver un écho dans la décision-cadre de 2004, établissant des éléments minimaux constitutifs des infractions pénales en matière de drogue[691] au sein de l'Union. La mise en œuvre d'une telle politique demande une bonne volonté des Etats membres, une détermination qui peut faire défaut comme le met

---

683 *Décision du Conseil du 22 octobre 1990 concernant la conclusion, au nom de la Communauté économique européenne, de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, JOUE, nº L 326/56, 24 novembre 1990.

684 *Règlement (CEE) 302/93 du Conseil, portant création d'un observatoire européen des drogues et des toxicomanies*, JOCE, nº L 36/1, 12 février 1993 *Règlement (CE) 1920/2006 du 12 décembre relatif à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (refonte).*, JOUE, nº L 376/1, 27 décembre 2006.

685 « Un plan d'action de l'Union Européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999) », *Communication de la commission au conseil et au Parlement Européen*, 23 juin 1994.

686 *Stratégie antidrogue de l'UE (2013-2020)*, JOUE, nº C 402/1, 30 novembre 2013 « Plan d'action Antidrogue de l'UE (2017-2020) », Union européenne, 2017.

687 op.cit note 77 et 78 BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*, p. 73- 74.

688 « Dans les Faits l'Union européenne, par l'intermédiaire des Fonds de la Commission finance 70% du fonctionnement » E. GALLOUEt, préc., note 61; *Id.*

689 ESTIEVENART Georges, *op. cit.*

690 GALLOUET Emmanuelle, *op. cit.*, p. p.236.

691 *Décision-cadre du Conseil du concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue*, JOUE, nº L 335/8, 25 octobre 2004.

en lumière le rapport d'évaluation de 2009[692]. La compétence pénale traduit la volonté de réprimer des comportements, traditionnellement sa mise en œuvre répond à une logique nationale en vertu du lien de rattachement au pouvoir coercitif de l'Etat.

§246. La logique pénale au niveau de l'Union n'est certes pas comparable à celle d'un Etat en cela qu'elle n'assure pas directement la répression. Toutefois, l'harmonisation pénale reste un objectif indispensable à atteindre de manière pleine et entière pour assurer l'effectivité de la lutte contre les activités illicites en mer. L'espace européen dans sa réalité ordinaire et dans sa réalité pénale, constitue le pendant d'un espace de libre circulation, qui bénéficie aussi aux criminels et doit donc être envisagé comme un maillage important du cadre juridique de l'Union dans les dispositifs qu'elle peut mettre en œuvre dans sa lutte contre les activités illicites en mer.

[692] « La mise en œuvre de la décision-cadre n'est pas pleinement satisfaisante[..]. Le rapprochement des mesures nationales dans la lutte contre le trafic de drogue a ainsi peu progressé. Le faible impact de la décision-cadre est confirmé par les contributions du RJE. La Commission invite par conséquent les Etats membres qui ne l'ont pas fait ou de façon partielle à respecter leurs obligations issues de l'article 9 de la décision-cadre et à transmettre à la Commission et au secrétariat général du Conseil dans les plus brefs délais l'ensemble de leurs mesures de mise en œuvre. » « Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2004/757/JAI concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue », Commission des communautés européennes, 2009.

Conclusion

§247. La mise en œuvre des politiques européennes dans la réalité de la pratique des Etats requiert un certain nombre de bases juridiques et d'accords politiques. L'Union a tenté de les réaliser au travers de l'harmonisation des législations et de la création d'un véritable espace pénal européen. L'action de l'Union contre les activités illicites sous-tend un engagement volontariste en termes de coopérations pénales et judiciaires, une action qui touche directement aux compétences régaliennes de ses Etats membres. La souveraineté nationale, incarnée par l'action pénale, peut constituer un obstacle important pour parvenir à des accords régionaux, et dans un premier temps c'est la forme intergouvernementale qui fut privilégiée.

§248. L'élaboration d'outils tels qu'Eurojust[693] et Europol[694] tout comme l'émergence d'un espace pénal européen intervenu, suite au traité de Lisbonne, marque une étape importante[695] dans la mise en œuvre des politiques européennes sur le terrain. L'élaboration de tels outils et la progression du projet de parquet européen[696] constituent une étape essentielle de la montée en puissance de l'action pénale de l'Union européenne.

§249. Le cadre juridique pour faire face à ses activités s'articule entre les dispositions nationales et les différentes dispositions prises en vertu du droit de l'Union. L'ensemble est complété par le mécanisme d'intégration indirect du droit international, autrement dit un texte international auquel l'Union n'a pas la possibilité d'adhérer directement. Face à cette difficulté, elle l'intègre dans son cadre juridique par un acte de droit interne. La mise en place du mandat d'arrêt européen[697] en 2002 traduit la volonté de l'Union de fournir aux Etats membres les dispositifs juridiques nécessaires à la répression des activités illicites, y compris en mer.

§250. La disparité et la spécificité du territoire de l'Union, au regard du principe de liberté de circulation des personnes, apparaît comme une limite, avec la possibilité d'utiliser la continuité des poursuites à terre, alors que cela n'est pas possible en cas d'incident en mer, et rend indispensable un tel mécanisme. Les limites sont bel et bien réelles dans l'action de l'Union, si elles font l'objet de politiques européennes engagées et de coopération intégrée dans les domaines de la justice et la police, celles-ci restent des compétences régaliennes des États membres et des emblèmes de souverainetés nationales.

[693] Décision Eurojust *op. cit.*
[694] Convention Europol, *op. cit.*
[695] DEHOUSSE Franklin et ZGAJEWSKI Tania, *op. cit.*
[696] LABAYLE Henri, *op. cit.*
[697] Décision cadre du Conseil 2002/584/JAI *op. cit.*

Les menaces contre l'Union demeurent multiples et variées, hier comme aujourd'hui, et, si leurs formes changent, les dispositions juridiques qui les répriment doivent donc tenir compte de cette réalité et s'adapter.

§251. Elles constituent une menace pour la sécurité de l'Union qui porte atteinte tout à la fois aux individus, et aux biens. Le risque d'atteinte s'exerce aussi bien sur les approvisionnements de marchandises, la sécurité des citoyens européens et la sécurité intérieure et extérieure de l'Union. Dès lors, l'action pénale s'inscrit comme une des mailles du dispositif juridique européen qui affectent tout à la fois l'Union et ses Etats membres. Le corpus juridique en la matière est certes en évolution, mais les bases en sont bel et bien posées et continuent de s'étoffer, notamment avec la réalisation partielle du projet de parquet européen.

§252. La répression, à l'échelle régionale, s'inscrit donc dans un cadre juridique dual et complémentaire, entre normes régionales et nationales qui agissent de concert dans un premier temps. Dans un second temps, elle s'organise également par le biais de normes régionales, précisant ou complétant des dispositions internationales sur les espaces maritimes, ou la criminalité en mer. Le cadre pénal européen, s'il ne parvient pas encore à réaliser une agence « fédérale » de répression, dispose bien de l'assise nécessaire pour assurer l'effectivité des poursuites devant les juridictions, dans l'ensemble de l'Union des suspects, sans que ceux-ci puissent utiliser les frontières nationales comme bouclier.

Chapitre III) L'espace européen de liberté, de sécurité et de justice face aux trafics et au terrorisme maritime

§253. Les politiques européennes, élément du maillage juridique européen, s'incarnent au travers de la création de l'espace européen de liberté de sécurité et de justice (EELSJ) initiée depuis le traité de Maastricht jusqu'à sa finalisation au sein du traité de Lisbonne[698]. Il repose actuellement à la fois sur l'article 3-2 du Traité sur l'Union européenne et sur les articles 67 à 89 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La mise en œuvre de cet espace[699] vient répondre au besoin d'une Union confrontée aux trafics illicites[700], et à un risque de terrorisme croissant sur terre comme sur mer. Il relève d'une volonté de coopération judiciaire ancrée au sein des traités européens, et dans celle des dirigeants de ses Etats membres depuis 1977 et le discours du président français Valérie Giscard-d'Estaing[701].

§254. La prise de conscience de la menace que représentent les activités illicites en matière de sécurité intérieure par l'Union va guider son action avec la construction de cet espace et l'élaboration de stratégies spécifiques. Les intérêts stratégiques de l'Union[702] en terme, d'économie maritime ou de sécurité des approvisionnements, passent par le maintien et la sécurité des voies maritimes. Elle se traduit par une volonté d'anticipation et

---

698 MARMISSE-D'ABBADIE D'ARRAST Anne, « Espace de liberté, de sécurité et de justice », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2010, paragr. 27- 40.

699 L'historique de la création de l'espace et les différents discours y afférents sont notamment disponible sur le site du centre virtuel sur la connaissance de l'Europe, hébergé à l'Université de Luxembourg CENTRE VIRTUEL SUR LA CONNAISSANCE DE L'EUROPE, « Vers l'espace de liberté, de sécurité et de justice. »

700 « La criminalité organisée constitue une menace majeure et croissante. Ce phénomène s'est développé au niveau international à une vitesse alarmante, pour ce qui est tant de sa composition que de sa portée. Non seulement un certain nombre de groupes criminels organisés étrangers mettent en place des structures dans les pays de l'Union européenne, mais encore la coopération transfrontalière entre ces groupes et des groupes criminels sévissant à l'intérieur des États membres augmente aussi. La réponse de l'Union à ce défi est contenue dans le plan d'action destiné à combattre le crime organisé, approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam » *Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice*, COM (1998) 459, 14 juillet 1998, p. 7.

701 « Je propose que nous franchissions un nouveau pas dans l'organisation de l'Union de l'Europe. Les pays membres de la Communauté sont engagés dans un processus qui doit les conduire à l'union, c'est-à-dire à la création d'un espace organisé. Les Traités de Paris et de Rome ont jeté les bases d'un espace économique : Le Marché commun, et aussi d'un espace commercial. [..] La construction de l'Union de l'Europe devrait donc s'enrichir d'un nouveau concept, celui de l'espace judiciaire. Certes, il n'est pas question d'en réaliser du jour au lendemain toutes les limites. A tout le moins faut-il l'entreprendre. Je suggère donc que, par l'adoption d'une convention d'extradition automatique assortie des garanties appropriées pour les cas de crimes particulièrement graves, quels qu'en soient les mobiles, les Neuf mettent en place le premier élément d'un espace judiciaire unique. Ceci n'exclut pas, bien entendu, que l'on traite du terrorisme dans des cadres plus larges. Mais nos concitoyens souhaitent qu'en ce domaine la Communauté des Neuf mette en œuvre une coopération d'une nature spécifique, à l'image de la solidarité qui unit désormais nos pays » CONSEIL EUROPÉEN, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Proposition de Valéry Giscard d'Estaing sur la mise en place d'un espace judiciaire européen,* 5 décembre 1977.

702 VIMONT Pierre, *op. cit.*

des dispositifs de répressions en mer spécifiques, au travers de stratégies communes au niveau régional : « Un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières »[703]. L'ensemble de ces objectifs requiert une réelle volonté européenne d'harmonisation des législations nationales sur la question, préalable à son efficacité[704]. Les impératifs et les enjeux qui en découlent sont aussi divers que la gestion des frontières, ou l'élaboration de définitions communes des activités illicites en mer.

§255. Le précédent du 3e pilier Justice et Affaires Intérieures[705], constitue le point de départ intéressant de la construction juridique par l'Union de l'EELSJ[706], dont les principes sont posés dès le traité d'Amsterdam[707]. Dès lors, il s'avère un dispositif déterminant dans l'architecture légale de l'Union[708]. À cet égard, la traduction au niveau maritime passe par l'élaboration d'outils de coopération dédiés au caractère transfrontalier des activités illicites en mer, telles que la criminalité maritime organisée ou le trafic de migrants par voie maritime[709]. Ils constituent autant de réalisations où l'Union va reprendre et enrichir le cadre établi par le droit international en l'intégrant à son droit régional. Le mécanisme des politiques communes va conduire à la réalisation de l'Espace européen de sécurité de liberté et de justice, notamment après sa communautarisation lors

---

703 SERVICE EUROPÉEN DE L'ACTION EXTÉRIEURE, « Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte. /Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », 28 juin 2016, p. 7.

704 « L'espace européen de sécurité et de justice fait suite à la volonté de mise en œuvre de l'espace judiciaire européen qui prend avant tout pour base les traités européen et la volonté de coopération comme l'expose le professeur charpentier dès 1978 » CHARPENTIER Jean, « Vers un espace judiciaire européen », *AFDI*, 24, 1978.

705 Le 3e pilier va guider la mise en place d'une coopération efficace entre les Etats membres de l'Union et constitue un préalable indispensable à l'avènement de l'espace européen de sécurité et de justice. L'organisation en pilier disparait avec l'adoption du traité de Lisbonne. BIGO Didier, *op. cit.*

706 « La construction de l'« Espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ) de l'Union européenne constitue l'un des plus importants projets de politique européenne de notre époque » MONAR Jörg, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in *La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Les Etats membres à l'épreuve*, Ecole nationale d'administration, 2009, p. 15, [consulté le 23 janvier 2019].

707 *op. cit.*

708 « tout que les comportements criminels doivent être approchés de la même façon dans toute l'Union: terrorisme, corruption, traite d'êtres humains et crime organisé devraient faire l'objet de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et devraient être poursuivis avec la même vigueur où que ce soit. Si une conduite criminelle grave reçoit une réponse équivalente et que les garanties procédurales sont comparables, celles-ci posent la problématique des possibilités d'améliorer la coordination des poursuites là où une meilleure efficacité peut être conciliée avec le respect des droits individuels », Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice *op. cit.*, p. 9.

709 *Protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer,* Recueil des Traités des Nations unies, no 2241, 15 novembre 2000. Le protocole est entrée en vigueur le 28 janvier 2004.

du traité d'Amsterdam[710]. L'apport de l'EELSJ[711] dans la lutte contre les activités illicites en mer apparaît comme une cadre supplémentaire de déploiement de l'action de l'Union (3.1).

§256. L'étape suivante s'inscrit dans la réalité de terrain avec la mise en œuvre de coopérations policières et judiciaires. La montée en puissance l'Union européenne dans la lutte contre les activités illicites en mer se traduit par l'établissement de politiques communes en termes de coopération régionale pour y faire face. En ce sens, les relations entre l'Union et ses Etats-membres apparaissent comme une condition d'efficacité[712] de la répression des activités illicites en mer. Pour ce faire, la mise en œuvre de l'ELSJ nécessite des mécanismes de coopérations judiciaires et policières pour compléter cette construction au travers d'institutions telles qu'Eurojust et Europol. Ils se sont avérés indispensables au sein de cet espace, pour faire face à des problématiques aussi complexes que les arrestations transfrontalières ou la gestion de l'immigration en direction de l'Union. (3.2)

§257. La question du terrorisme, bien que présente dans l'élaboration du droit de l'Union, va évoluer de manière considérable suite aux attentats de New York et Washington DC le 11 septembre 2001[713]. La première évolution survient avec une communication du 19 septembre 2001[714] et la proposition de décision cadre sur la lutte

---

710 "Elle s'est depuis révélée être l'un des domaines de l'Union dans lesquels le nombre des actes fondant des politiques communes croît le plus rapidement " MONAR Jörg, *op. cit.*, p. 15.

711 LABAYLE Henry, « Les principes de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *RTD Eur.*, 2016.

712 « sur le plan organisationnel, la réalisation de l'ELSJ passe-t-elle formellement par la disparition de la distinction entre les domaines politiques, également appelés « piliers », qui caractérise la structure institutionnelle actuelle de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Sur le plan matériel, l'objectif de faire de l'Union européenne un espace commun de liberté, de sécurité et de justice vient compléter le processus d'intégration européenne, tant sur le plan intérieur avec la suppression des barrières ou obstacles existant au sein de cet espace (on pense par exemple à l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures), que vis-à-vis de l'extérieur (en développant notamment une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures) En théorie, en prévoyant des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales, l'ELSJ développe des mécanismes d'intégration à la fois verticaux (entre les institutions et agences communautaires, d'une part, et les ordres juridiques et administratifs nationaux, d'autre part, et horizontaux [entre les institutions et administrations des différents États membres] » LARAT Fabrice, « L'espace de liberté, de sécurité et de justice : défis et enjeux d'un projet aux implications multiples », in *La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Les Etats membres à l'épreuve*, Ecole nationale d'administration, 2009, p. 13, [consulté le 23 janvier 2019].

713 Les attentats du 11 septembre 200 ont frappé les États-Unis d'Amérique provoquant la destruction des deux tours du World Trade Center et d'importants dommages au Pentagone. Il est à noter que le 4e avion n'a pas atteint sa cible qui était, selon toute probabilité, la Maison-Blanche, siège du pouvoir exécutif américain. LE MONDE.FR, « L'Amérique frappée, le monde saisi d'effroi », 12 septembre 2001.

714 *Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme*, JOCE, no C 332 E/300, 19 septembre 2001.

contre le terrorisme. Elle vise l'harmonisation des dispositions de l'Union en la matière, et l'évolution de l'espace européen de sécurité et de justice[715]. Elle sera adoptée moins d'un an plus tard[716], et refondue en 2008[717] pour s'adapter aux nouveaux cadres nés des différentes attaques terroristes intervenues dans l'Union. La vague d'attentats en 2015 en France[718] et dans le reste de l'Union entraine une nouvelle réforme du cadre juridique de l'Union sur la question terroriste, et la criminalité organisée[719]. Le traumatisme de cette vague d'attentat verra l'activation pour la première fois par la France, de la clause de solidarité prévue à l'article 222[720] du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (4.3).

715 BERTHELET Pierre, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 1 », *Cultures & Conflits*, 2002, [consulté le 24 juillet 2017] BERTHELET Pierre, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 2 », *Cultures & Conflits*, 2002, [consulté le 24 juillet 2017].

716 *Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme*, JOUE, nº L 164, 22 juin 2002.

717 *Décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme*, JOUE, nº L 330/21, 9 décembre 2008.

718Attentat du 11 janvier contre le journal satirique Charlie Hebdo dont la rédaction sera décimée par un commando se réclamant de l'État Islamique LE MONDE.FR, « Après l'attaque contre « Charlie Hebdo », des manifestations spontanées dans toute la France », 7 janvier 2015 LE MONDE.FR, « Au lendemain des attaques à Paris, la France se recueille », 15 novembre 2015.

719 COMMISSION EUROPÉENNE, « La Commission prend des mesures pour renforcer la coopération au sein de l'UE contre le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité », *Communiqué de presse*, 28 avril 2015.

720 Art. 222 TFUE "1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine [..] Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques » *op. cit.*

3.1 L'espace européen de justice et les activités illicites touchant l'Union européenne

§258. L'Union européenne, au travers d'un espace commun, construit un cadre légal à l'échelle régionale et vise à assurer une meilleure effectivité et cohérence normatives au sein de l'ensemble de ces Etats membres[721]. Le cadre juridique existant envisage les activités illicites comme une réalité majoritairement transfrontalière[722], qui peuvent atteindre l'Union par voie terrestre ou maritime. Dès lors, les disparités importantes de moyens entre les différents Etats-membres dans leur approche de la gestion de leurs frontières apparaissent comme une faiblesse à laquelle il convient de remédier[723]. L'ELSJ s'est construit dans le temps[724], des prémices de sa naissance au travers du 3e pilier de la justice et des affaires intérieures jusqu'au du traité de Lisbonne, qui vient le consacrer et en accroit les enjeux. (a)

§259. L'espace maritime de l'Union partie intégrante de l'ESLJ, fait face à de nombreuses menaces telles la criminalité organisée[725] ou le trafic d'armes[726] par voie maritime. Ces deux activités sont définies dans l'ordre international et connaissent des spécificités régionales intégrées par l'Union au sein de son propre cadre juridique[727]. Les organisations régionales doivent occuper toute leur place au sein de ce mouvement d'ensemble. L'Union, composée avant tout d'Etats ayant des législations différentes concernant, par exemple, la détention d'armes, va chercher à harmoniser les législations dans un objectif plus global. Au sein même de l'Union, la détention d'arme n'est pas libre comme c'est le cas aux Etats-Unis, la détention en est cependant soumise à des règles différentes selon les Etats de l'Union auquel l'Union tente de répondre en adoptant des stratégies spécifiques[728](b).

§260. Certaines activités illicites telles, le trafic de migrants par voie maritime, sont prises en compte, et définies spécifiquement en droit international[729], alors que d'autres comme le trafic d'armes[730] connaissent une réalité terrestre et maritime. L'Union dans sa

---

721 MONAR Jörg, *op. cit.*
722 *Etapes historiques*, Commission européenne, 2002 LARAT Fabrice, *op. cit.*
723 MONAR Jörg, *op. cit.*, p. 27-29.
724 étape historiques : un espace de liberté, de sécurité et de justice *op. cit.*
725 Convention contre la criminalité transnationale *op. cit.*
726 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Traité sur le commerce des armes, conclu à New-York*, RTNU, no 3012, 2 avril 2013. ; NDIOR Valère, « Lo Simonet, Le Traité sur le commerce des armes, 2014 », *RQDI*, 28, 2015.
727 *op. cit.*
728 *Stratégie de l'Union Européenne de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions.*, JOUE, 13 janvier 2006.
729 Protocole de Palerme *op. cit.*
730 Traité sur le commerce des armes *op. cit.* entré en vigueur le 24 décembre 2014.

lutte contre ces activités, avec la mise en œuvre d'un espace européen de sécurité et de justice, doit tenir compte de cette diversité pour construire son cadre juridique. La prévention et la répression de ces phénomènes à l'échelle régionale, tout comme la prise en charge des victimes, demeurent une problématique croissante au sein de l'Union. L'enjeu, outre l'existence d'un cadre conventionnel, réside dans l'harmonisation des cadres nationaux pour parvenir à l'établissement de définitions communes en la matière. (c)

a) Le troisième pilier et l'espace européen de liberté de sécurité et de justice.

§261. Les prémices de la justice européenne adviennent de manière progressive[731], et accompagnent l'évolution institutionnelle de l'Union, avec la mise en place de politique commune et la création d'organes dédiés tels Eurojust[732]. La réalisation d'un véritable espace européen de liberté, de sécurité et de justice (ESLJ) a été lente et tardive. Il est désormais intégré au droit de l'Union, il succède au « troisième pilier » du traité de Nice de 2000[733]. Il est prévu aujourd'hui par les traités européens[734], « 1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ». La première pierre intervient avec la reconnaissance par le traité de Maastricht[735] de la nécessité qu'un espace commun nécessite une gestion commune. La décision formelle de s'y atteler est prise lors du sommet de Tampere[736], les conclusions de la présidence[737] évoquent à ce moment-là, la notion d' « espace unique de liberté, de sécurité et de justice ». Le sommet en lui-même est l'aboutissement d'une première dynamique d'harmonisation entre les Etats membres et le début d'une seconde bien qu'elle soit parsemée de difficultés pour aboutir à la concrétisation de cet espace[738] dans la réalité normative de l'Union européenne.

---

731 Le chantier de la coopération judiciaire ne fut pas sans difficulté, la même course d'obstacle va s'exercer sur la mise en place d'une coopération policière efficace au sein de l'Union pouvant mettre en œuvre la capacité d'action de l'Union. voir MÉGIE Antoine, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & conflits*, 2006.

732 Supra chapitre 2

733 UNION EUROPÉENNE, *Traité de Nice modifiant le traité de l'Union européenne*, JOCE, 26 février 2001.

734 Art. 67 TFUE « L'Espace européen de sécurité, de liberté et de justice est actuellement régi par les articles 67 à 89 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » *op. cit.*.

735 COMMISSION EUROPÉENNE et DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRESSE ET DE LA COMMUNICATION, *Liberté, sécurité et justice pour tous*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

736 *Tampere: point de départ de la politique de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2002.

737 *op. cit.* BIGO Didier et HERMANT Daniel, « Conseil européen de Tampere 15 et 16 Octobre 1999 », *Cultures & Conflits*, 2002.

738 « §4 Si le Sommet de Tampere apparaît dès lors d'une certaine façon comme un aboutissement, il doit toutefois essentiellement être vu comme un point de départ sur la route qui mène vers l'espace européen

§262. Le sommet de Tampere souligne toutefois que « Cette liberté ne doit toutefois pas être considérée comme une prérogative des seuls citoyens de l'Union. Son existence même agit comme un aimant, attirant du monde entier nombre de personnes privées de cette liberté qui, pour les citoyens de l'Union, va de soi »[739]. L'idée du sommet est donc de mutualiser les efforts et de permettre aux citoyens de vivre dans un espace sécurisé[740]. L'élaboration de cet espace bénéficiera en théorie à la fois aux citoyens de l'Union et aux personnes qu'elle choisit de protéger.

§263. L'expression est développée un peu plus loin dans les conclusions de la présidence, qui indique, qu'il « serait contraire aux traditions de l'Europe, de refuser cette liberté à ceux qui, poussés par les circonstances, demandent légitimement accès à notre territoire. L'Union se doit donc d'élaborer des politiques communes, dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine et de s'opposer à ceux qui l'organisent et commettent ainsi des infractions relevant de la criminalité internationale. » [741]. Les politiques communes ainsi concernées touchent directement le secteur maritime que ce soit celle de l'immigration par voie maritime ou la lutte contre la criminalité transfrontalière qui s'exerce aussi bien à terre qu'en mer, au travers de la contrebande par exemple.

§264. L'objectif poursuivi de contrôle de cet espace fait appel à l'imbrication des politiques communes et de l'action des Etats. « Ces politiques communes doivent reposer sur des principes qui à la fois soient clairs pour nos citoyens et offrent des garanties à ceux qui cherchent protection dans l'Union européenne ou demandent accès à son territoire. »[742]. De plus, l'espace européen de sécurité, de liberté et de justice prévoit la mise en place d'une politique commune d'asile et une gestion des flux migratoires. Les

---

de liberté, de sécurité et de justice, même si cette route paraît jalonnée de difficultés ELSEN Charles, « L'esprit et les ambitions de Tampere », *RMCUE*, 1999, p. 2.

739 Conclusion Tampere « Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere », 1999, [consulté le 29 juin 2017].

740 « Autrement dit, l'Union européenne ne doit pas se limiter à un marché unique et à une union économique et monétaire; elle doit être aussi un "espace" de liberté, de sécurité et de justice - un espace où chacun peut jouir de ses libertés, vivre et tr availler en toute sécurité là où il le souhaite, et où les désaccords et les différends peuvent être réglés d'une manière équitable et juste »; Tampere : point de départ de la politique de l'Union européenne *op. cit.*, p. 1.

741 Conclusion de la Présidence du Conseil européen de Tampere PARLEMENT EUROPÉEN, *op. cit.*

742 *Ibid.*.

résolutions de 1999 apparaissent aujourd'hui plus que pertinentes, et rappellent la volonté du libre accès à la justice[743] la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires[744].

§265. C'est dans ce cadre de coopération entre les Etats et la volonté de gestion commune d'un espace sans frontières que l'EELSJ prend toute sa réalité. Leurs réalités peuvent être illustrées au travers de trois trafics traditionnels qui touchent l'Union que sont le trafic de drogue[745], le trafic d'armes[746] et le trafic d'êtres humains[747] qui ont des aspects aussi bien terrestres que maritimes[748]. L'Union a donc dû adapter son cadre juridique pour y faire face. Dès lors, la menace touche aussi bien le territoire que le « méritoire »[749] de l'Union européenne. L'étendue géographique et la disparité du droit des espaces maritimes concernés appellent une gestion régionale du phénomène des activités illicites à la fois pour des raisons d'efficacité et de rapidité en termes de prévention et de répression.

§266. Le trafic de drogue par exemple est encadré par plusieurs programmes d'action à l'échelle européenne dont le premier a débuté en 1995[750] et dont le sixième[751] est actuellement en vigueur au travers de la stratégie antidrogue de l'Union pour la période 2013-2020, l'objectif est d'harmoniser les différentes législations nationales sur le

---

[743] *Ibid.* point 32 «eu égard à la communication de la Commission, il faudrait établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice de ces victimes et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice. En outre, des programmes nationaux devraient être mis sur pied pour financer des mesures, tant publiques que non gouvernementales, d'assistance et de protection en faveur des victimes ».

[744] *Ibid.* point 33 « le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements et le rapprochement nécessaire des législations faciliteraient la coopération entre autorités et la protection judiciaire des droits de la personne. Le Conseil européen approuve donc le principe de reconnaissance mutuelle, qui, selon lui, devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union. Le principe devrait s'appliquer tant aux jugements qu'aux autres décisions émanant des autorités judiciaires ».

[745] 2004/757/JAI *op. cit.*

[746] « Action Commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à la contribution de l'Union Européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre (1999/34/PESC) », Journal Officiel des Communautés Européennes, 1998.

[747] *Décision du Conseil du 3 décembre 1998 visant à compléter la définition de la forme de criminalité dite «traite des êtres humains» figurant à l'annexe de la convention Europol*, JOUE, nº C 26/21, 3 décembre 1998.

[748] « § 24 Quant à la gestion des flux migratoires, le Conseil européen se montre préoccupé par les proportions prises par le trafic d'êtres humains par des filières organisées. Les mesures proposées (cf. points 22 à 27 des conclusions) contiennent des dispositions très pratiques telles que campagnes d'information dans les pays d'origine et de transit, lutte en commun contre le trafic d'êtres humains via des législations nationales renforcées et une action plus soutenue d'Europol, utilisation des accords de réadmission pour le retour des illégaux » ELSEN Charles, *op. cit.*, p. p.6.

[749] Le terme développé par Jean Ollivro est employé pour définir l'ensemble de l'espace maritime sous juridictions des Etats membres de l'Union, en opposition au « territoire » qui désignerait uniquement la composante terrestre des espaces sous juridictions des Etats-membres de l'Union OLLIVRO Jean, *De la mer au meritoire*, Éditions Apogée, 2016.

[750] Plan d'action en matière de lutte contre la drogue (1995-1999) *op. cit.*

[751] Plan d'action antidrogue de l'UE (2017-2020) *op. cit.*

sujet[752]. Le but est, à terme, de parvenir à un ensemble de définitions communes, au sein d'un espace de liberté et de justice commun, de la menace que constitue le trafic de drogue[753] dans son volet maritime de manière régionale en se basant à la fois sur des instruments régionaux et internationaux, tels que la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes[754].

§267. Les dispositions prévues au titre de la convention seront reprises dans le droit régional de l'Union au titre de sa convention d'assistance mutuelle[755], « Afin de pallier cet inconvénient, le projet de Convention qui nous est soumis propose, dans le cas où un navire battant pavillon d'un État membre de l'Union européenne est suspecté de transporter des produits stupéfiants, de permettre son arraisonnement sans autorisation préalable de l'État membre concerné (une simple information préalable sera nécessaire) »[756]. Le trafic de drogue en mer[757] et l'interception des navires suspectés de le pratiquer sont soumis à un cadre juridique composite mêlant droit international[758], droit régional et droit national des Etats membres.

§268. L'Union européenne va faire face à la situation, avec la création de l'Observatoire européen des toxicomanies le 8 février 1993[759], une première étape dans la montée en puissance de l'Union au titre de la lutte contre le trafic de drogue à l'échelle régionale[760]. La réforme intervenue en 2006[761] étend le rôle de l'observatoire à l'étude des nouvelles habitudes et tendances des consommateurs de stupéfiants, afin d'adopter la

---

752 « DÉCLARE que, pour coordonner plus efficacement et améliorer la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le trafic illicite de drogue, et notamment pour améliorer la coopération en matière pénale dans ce domaine, les États membres veilleront à ce que leur législation nationale prévoie, pour les infractions graves en matière de trafic illicite de drogue, la possibilité de peines privatives de liberté qui entrent dans la catégorie des peines privatives de liberté les plus lourdes imposées par leur droit pénal pour des infractions d'une gravité comparable. » *Résolution du Conseil relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogues*, JOCE, nº C 10/3, 20 décembre 1996.

753 L'harmonisation n'est pas sans difficulté quant au rapprochement des législations au vue des différences de traditions juridiques entre les Pays-Bas, la France ou encore la Suède sur cette question. « Même si tous les États membres de l'Union européenne sont fermement engagés dans la lutte contre le trafic de drogue, leurs stratégies respectives quant à la façon de lutter contre la toxicomanie diffèrent considérablement » MONAR Jörg, *op. cit.*, p. 26.

754adhésion de l'Union européenne le 8 juin 1989 *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes signée à Vienne*, RTNU, nº 1852, 20 décembre 1988.

755 « Rapport explicatif sur la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (Texte approuvé par le Conseil le 28 mai 1998) », 1998.

756 SÉNAT, « Projet de convention établie sur la base de l'article 34 du traité sur l'Union européenne, relative à la répression par les administrations douanières du trafic de drogue en haute mer. Examen dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution », 2002, [consulté le 25 juillet 2017].

757 GALLOUET Emmanuelle, *op. cit.*

758 BORÉ ÉVENO Valérie, *op. cit.*

759 Règlement (CEE) 302/93, *op. cit.*

760 *Cadre et instruments de l'Union européenne en matière de drogues*, Union européenne, 2002.

761Règlement (CE) 1920/2006 *op. cit.*

stratégie de l'Union aux évolutions propres à cette activité illicite. L'Observatoire fournit ainsi de précieuses indications aux différents services de l'Union européenne impliqués dans la lutte contre le trafic de drogue tel que les polices nationales, Europol, Eurojust, ou à l'échelle internationale Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

§269. L'enjeu est de taille quand on sait que le marché de la drogue en Europe représente à minima 24 milliards d'euros[762]. Pour lutter contre ce phénomène, des méthodes d'enquête opérationnelle vont être élaborées au niveau européen dès 2002[763]. Elles seront poursuivies et améliorées au titre des différents plans antidrogue de l'Union, qui vont se succéder et dont le dernier en date couvre la période 2017-2020[764]. L'arrivée de produit stupéfiants par la voie maritime[765] est une menace à plusieurs degrés, en termes de santé publique[766] et de sécurité intérieure pour les Etats-membres. La menace va se trouver confirmée par les rapports européens de l'Observatoire européen des drogues[767] sur la situation du narcotrafic en Europe, qui devient préoccupante avec les années. Les voies empruntées diffèrent selon les drogues, mais la mer continue d'y occuper une place importante. Le cas des flux d'arrivée de cocaïne en Europe avec des saisies relatives à

[762]Chiffre de 2013 OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES DROGUES ET DES TOXICOMANIES et EUROPOL, « Rapport sur les marchés des drogues dans l'UE », Office des Publications de l'Union Européenne, 2016, p. 15.

[763] considérant ce qui suit:(2) L'Union européenne a toujours manifesté sa détermination à lutter contre toute forme de criminalité, y compris la criminalité liée au trafic organisé de drogue, adoptant la législation nécessaire et s'efforçant de dissiper les craintes qu'a fait naître l'expansion du trafic de drogue dans les différents groupes de la société.RECOMMANDE AUX ÉTATS MEMBRES:D] de favoriser la création d'équipes communes d'enquête entre les États membres, conformément aux instruments juridiques de l'Union européenne, en appliquant cette méthode, dans les cas où l'enquête menée sur l'organisation criminelle impliquée dans un trafic de drogue s'étend à plus d'un État membre;E) de demander à Europol, conformément à la recommandation du Conseil du 30 novembre 2000 aux États membres, concernant l'appui d'Europol aux équipes communes d'enquête instituées par les États membres(2), d'aporter son soutien à ces équipes lorsqu'on le leur demande *Recommandation du Conseil relative à l'amélioration des méthodes d'enquête opérationnelle dans la lutte contre la criminalité liée au trafic organisé de drogue: enquête simultanée sur les opérations de trafic de drogue menées par des organisations criminelles et sur les finances et le patrimoine de celles-ci*, JOCE, nº C 114, 25 avril 2002.

[764] Plan d'action Antidrogue de l'UE (2017-2020) *op. cit.*

[765] GALLOUET Emmanuelle, *op. cit.*

[766]Art. 168, TFUE, « 1. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé, ainsi que la surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci. L'Union complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention [...]. 2. L'Union encourage la coopération entre les États membres dans les domaines visés au présent article et, si nécessaire, elle appuie leur action. Elle encourage en particulier la coopération entre les États membres visant à améliorer la complémentarité de leurs services de santé dans les régions frontalières.», *op. cit.*.

[767]OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES DROGUES ET DES TOXICOMANIES, « Rapport européen sur les drogues 2017: Tendances et évolutions », 2017, p. 201.

cette drogue ayant lieu à 75 % en mer[768] est symptomatique sur cette question. Tout comme d'autres activités illicites en mer, le trafic de drogue constitue une menace à la fois terrestre et maritime, possiblement lié à la criminalité organisée.

b) La criminalité organisée et le trafic d'armes, une réalité commune à la mer et la terre

§270. L'Union considère le trafic d'armes comme une menace à la fois mondiale, et régionale qui engage une réponse coordonnée au niveau des Etats-membres. La réalité de la menace conduit l'Union à se doter progressivement d'un cadre juridique au niveau régional. Le premier acte législatif de l'Union intervient au titre d'une directive de 1991[769], il va permettre l'harmonisation des classifications d'armes en quatre catégories (A, B, C et D) au sein des Etats-membres. Pour tenir compte de l'évolution à la fois des pratiques et des problématiques spécifiques liées aux armes à feu et à leur détention, la directive sera enrichie en 2008[770] puis en 2017[771]. La principale difficulté réside dans le fait que tous les Etats-membres n'appliquent pas la même législation quant à la détention d'armes par des particuliers, même si en aucun cas la législation européenne n'est comparable à la liberté de chacun de porter et détenir une arme en vigueur aux Etats-Unis[772].

§271. Le trafic d'armes constitue une menace à plusieurs points de vue pour l'Union européenne[773]. L'idée est donc au titre de la directive de restreindre l'accès légal aux

---

[768] Rapport sur les marchés des drogues dans l'UE : synthèse 2016 *op. cit.*, p. 23.

[769] CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes*, JOUE, nº L 256/51, 13 septembre 1991.

[770] *Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes*, JOUE, nº L 179/5, 21 mai 2008.

[771] *Directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.)*, JOUE, nº L 137/22, 17 mai 2017.

[772] Le droit en vient principalement du deuxième amendement de la constitution fédérale des Etats-Unis, les modalités de port et d'acquisitions des armes différents selon chacun des Etats fédéré. « A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed » ÉTATS-UNIS, *The constitution of the United States of America as amended*, U.S. Government Printing office, 2003.

[773] Menace identifié par l'Union au titre de la sécurité intérieure comme le rapelle le premier considérant de la décision « (1) Le 13 décembre 2003, le Conseil européen a adopté une stratégie européenne de sécurité recensant cinq défis fondamentaux à relever par l'Union: le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée. Les conséquences de la fabrication, du transfert et de la circulation illicites d'armes conventionnelles, y compris les armes légères et de petit calibre (ALPC), ainsi que leur accumulation excessive et leur dissémination incontrôlée sont au cœur de quatre de ces cinq défis. » CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision (PESC) 2015/1908 du Conseil du 22 octobre 2015 appuyant un mécanisme de signalement mondial des armes de petit calibre et des armes légères et d'autres armes conventionnelles*

armes pour les particuliers, exception faite des pratiques sportives ou des forces de l'ordre, ou encore l'armée au sein des Etats-membres. La sécurité publique en générale est impactée par le trafic illicite d'armes, au travers de la possibilité offerte par le marché noir des armes à destination d'individus déterminés ou de la criminalité organisée. L'enjeu est pris en compte par l'Union, ce qui va la conduire à initier en 2014 un nouveau règlement, avec pour objectif de contribuer à la paix et à la sécurité, et apporter « un soutien aux mesures visant à lutter, dans le cadre des politiques de coopérations de l'Union et de leurs objectifs, contre l'utilisation illicite des armes à feu et des armes légères et de petit calibre et l'accès à ses armes »[774], un règlement mis à jour en 2017[775]. L'idée de l'Union se base sur le constat simple que pour lutter efficacement contre le trafic d'armes, *a fortiori* par voie maritime, il est nécessaire d'avoir une approche globale, et non pas limitée au seul « territoire » ou « meritoire » de l'Union.

§272. L'accomplissement d'un tel objectif viendra encore s'affirmer un peu plus au travers du soutien de l'Union à un mécanisme mondial de traçage des armes, initié en 2005, et mis à jour par une action PESC en 2015[776]. La volonté de l'Union va s'exercer également au niveau international par le soutien aux différents processus internationaux, et la conscience de la complémentarité des niveaux de législations exprimés au sein de sa stratégie de lutte contre les trafics illicites d'armes[777]. L'ensemble de ces dispositions, qu'elles visent le soutien à la création d'outils internationaux de lutte ou la régulation régionale, sont autant de dispositions juridiques qui fondent l'engagement croissant de l'Union dans la lutte contre la criminalité organisée et particulièrement contre le trafic d'armes[778]. L'Union garantit la sécurité à ses citoyens en luttant contre le trafic d'armes au travers d'Europol et d'Eurojust. Elle remplit ce rôle avec la possibilité pour l'ensemble

---

illicites et de leurs munitions destiné à réduire le risque de leur commerce illicite («iTrace II»), JOUE, nº L 278/15, 23 octobre 2015.

774 Art. 3 « Aide pour répondre à une situation de crise ou de crise émergente en vue de prévenir les conflit » § j] *Règlement (UE) 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix*, JOUE, nº L 77/1, 11 mars 2014.

775 *Règlement (UE) 2017/2306 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) n°230/2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix*, JOUE, nº L 335/6, 12 décembre 2017.

776 Décision (PESC) 2015/1928 *op. cit.*

777 « §1 Le programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, adopté le 20 juillet 2001, rappelle la nécessité d'une complémentarité dans sa mise en œuvre entre les niveaux universel, régional et national. L'UE souhaite, en développant une stratégie de lutte contre l'accumulation et le trafic illicite d'ALPC et de leurs munitions, s'inscrire dans cette complémentarité indispensable et apporter une contribution », Stratégie ALPC, *Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions*, 13 janvier 2006.

778 Le trafic de drogue à cet égard apparaît comme particulièrement symptomatique du caractère transfrontière de l'activité, il est plus juste de parler d'une zone d'action.

des forces policières et judiciaires sur le territoire des États membres de pouvoir coopérer dans le cadre de la lutte ce trafic et d'en mesurer l'impact au niveau européen.

§273. Le cadre juridique de l'Union tend vers l'harmonisation des législations. Il convient toutefois de s'intéresser à l'élaboration d'un cadre normatif sur la question avec pour point de départ l'« Appel de Genève » dans lequel sept magistrats « dénoncent le développement d'un certain nombre de menaces relativement floues qu'on peut toutefois regrouper sous le label de « criminalité organisée ». Ils s'en prennent par ailleurs au cloisonnement des systèmes judiciaires nationaux qui constituent, selon eux, une entrave importante à la lutte contre toutes les formes de « criminalités transfrontalières »[779]. Dans ce cadre plusieurs initiatives vont être prises, avec, notamment, la décision-cadre de 2008[780] qui va définir le principe d'organisation criminelle[781].

§274. La directive a pour objectifs d'harmoniser les législations criminelles des pays de l'Union européenne et de constituer une base légale minimale pour lutter contre ces infractions. La complémentarité des niveaux de juridiction, tout comme avec le trafic illicite d'arme, constitue une des clés de la lutte contre la criminalité organisée. Pour y parvenir, l'Union va s'engager au niveau international au titre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée avec sa décision 2004/579/CE[782]. Il sera également mis en place un Réseau européen de prévention de la criminalité pour accroitre la coopération entre États-Membres[783.]

§275. L'ensemble de ces dispositions prennent à la fois acte du caractère transfrontalier notamment de la criminalité organisée, et offrent aux Etats-membres un socle minimum commun en termes de définition pénale et de sanction pénale permettant dans un même espace à l'ensemble des membres de l'Union d'avoir une approche et une action de répression cohérente. Il ne s'agit là que d'un des instruments de l'espace de liberté et de justice, certaines activités sont spécifiques au domaine maritime. Dans la même logique, l'objectif d'harmonisation est poursuivi contre l'activité illicite en mer que constitue le trafic de migrants.

---

779 PARIS Natacha, *op. cit.*

780 *Décision-cadre 2008/841/JAI Conseil relative à la lutte contre la criminalité organisée*, JOUE, n° L 300/42, 24 octobre 2008.

781 « Organisation criminelle », une association structurée, établie dans le temps, de plus de deux personnes agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel »*Ibid.*

782 Décision du Conseil du 29 avril 2004 *op. cit.*

783 *Décision 2009/902/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) et abrogeant la décision 2001/427/JAI*, JOUE, n° L 321/44, 8 décembre 2009.

c) La politique commune d'immigration et le trafic de migrants par voies maritimes

§276. La libre circulation et la mise en œuvre de l'espace de liberté et de justice interrogent les contours des politiques communes d'immigration, sa création et sa mise en œuvre. Les migrations en mers et le trafic de migrants par voie de mers sont une des menaces importantes aux portes de l'Union et dans le cadre du contrôle aux frontières celle-ci doit agir. La base de cette politique réside dans les articles 79 et 80 du TFUE.

§277. L'enjeu des migrations (clandestines) s'avère particulièrement complexe[784] et dramatique, particulièrement lorsqu'il a lieu en mer,[785] aux vues des risques pour la vie même des personnes[786]. Il relève d'un cadre juridique composite[787] entre droit international[788], droit régional et les dispositions nationales propres à chacun des Etats-membres de l'Union. En premier lieu, la définition du trafic illicite de migrants par voie maritime intervient avec le protocole additionnel contre le trafic de migrants de 2004[789], que l'Union ratifie en 2006[790]. Le protocole définit le trafic de migrants comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État partie d'une personne qui n'est ni un

---

784 L'ONU appelle dès la fin des années 90 l'ensemble des acteurs de la communauté internationale à coopérer sur le sujet des migrations, et « Engage instamment les États Membres et les organismes des Nations Unies à renforcer la coopération internationale dans le domaine des migrations internationales et du développement afin de s'attaquer aux causes profondes des migrations, en particulier celles qui sont liées à la pauvreté, et de porter au maximum les avantages que les migrations internationales procurent aux intéressés » ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Résolution 55/212 Migrations internationales et développement », A/RES/54/212, 1999, [consulté le 1 novembre 2018].

785 " 'immigrant par voie maritime pénètre sur le territoire de l'Etat en traversans des zones soumises à des statuts divers : haute mer, zone économique exclusive, zone contigüe, eaux territoriale. Le refoulement vers la haute mer peut être une tentation pour l'Etat, comme on l'a vu dans l'affaire du Tampa, puisque aucun consentement d'Etats tiers n'est alors requis par le droit international. " BASTID-BURDEAU Geneviève, « Migration clandestines et droit de la mer », in *La mer et son droit : mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, 2003, p. 57.

786 « S'il est certain que le nombre de migrants illégaux empruntant la voie maritime est nettement inférieur à ceux optant pour le franchissement de frontières terrestres ou aériennes, cette voie migratoire est bien la plus préoccupante en raison de ses conséquences en termes de vies humaines » NERI Kiara, « Le droit international face aux nouveaux défis de l'immigration clandestine en mer », *RQDI*, 26, 2013, p. 123.

787 « Le domaine de l'immigration illégale par la voie maritime est placé au carrefour de diverses branches et secteurs du droit international public, tels que le droit de la mer (1), le droit de la lutte contre la criminalité transnationale organisée (2), le droit des réfugiés et le droit international des droits de l'homme(3). Elle n'est toutefois jamais abordée pour elle-même et reste à la périphérie de ces corps de règles, qui ne lui sont applicables que dans certaines circonstances particulières. Cette diversité crée une concurrence entre les règles juridiques qui tour à tour se complètent ou s'opposent. Il est alors parfois nécessaire de les concilier » *Ibid.*, p. 127.

788 NERI Kiara, *op. cit.*

789 Protocole de Palerme *op. cit.*

790 Décision du Conseil, conclusion du Protocole de Palerme au nom de la Communauté européenne *op. cit.*

ressortissant ni un résident permanent de cet État »[791]. Il est possible de se poser la question de la réalité que recouvre le terme de navire au sens du protocole. La question trouve une réponse dans la définition du navire donnée par le protocole qui l'étend aux « engins sans tirant d'eau, et un hydravion ». En tout état de cause, sont exclus de la définition les navires de guerres ou gouvernementaux[792].

§278. Le même protocole prévoit la possibilité pour les Etats parties au protocole de prendre un certain nombre de mesures au titre de son article 8 en cas de « motifs raisonnables » de soupçonner un trafic[793]. Dans ce cas, il est possible pour les navires de l'Etat partie d'arraisonner, visiter et en cas de confirmation de trafic de migrant prendre les mesures appropriées[794] sous réserve de l'accord de l'Etat du pavillon. S'il prend de telles mesures, il doit en informer dans les plus brefs délais l'Etat du pavillon[795]. La question se pose juridiquement d'une manière différente si le navire soupçonné à une nationalité au titre de l'article 91 de Montego Bay[796] ou s'il n'a pas de pavillon, dans ce cas précis c'est la compétence universelle de l'article 105 qui va s'appliquer. Dès lors, les actions a bord ne sont pas sans cadre, même sur un navire sans pavillon le cadre international s'applique ainsi que le cadre national de l'Etat dont dépend le navire qui procède à l'interception.

---

791 Art 3 a], Protocole de Palerme *op. cit.*

792 Art 3 d] *Ibid.*

793 La possibilité est également prévu par la convention à son article 110 *op. cit.*

794 voir note 19 « Note 19 l'art 33. Le droit de visite que peut exercer l'État en mer en matière d'immigration clandestine est un droit classique. Il ne peut être exercé que lorsque la CMB 'y autorise expressément. L'État côtier est ainsi compétent pour intercepter les navires qui se livrent à une activité d'embarquement ou de débarquement d'une personne en contravention aux règles d'immigration de l'État côtier, dans sa mer territoriale ou sa zone contiguë. Ce droit ne peut se poursuivre au-delà de ces zones qu'en cas d'exercice valable du droit de poursuite codifié à l'article 111 de la CMB » NERI Kiara, *op. cit.*, p. 127.

795 « Dès lors, la disposition ne prévoit pas, au final, de nouvelle dérogation à la compétence exclusive de l'État du pavillon. Les pouvoirs de police des navires étrangers ne sont pas de même nature que ceux prévus, par exemple, en matière de piraterie. L'État du pavillon reste maître de ses navires et son consentement doit être recherché au cas par cas. Cette prépondérance est rappelée par le Protocole lui-même, lorsqu'il indique qu'un «État Partie ne prend aucune mesure supplémentaire sans l'autorisation expresse de l'État du pavillon, à l'exception de celles qui sont nécessaires pour écarter un danger imminent pour la vie des personnes ou de celles qui résultent d'accords bilatéraux ou multilatéraux pertinents» » *Ibid.*, p. 131.

796 Art. 91, CNUDM, « 1. Chaque Etat fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'Etat dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'Etat et le navire. 2. Chaque Etat délivre aux navires auxquels il a accordé le droit de battre son pavillon des documents à cet effet » *op. cit.*.
Sur la question de la nationalité des navires voir particulièrement les §11-32 KAMTO Maurice, « La nationalité des navires en droit international », in *La mer et son droit : mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, 2003, p. 345-351.

§279. Le même article prévoit dans son point 4, qu'un « Etat Partie répond sans retard à une demande que lui adresse un autre Etat partie en vue de déterminer si un navire qui […] bat son pavillon y est habilité ». Les mesures de vérifications et de prise en charge le cas échéant des migrants trouvés à bord[797], ne peuvent être effectuées que par des navires ou aéronefs militaires ou dûment habilités au service de l'Etat[798]. La difficulté juridique augmente encore avec la diversité des statuts possibles pour les personnes à bord d'un tel navire[799], relevant par exemple du statut de réfugié[800] ou de celui de victime du trafic[801]. Enfin le protocole prévoit également que les migrants victimes d'un tel trafic ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales[802], et qu'il incombe aux Etats Parties de leur porter l'assistance nécessaire[803].

§280. L'immigration clandestine[804] par voie maritime est une réalité[805]. L'Union prend la mesure du problème en 2002 avec une première directive définissant l'aide à l'immigration clandestine[806], puis en renforçant le cadre pénal sur la question[807]. L'objectif est de lutter contre « l'aide apportée à l'immigration clandestine, non seulement lorsqu'elle concerne le franchissement irrégulier de la frontière à proprement parler, mais aussi lorsqu'elle a pour but d'alimenter des réseaux d'exploitation des êtres humains » [808], et ce faisant de mettre en œuvre l'harmonisation des sanctions dans l'ensemble des Etats-membres en cas d'infraction.

---

797 « Dans l'hypothése où le navire est en détresse, ce qui est souvent le cas pour ce genre de navire laissé à la dérive par les passeurs à proximité des côtes de l'Etat de destination, le droit international impose à l'Etat côtier d'intervenir pour prêter son assistance. » BASTID-BURDEAU Geneviève, *op. cit.*, p. 65.

798 Art 9 point 4, Protocole de Palerme *op. cit.*

799 KUMIN Judith, « Le défi de la migration mixte par voie maritime », *Revue des migrations forcée*, 2016 « Migration maritime clandestine » [en ligne], *Revue des migrations forcée*, 2016.

800 MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, « Dictionnaire pratique du droit humanitaire : Réfugiés en mer (boat people) », [consulté le 18 janvier 2019].

801 il convient de noter que ceux qui empruntent la voie maritime pour pénétrer clandestinement dans un autre pays peuvent être des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés ou encore des personnes victimes d'un trafic NERI Kiara, *op. cit.*, p. 125.

802 Art 5, Protocole de Palerme. *op. cit.*

803 Art 16 point 3, la détention des migrants est traité par le point 5 *Ibid.*

804 « Par migrations clandestines, il faut entendre essentiellement deux types de mouvement de personnes : d'une part le phénomène des passagers clandestins qui est traditionnel et à donné lieu à des réglementations essentiellement d'origine nationale et, d'autre part, le phénomène des transports collectifs de réfugiés qui à connu sans une première et triste illustration avec l'affaire de l'Exodus et qui à ressurgi periodiquement [..] ce derniers type de mouvement de personnes pourrait dans certains cas être rapproché du trafic d'être humain » BASTID-BURDEAU Geneviève, *op. cit.*, p. 59.

805 BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « Les boat people de l'Europe. Que fait le droit ? », *REDH*, 2016.

Ibid.

806 Art 1 et 2 de la Directive. *Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers*, JOCE, nº L 328/17, 5 décembre 2002.

807 *Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers*, JOUE, nº L 328/1, 5 décembre 2002.

808 (2) *Ibid.*

§281. Ainsi, « L'Union européenne au fil des traités s'est vu jouer un rôle croissant dans la gestion des flux migratoires irréguliers. Ce processus s'est accompagné de plusieurs controverses tant sur la nature de ce rôle joué par l'Union que sur son fonctionnement interne »[809]. L'immigration clandestine est liée à d'autres activités illicites, comme le trafic de migrants par voie de mer. L'Union avec la conclusion de la convention des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée[810], et de son protocole contre le trafic illicite de migrants[811] vient enrichir son cadre régional. Au titre de celui-ci, il est précisé que les migrants, victimes de trafic, ne doivent pas faire l'objet de poursuites pénales au sein des États-Membres, une disposition actée au sein du cadre normatif de l'Union en 2004 au travers d'une directive[812].

§282. Ainsi, chacun des États-Membres possède un cadre minimum commun pour combattre cette activité illicite, y compris dans son volet maritime, et tenter de l'enrayer, cadre régional qui intervient en complément des cadres juridiques nationaux. Les dernières crises migratoires ont mis en lumière l'urgence de la situation dans la gestion du trafic au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La lutte contre l'immigration clandestine est un objectif de l'Union[813], « La présidence danoise estime toutefois qu'il reste encore beaucoup à faire, en particulier en matière de contrôles aux frontières maritimes. La Commission prépare actuellement une étude de faisabilité sur l'amélioration des contrôles aux frontières qui mettra en évidence les principaux problèmes et identifiera les solutions possibles »[814]. La gestion du risque de trafic de migrants en mer rentre dans le cadre des activités illicites touchant l'Union européenne, notamment au titre de l'espace européen de sécurité et de justice. Toutefois, cela pose la question de la coopération entre les Etats au sein de cet espace pour pouvoir y faire face.

§283. Le trafic de migrants pose la question des obligations pesant sur les Etats en matière de secours en mer. L'OMI prend un certain nombre d'initiatives sur le sujet, avec plusieurs directives rappelant aux Etats leurs obligations en mer, notamment celle sur le

---

809 ALBESSARD Guillaume, « Gestion de l'immigration clandestine : la puissance normative de l'Union européenne à la dérive ? », *CSP*, n°32, 2016, p. 32.
810 Décision du Conseil adhésion de la Communauté européenne au protocole de Palerme *op. cit.*
811 Procotole de Parlerme *op. cit.*
812 *Directive du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes*, JOUE, nº L 261/19, 6 août 2004.
813 Directive 2002/90/CE *op. cit.*
814 COOSEMANS Thierry, « Le renforcement de la sécurité intérieure de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1773, 2006.

traitement des personnes secourues en mer de 2004[815], et la rédaction conjointe d'un guide sur les principes de sauvetage en mer[816]. Cependant, les directives de l'OMI, tout comme le guide concernant le sauvetage en mer, ne sont que des recommandations et n'ont pas le pouvoir de s'imposer aux Etats en tant qu'obligation juridique. Pour cette raison, l'Union va procéder à des références directes au sein de ces propres textes des protocoles établis par l'OMI en les rendant contraignants, logique qui avait déjà présidé lors de l'élaboration du cadre dédié à la lutte contre la pêche INN.

[815] ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE, *Directive sur le traitement des personnes secourues en mer*, MSC 78/26/Add.2, 20 mai 2004.

[816] ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE, CHAMBRE INTERNATIONALE DE LA MARINE MARCHANDE et HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS, *« Sauvetage en mer – Guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux réfugiés et aux migrants »*, [s. n.], 2015.

3.2 L L'évolution des définitions européennes du terrorisme au sein de l'ELSJ

§284. L'Union européenne doit faire face au terrorisme et adapter son cadre normatif aux différentes formes qu'il peut prendre. Les attentats de New York en 2001 contre le Wall Trade Center changent la perspective et provoquent une véritable prise de conscience et ont eu un impact considérable sur l'élaboration du cadre normatif européen. La première étape en sera la directive antiterroriste de 2002, permettant à l'Union d'adopter un certain nombre de définitions communnes et de parvenir à un consensus sur de nouvelles incriminations[817]. La menace a aussi eu pour conséquence de concrétiser le principe d'un espace de liberté et de justice au sein de l'Union[818] et l'élaboration de son cadre juridique qui connaîtra une seconde vague de réformes en 2008[819] (a).

§285. Dans cette lutte contre le terrorisme, la réalité en mer se doit d'être caractérisée, si notion de menace reste la même, celle de terrorisme reste sujette à controverse, raison pour laquelle l'Union à pris une série d'instrument sur la question[820]. Des formes antérieures de terrorisme maritimes ont existé[821]. Cette réalité, a pris la forme d'attaques directes contre des navires tel le Santa Maria en 1961, par exemple l'attaque de l'USS Cole qui avait causé 17 morts et 38 blessés aux US Navy au large du Yémen le 12 octobre 2000, ou le déploiement de troupes hostiles en mer comme le firent les Tigres tamouls[822] en leur temps (b).

§286. La mutabilité de la menace requiert une adaptation de la stratégie déployée pour y faire face. Il est utile de souligne le rôle que joue l'espace européen de liberté et de justice dans les moyens à dispositions de l'Union pour faire face à une menace terroriste croissante. Les activités illicites en mer engendrent des conséquences économiques et pratiques dans le secteur maritime. La marine marchande, les ports ou les marines militaires doivent développer un éventail d'outil pour tenter d'y faire face par le biais national, régional ou international (c).

---

[817] BEERNAERT Marie-Aude, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *RIDP*, 77, 2006.
[818] BERTHELET Pierre, *op. cit.*
[819] Décision cadre 2002/475/JAI *op. cit.*
[820] AUVRET-FINCK Josiane, *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme : Etat des lieux et perspectives*, Lancier, 2010, [consulté le 31 mai 2018].
[821] EUDELINE Hugues, « Le terrorisme maritime, une nouvelle forme de guerre », *Outre-Terre*, 2016.
[822] EUDELINE Hugues, « Aux origines du terrorisme maritime, les Tigres tamouls », *Outre-Terre*, n° 25-26, 2010.

a) La définition du terrorisme au sein de l'Union suite aux attentats du 11 Septembre 2001

§287. La notion de terrorisme et d'espace européen est déjà évoquée lors de plusieurs sommets, tels que celui de Tampere du 15 et 16 octobre de 1999[823]. Un ensemble d'initiative comme le renforcement des pouvoirs d'Europol avait été initié et il était clairement indiqué que l'architecture juridique de l'Union en ce qui concerne l'espace européen de sécurité de liberté et de juste avait pour objectif de lutter contre le terrorisme et les autres formes de criminalité. Cependant, même si la volonté affichée était là, l'engagement dans le processus juridique restait lacunaire, ne serait-ce que sur la volonté de parvenir à une définition commune à l'ensemble des Etats-membres de l'Union.

§288. Les attentats du 11 septembre vont servir de déclencheur à ce processus pour mettre en œuvre à la fois l'espace de liberté et de justice et la lutte contre le terrorisme. L'Union suite aux attentats contre le World Trade Center en 2001[824] va franchir un cap avec une décision-cadre de 2002,[825] permettant d'établir des éléments communs de définition, qui fait suite à la proposition initiée en 2001[826].

§289. Une réaction qui s'explique par la volonté exprimée le 20 septembre 2001 de prendre la mesure de la situation, en prenant acte que, « La lutte contre le terrorisme est en relation étroite avec la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. »[827]. Afin de mesure la menace**,** le rapport TE-SAT (Terrorism situation and trends) a été mis au point par le groupe « terrorisme » du Conseil. Il expose la situation du terrorisme en Europe au cours des 12 derniers mois en analysant les tendances suivies » [828].

§290. L'article premier de cette décision prévoit « 1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés aux points [..] lorsque l'auteur les commet dans le but de : - gravement intimider une population ou - contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale ». Le caractère maritime est mentionné explicitement, « le fait de causer

[823] Conclusion Tampere *op. cit.*
[824] BERTHELET Pierre, *op. cit.*
[825] Décision cadre relative à la lutte contre le terrorisme *op. cit.*
[826] Proposition de décision cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme *op. cit.*
[827] BERTHELET Pierre, *op. cit.*, p. 11.
[828] *Ibid.*

des destructions massives [...] à une plate-forme fixe située sur le plateau continental […]) la capture d'aéronefs et de navires [...] ». Si le terrorisme est perçu comme une menace globale, la décision de 2002 prend soin de rappeler son caractère protéiforme et la diversité des cibles potentielles. Cette diversité ainsi que la localisation des cibles en mer viennent poser la question des compétences nécessaires pour poursuivre les auteurs devant les juridictions pénales.

§291. La question des compétences et des poursuites est également prévue par cette décision-cadre de 2002 dans son article 9 « Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions visées aux articles 1er à 4 dans les cas suivants », article qui prend également en compte la possibilité qu'un attentat s'exerce sur plusieurs Etats membres « Lorsqu'une infraction relève de la compétence de plus d'un État membre et que n'importe lequel de ces États peut valablement engager des poursuites sur la base des mêmes faits, les États membres concernés coopèrent pour décider lequel d'entre eux poursuivra les auteurs de l'infraction avec pour objectif de centraliser, si possible les poursuites dans un seul État membre. À cette fin, les États membres peuvent se servir de tout organe ou mécanisme institué au sein de l'Union européenne aux fins de faciliter la coopération entre leurs autorités judiciaires et la coordination de leurs actions. »

§292. Il s'agit d'une étape incontournable, car, en vertu du texte de 2002, l'harmonisation des législations n'est plus un simple objectif pour les Etats membres, mais bien une obligation juridique. C'est une première étape dans l'action de l'Union contre le terrorisme, qui sera suivi par une mise à jour des dispositions avec le texte de 2008[829]. L'idée de celui-ci n'est pas de remettre en cause la définition donnée en 2002, mais bien de venir la compléter à la vue de la nouvelle vague d'attentats qu'a connue l'Union. Le texte de 2008 vient ainsi introduire, trois nouvelles infractions aux référentielles de l'union[830] que sont, la provocation publique à commettre une infraction terroriste définie comme « la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message, avec l'intention[831] d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées », le recrutement pour le terrorisme et l'entrainement pour terrorisme. L'élaboration de ce

[829] Décision cadre du Conseil modifiant la décision cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme *op. cit.*2008.
[830] *Ibid.* Art 3-1.
[831] « Les notions mêmes d'incitation, de complicité et de tentative ne sont par contre pas définies dans la décision-cadre qui renvoie, sur ces points, au droit interne de chaque Etat membre »BEERNAERT Marie-Aude, *op. cit.*

référentiel a pour but de compléter l'action des juridictions nationales, par l'établissement de normes communes en matière d'infractions.

§293. Le dernier développement en date intervient en 2017[832] avec une nouvelle réforme de l'Union destinée comme en 2008, à prendre en compte les derniers développements relatifs au terrorisme et les meilleurs moyens d'y faire face. Ainsi, la composante de cyberattaque est intégrée aux actions terroristes possibles dont la liste complète est donnée à l'article 3 du règlement. Par la même, les articles 5, 6 et 7 rappellent les infractions créées en 2008, et intègrent l'utilisation des réseaux sociaux dans la commission de ces infractions en vertu des retours d'expériences notamment des personnes engagées par l'organisation Daech. L'une des nouveautés du texte reste l'insertion à la liste des infractions le fait de recevoir un entrainement au terrorisme[833] ou encore de voyage ou faciliter les voyages à des fins de terrorisme.

§294. Le cadre juridique prévoit également la responsabilité des personnes physiques et morales ainsi qu'un régime de sanctions, un apport appréciable qui complète le maillage de référence pour les Etats-membres. Le cadre normatif de l'Union entourant le terrorisme a donc su réagir aux événements et se construire en réponse aux différents attentats qui ont frappé le territoire de l'Union et s'adapter pour faire face à des menaces émergentes, que constitue par exemple l'utilisation des réseaux sociaux à des fins terroristes. La vision juridique et en partie politique de l'Union sur le terrorisme étant établi, il convient d'éclaircir ce que regroupe la spécificité du terrorisme maritime.

b) Émergence et évolution du terrorisme maritime

§295. Le terrorisme est difficilement prévisible et identifiable ne serait-ce que par la multiplicité des procédés. Le terrorisme maritime en est une des formes et a su évoluer avec le temps pour s'adapter aux pratiques et aux tendances. L'océan est aussi vaste que la planète et « relie aussi entre eux tous les pays ayant une façade maritime »[834]. Une distinction doit être opérée entre la piraterie à proprement parlé prévu par la convention de Montego Bay de 1982[835] et ne pouvant avoir lieu qu'en haute mer, et le terrorisme maritime qui ne prend pas en compte la distinction des espaces maritimes et leurs régimes de juridiction. Eudeline le schématise, en soulignant que « La motivation du pirate se

832 *Directive 2017/541/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil*, JOUE, nº L 88/6, 15 mars 2017.
833 *Ibid.* Art. 8.
834 EUDELINE Hugues, « Terrorisme maritime et piraterie d'aujourd'hui. Les risques d'une collusion contre-nature », *EchoGéo*, 2009.
835 Art. 101 CNUDM *op. cit.*

limiterait à la satisfaction financière d'un besoin privé. Celle du terroriste serait altruiste et destinée à atteindre des objectifs purement politiques, religieux ou idéologiques. »[836].

§296. Le terrorisme maritime en lui-même, distinct de la piraterie, s'est construit par étape, on peut citer comme un des premiers exemples d'attaque la prise d'otage sur le paquebot Santa Maria le 22 février 1961[837] et « Il s'exerce d'abord contre les navires et les infrastructures portuaires, touristiques ou industrielles. Il vise également les bâtiments de guerre auxquels leur puissance de feu et leur statut juridique confèrent le caractère de cibles emblématiques. » [838]. Le terrorisme maritime fut abondamment utilisé par l'organisation des Tigres tamouls qui vont réussir en quelques années à établir une véritable flotte « fantôme ». Celle-ci au service de la « cause », a mener de nombreuses attaques en mers avec plus ou moins de succès, mais reste le premier mouvement considéré comme terroriste à posséder une flotte.

§297. Il va entrer dans l'histoire avec une action célèbre : « Le 10 juillet 1990, trois embarcations des Black Sea Tigers effectuent le premier attentat suicide réussi de l'histoire maritime en se faisant exploser au contact du SLNS Edithara P 715. »[839]. Cet épisode marque un tournant dans le terrorisme maritime[840] et constitue un dangereux précédent, la composante maritime du mouvement marquera aussi sa perte en 2009 quand les marines sri-Lankaise et indienne viendront à bout de ses lignes d'approvisionnement[841].

§298. Le mode d'action par attentat suicide s'adaptera aussi au maritime comme en témoigne l'attaque contre le Superferry 14 le 27 février 2004, dans la baie de Manille, ayant causé 116 morts. Al-Qaïda, elle aussi avait sa propre stratégie maritime et a commis plusieurs attentats contre des navires dont le plus célèbre reste l'attaque du USS Cole le 12 octobre 2000, Eudeline souligne toutefois que les plates-formes pétrolières ne sont pas épargnées non plus[842]. Il est très difficile d'anticiper de tels risques et les capacités navales

836 EUDELINE Hugues, *op. cit.*
837 Une liste complète des attentats maritimes organisés est disponible dans l'article de l'auteur. Le terrorisme maritime, une nouvelle forme de guerre EUDELINE Hugues, *op. cit.*
838 *Ibid.*p 8.
839 *Ibid.*
840 Aux origines du terrorisme maritimes, les Tigres tamouls EUDELINE Hugues, *op. cit.*
841 « Les opérations navales de recherche et de destruction des navires logistiques ont été menées brillamment par la marine sri-lankaise qui, largement soutenue dans le domaine du renseignement par la marine indienne, a coulé les uns après les autres tous ces navires, souvent à plus de mille miles marins du territoire national. C'est le premier cas d'un mouvement terroriste dont la raison essentielle de la destruction est d'origine maritime. » Terrorisme maritime et piraterie d'aujourd'hui. Les risques d'une collusion contre natures. EUDELINE Hugues, *op. cit.*
842 Al-Qaïda et le terrorisme stratégique *Ibid.*

d'une organisation terroriste, ce qui rend d'autant plus important le risque d'attaque, « Al-Qaïda est créditée d'une flotte de 30 à 300 navires utilisée de la même façon que celle des tigres tamouls. La simple incertitude quant au nombre réel met bien en évidence la difficulté à contrôler le trafic maritime » [843].

§299. Le danger vient principalement du fait que « Les navires seront soit des cibles, soit des vecteurs de destruction dirigés contre : des objectifs maritimes (paquebots, ferries, flux énergétiques…), des infrastructures portuaires, de terminaux d'hydrocarbures ou de canaux (Suez, Panama, Houston…), des villes côtières, des bâtiments de guerre à haute valeur symbolique (porte-avions nucléaires…) ». L'enjeu de cette définition commune au sein d'un droit régional européen devient d'autant plus important. La même logique s'applique au droit international qui s'est saisi de la question avec un certain nombre de conventions et de dispositions pour prévenir les risques d'attaques. Le phénomène est toutefois récent, et ne représente pas la majorité des actes terroristes commis à l'échelle mondiale, sur « un total de 20 718 incidents terroristes répertoriés dans le monde entre 1968 et 2005, le total de 135 incidents de terrorisme maritime ayant causé la mort de 140 personnes et fait 263 blessés »[844].

§300. Les modes opératoires sont eux aussi plus ou moins innovants selon les organisateurs, et dépendent en grande partie de la cible visée par le terrorisme. Ainsi les attentats à la bombe ou au bateau suicide seront privilégiés si le but de l'attentat est la destruction ou l'endommagement d'un navire. En revanche, l'utilisation de la prise d'otages est aussi un mode d'action qui rappelle la criminalité organisée et qui a pour but de mettre en lumière des revendications et de paiement de rançons, un apport pouvant financer des actions ultérieures.

§301. Deux autres pratiques prouvées sont particulièrement inquiétantes, l'utilisation d'un navire comme arme par destination pour « bloquer un port, un canal, ou un détroit [..] (ou) provoquer une gigantesque marée noire ou une pollution massive en faisant exploser ou dégazer un tanker chargé de pétrole ou de matières chimiques » [845]. Daguzan met également en lumière le risque d'utilisation d'un navire pour transporter une arme de destruction massive ou l'utilisation de bateau transportant des matières dangereuses pour devenir « arme chimique par destination ». Ce cas de figure reste encore aujourd'hui à l'état de menace, cependant face à la croissance de cette activité illicite en mer et la

[843] *Ibid.*
[844] DAGUZAN Jean-François, « Le terrorisme maritime », *Sécurité globale*, 8, 2009.
[845] *Ibid.*

progression du terrorisme la communauté internationale a pris un certain nombre de dispositions pour tenter d'y répondre.

c) Les évolutions du droit de l'Union confronte à une menace maritime croissante

§302. La nécessité d'une base commune se fera d'autant plus pressante que le risque de terrorisme va s'accroitre avec les années jusqu'à devenir une des préoccupations majeures pour la sécurité des ports et des installations[846] pour l'Union mais aussi pour la communauté internationale. Dès lors, les Etats se sont engagés dans la lutte contre le phénomène des activités illicites en mer, et spécialement du terrorisme, par le biais de plusieurs textes internationaux qui forment le cadre juridique général de référence. La première étape de cette prise de conscience[847] sera la conclusion de la convention internationale contre le terrorisme aérien dès 1963.[848] Se pose ensuite la question de l'interception des suspects ou des personnes convaincues de terrorisme au sein des eaux internationales où règne la liberté des mers. La question sera en partie réglée par la convention de Montego Bay sur le droit de la mer en 1982[849] qui prévoit les conditions d'interception en cas de piraterie, et la convention de Rome 6 ans plus tard[850].

§303. Toutefois, ces deux conventions si elle pose les bases des définitions communes qui seront élaborées par l'Union ne prévoient pas de régime de sanction propre en droit international. Ce faisant, elles renvoient aux pouvoirs nationaux des Etats en matières pénales pour lutter contre le phénomène. Si la question de la définition progresse, l'OMI va aussi se saisir de la question pour assurer un niveau uniforme de sécurité et réduire en partie la facilité d'accès à des cibles potentielles que peuvent constituer les installations portuaires. Cet engagement va se traduire avec la rédaction du code ISPS[851] destinée à assurer la sécurité avec un ensemble d'obligation qui s'appliquent au niveau international et le protocole à la convention SUA[852] contre la sécurité de la navigation maritime, véritable instrument international face au risque terroriste.

---

846 «Après l'émoi suscité par la prise du Santa Maria, la communauté internationale se saisit à bras-le-corps du dossier pour élaborer les règles modernes de lutte contre le terrorisme maritime »*Ibid.*.
847 *Ibid.*
848 *Convention des Nations unies relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs*, 14 septembre 1963.
849 L'interception et la saisie des navires sont prévues par les articles 111 et 105 de la CNUDM, *op. cit.*
850 MOMTAZ Djamchid, *op. cit.;* Convention SUA *op. cit.*
851 Convention SOLAS, *op. cit.*
852 Convention SUA *op. cit.*

§304. L'Union va intégrer cet ensemble normatif dans son propre droit régional[853] avec le règlement de 2004[854]. Le règlement rend obligatoire, pour les Etats membres, l'application du code ISPS dans sa partie obligatoire et de celle qui au niveau international est non contraignante. Le mécanisme d'intégration du droit international est suivi par plusieurs recommandations de l'OMI, les exigences étant parfois plus fortes que celles initialement prévues à l'échelle internationale. Cet engagement européen, dans la sécurité maritime et la lutte contre le terrorisme s'explique par sa volonté de maintenir l'espace européen de sécurité et de justice qui comprend des réalités terrestres et maritimes. Il s'explique aussi par la menace que constituent ces activités illicites, est conséquent, au vu de la taille de la flotte européenne et de l'importance de ses installations portuaires[855]. Ce caractère stratégique des activités maritimes conduit l'Union européenne à mettre en œuvre les dispositifs nécessaires pour parvenir à une véritable convergence des législations[856].

§305. Une seconde conséquence en sera l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure[857] de l'Union dont la première pierre a été posée lors de la constitution du groupe TREVI que nous avons abordé précédemment et qui aboutira en 1985 aux accords de Schengen[858]. L'objectif n'est pas de s'appliquer directement en terme pénal, mais plutôt comme un facteur de cohésion, entre les différents Etats membres, en développant à l'échelle régionale un concept qui vient des droits nationaux. Les différentes vagues de terrorisme que va connaître l'Union vont la conduire, à prévoir un cadre juridique pour faire face aussi bien aux formes existantes de terrorisme maritime qu'à celles qui pourraient naître demain. Cette stratégie repose dès lors sur un cadre juridique régional qui harmonise l'action des Etats membres, est assez souple pour s'adapter aux évolutions d'un phénomène complexe et assez précis pour assurer l'effectivité.

---

853 « Au niveau européen, toutes les conventions et dispositions internationales ont été intégrées voire augmentées dans le règlement CE n°725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 ». DAGUZAN Jean-François, *op. cit.*

854 *op. cit.*

855 Les 1200 ports maritimes de l'UE-28 ont pris en charge 400 millions de passagers en 2013 et ont traité 3,8 milliards de tonnes de marchandises transportées par voie maritime en 2014. EUROSTAT, *Chiffres clés de l'Europe*, Office des Publications de l'Union Européenne, 2017, [consulté le 11 juillet 2017].

856 « L'idée d'un rapprochement des législations nationales en matière d'infractions terroristes n'est certes pas née ce jour-là. Elle était expressément inscrite dans le Traité sur l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam »BEERNAERT Marie-Aude, *op. cit.*

857 BERTHELET Pierre, « Les axes de la nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure dévoilés par les 28 ministres de l'Intérieur », sur *Securiteinterieure.fr* [en ligne], publié le 8 décembre 2014, [consulté le 12 janvier 2018] COMMISSION EUROPÉENNE, « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre », *JOUE*, 22 novembre 2010.

858 COOSEMANS Thierry, *op. cit.*

§306. Ainsi, si l'Union en elle-même n'est pas membre de toutes les conventions internationales relatives au terrorisme maritime, l'ensemble de ses Etats membres le sont. Le corpus juridique dans lequel s'inscrit l'Union est composite, en partie de sources internationales en les précisant ou les reprenant *in extenso* au sein de dispositions de droit régional, ou à l'inverse en régionalisant des concepts nationaux tels que le principe de « sécurité intérieure ». L'application de ce concept à l'échelle régionale donnera lieu à des définitions puis des stratégies spécifiques, la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, stratégie qui n'a pas vocation en premier lieu à gérer l'aspect maritime. Pour cette raison, et dans la poursuite de ce même concept, d'autres stratégies seront élaborées.

3.3 L'apport de la PMI dans la lutte contre les activités illicites, la stratégie de sûreté et la stratégie de sécurité maritime

§307. La politique maritime intégrée se compose d'une série d'initiatives destinées à renforcer la coopération entre les Etats-membres au fil de son évolution dont le livre vert de 2006 marque la première étape[859]. Les activités illicites ont été dès le départ intégrées dans la réflexion de la politique maritime intégrée, qui a pour but premier de coordonner et non remplacer les stratégies maritimes au niveau régional[860]. La spécificité des politiques européennes vient de leurs caractères sectoriels, de ce fait elles peuvent apparaître comme fragmentées et devant agir avec une myriade de législations nationales régissant l'action de chaque Etat membre. Le domaine maritime pour ce faire est un bon révélateur qui, d'une harmonie relative à ses débuts[861], va construire une véritable stratégie de l'Union sur tous les aspects du domaine maritime mondial[862]. (a)

§308. L'Union pour y répondre va construire un mécanisme de cohérence original, la politique maritime intégrée évoquée dès 2007 au travers d'une communication de la Commission qui affirme que « Le bien-être de l'Europe est donc inextricablement lié à la mer » [863]. La Commission met en avant la nécessité de lutter contre la pêche pirate et d'établir un réseau européen de surveillance maritime[864], et d'ores et déjà « encourage la coopération entre les garde-côtes des Etats membres ». La PMI porte dès ses débuts la volonté de faire face à des activités illicites qui menacent les intérêts de l'Union, et aboutit à la rédaction de deux stratégies que sont la stratégie européenne de sécurité maritime

---

859 *Vers une politique maritime de l'Union*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006.

860 « Jusqu'ici, nos politiques concernant le transport maritime, l'industrie maritime, les régions côtières, la production d'énergie en mer, la pêche, le milieu marin et d'autres domaines connexes ont été fragmentée. L'heure est venue de rassembler toutes ces pièces et de les refondre dans une nouvelle vision de la manière dont il convient de gérer nos relations avec les océans. À cette fin, il faudra utiliser de nouvelles méthodes dans la conception et la mise en œuvre des politiques à l'échelle européenne, nationale et locale, mais aussi à l'échelle internationale, en donnant une dimension externe à nos politiques internes » *Ibid.*, p. 4.

861 COUSSIRAT COUSTÈRE Vincent, LUCCHINI Laurent et QUÉNEUDEC Jean-Pierre (dir.), *La mer et son droit*, Pedone, 2003, chap. L'Union européenne peut-elle avoir une « stratégie maritime », Daillier Patrick p. 149-158.

862 VIMONT Pierre, *op. cit.*

863 COMMISSION EUROPÉENNE, « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 10 octobre 2007.

864 « La surveillance maritime revêt la plus grande importance pour assurer la sûreté de l'utilisation des mers et la sécurité des frontières maritimes européennes. Il importe d'améliorer et d'optimiser les activités de surveillance maritime et l'interopérabilité à l'échelle européenne pour que l'Europe puisse faire face aux problèmes et aux menaces liés à la sécurité de la navigation, à la pollution marine, à l'application de la réglementation et à la sécurité d'une manière générale » *Ibid.*

(SMUE) et la stratégie européenne de sûreté maritime faisant face à la fois aux risques et aux menaces pesant sur les eaux de l'Union[865] (b).

§309. La Politique maritime intégrée initie un certain nombre de réalisations déterminantes dans la lutte contre les activités illicites en mer. Le cadre juridique a présidé à l'élaboration de l'environnement commun de partage des informations (CISE) en 2010[866] et a permis son développement[867]. Le constat est simple : « L'interaction entre l'Europe et la mer est plus intense, plus variée et plus enrichissante que jamais. Mais la pression commence à se faire sentir »[868], de fait la surveillance maritime devient un enjeu stratégique[869]. Dans cette optique, l'Union doit se doter des outils techniques et du cadre juridique nécessaire pour assurer cette protection et l'utilisation de ces différents outils que constituent les services de surveillance dans l'intérêt de son propre avenir maritime. (c)

a) La Politique maritime intégrée et l'objectif d'harmonisation.

§310. Les Etats membres dans leurs échanges avec l'extérieur, tout comme leurs commerces au sein du marché unique utilisent en grande partie le transport maritime pour sécuriser leurs approvisionnements[870]. La sécurité de la circulation des marchandises constitue un enjeu stratégique[871]. La libre circulation de marchandises telles que le gaz ou le pétrole met directement en cause la sécurité intérieure des Etats-membres. La pénurie de ressources stratégiques, perturberait fortement le « fonctionnement normal » d'un Etat

---

865 « parmi les risques et menaces liés à la mer, on compte aussi la pollution causée par les navires ainsi que les activités criminelles, qui vont de la traite des êtres humains au terrorisme, en passant par la contrebande » COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 30.

866 . COM 2009/0538/final ; *Feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE*, COM/2010/0584 final, 20 octobre 2010. *op. cit*

867 « Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime: prochaine évolution de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil*, 8 juillet 2014 COM/2014/0451 final.

868 Livre bleu *op. cit.*

869 « La surveillance maritime revêt la plus grande importance pour assurer la sûreté de l'utilisation des mers et la sécurité des frontières maritimes européennes " *Ibid.*

870 « Depuis les temps les plus reculés, les océans ont eu une influence primordiale sur le développement de la culture, de l'identité et de l'histoire européennes.» Livre Vert : vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers *op. cit.*

871 « Le transport maritime est fondamental pour le commerce intérieur et extérieur de l'Europe, il reste l'armature du pôle d'activités maritimes. Toutefois, ce secteur ne restera prospère que si l'Union continue à oeuvrer en faveur de l'établissement d'un bon niveau de sûreté et de sécurité maritime, contribuant ainsi à protéger des vies humaines et l'environnement tout en favorisant des conditions de concurrence homogènes à l'échelle internationale. » *Ibid.*

qui en serait victime. À ce titre, la sûreté des transports[872] et des approvisionnements constitue des objectifs nationaux et régionaux qui par nature impliquent plusieurs espaces étatiques[873], la spécificité des transports maritimes[874] est soulignée dès 2003[875].

§311. Le transport apparaît dès lors comme un objectif de coopération et d'élaboration de normes communes à l'échelle de l'Union. L'élaboration de ces normes est soumise au principe de subsidiarité selon lequel l'Union agit si et seulement si « cela apporte une valeur ajoutée aux activités des autres »[876], autres étant entendu au sens des Etats membres de l'Union. Le domaine de la pêche fut précurseur dans la mise en œuvre de coopérations efficaces à l'échelle de l'Union, celui du transport prendra le même chemin avec pour objectif d'assurer une efficacité maximum à l'échelle de l'Union et à l'échelle nationale[877]. Cependant, l'approche maritime avant 2007 reste limitée et quand elle existe se fait uniquement par secteur[878]. La PMI change cet état de fait dès lors qu'elle considère « le monde maritime comme un tout et non plus comme un ensemble de domaines ou d'entités séparés les uns des autres, un dispositif destiné à rassembler l'ensemble des acteurs pour les diriger vers un objectif commun »[879].

§312. L'Union prend acte du caractère primordial du transport maritime et l'inscrit directement dans les objectifs de la PMI en affirmant que « ce secteur ne restera prospère que si l'Union continue à œuvrer en faveur de l'établissement d'un bon niveau de sûreté et de sécurité maritime »[880]. Le constat dès lors conduit à faire le raisonnement selon lequel si la sécurité des transports est un objectif en soi, leur insécurité a des conséquences

---

872 « Le transport maritime est vital pour la vigueur économique et commerciale de la Communauté, ainsi que le démontrent les données qui suivent. Il est donc primordial d'en améliorer les conditions de sûreté afin de conserver, voire de développer cet atout et la confiance des opérateurs envers lui. » « Communication relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes », 2003.

873 « Les régions maritimes de l'Union européenne contribuent pour environ 40 % au PIB et représentent environ 40 % de sa population » , Livre bleu : une politique maritime intégrée pour l'Union européenne *op. cit.*

874 CARTER Raymond H. A., « Chapitre II. Les transports maritimes », *Questions judiciaires*, 2016.

875 Communication relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes *op. cit.*

876 Livre Vert *op. cit.*

877 « Si la question du «lien substantiel» est certes délicate dans le cadre du transport maritime, cela ne doit pas empêcher des avancées dans le domaine de la pêche. La communauté internationale a reconnu qu'il était essentiel de régler ce problème en vue de lutter contre la pratique répandue de la pêche illégale, non réglementée et non déclarée (INN). La Communauté européenne soutient les pays et régions en développement dans leur combat contre la pêche INN en finançant des mesures au titre des accords de pêche et de l'Accord de Cotonou. » *Ibid.*

878 « Jusqu'en 2007, la mer n'occupait donc, dans la politique communautaire de l'Union européenne, qu'une place réduite. Ses problématiques apparaissaient dans différents dossiers ayant trait aux affaires maritimes mais étaient traitées uniquement de manière sectorielle et non globalisée » COUTANSAIS Cyrille P, *Union Européenne Le Défi Maritime*, [s. n.], 2014, chap. La politique maritime intégrée : Michel Aymeric, [consulté le 24 février 2016].

879 La politique maritime intégrée : Michel Aymeric COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*

880 COM(2007) 574 final *op. cit.*

multiples sur l'activité économique au sein des Etats membres. L'avènement de l'espace commun et de la liberté de circulation fait que si un des ports de l'Union est mis en danger[881] c'est le fret maritime dans son ensemble qui se trouve impacté[882].

§313. Dès lors, la PMI prend acte des menaces et des enjeux économiques, et va chercher à coordonner les différentes politiques maritimes existantes au sein de l'Union. Elle marque un profond changement dans la stratégie européenne en la matière et dans l'adoption de stratégies maritimes régionales[883]. Le changement intervenu marque une profonde évolution dans la perception de l'Union, elle n'agit plus en tant que simple facilitateur juridique entre les Etats membres, mais en coordinateur. La politique maritime intégrée marque l'évolution de l'Union vers un rôle de création d'environnement juridique commun visant des objectifs partagés par tous les Etats membres. Elle répond à la fragmentation à la fois des efforts et des cadres juridiques qui va guider l'élaboration et la construction de la PMI à partir de 2007[884]. Elle vise un objectif d'efficacité comme le souligne le Livre vert[885], et de rationalisation du dispositif juridique de l'Union en matière maritime.

§314. La nécessité fait loi quand seulement 4 ports sont dans le top 50 mondial avec Rotterdam en 7^{e} position, alors que l'Union en compte un peu plus de 1200[886]. Le poids économique considérable qu'occupe le secteur maritime dans les activités marchandes des Etats-membres, et donc l'intérêt commun que le secteur maritime représente pour une

---

881 On peut prendre les exemples des ports de Hambourg, Roterdam ou de Londres où le moindre blocage aurait des conséquences sur l'ensemble de l'Union. « La production à flux tendus y prend sa source, la fréquence de rotation des navires entre les principaux ports du monde permettant de minimiser les stocks. La réduction drastique des coûts y trouve son compte, les fragilités économiques et stratégiques tout autant. Le moindre incident sur cette chaîne dispersée à la surface du globe peut être lourd de conséquence » COUTANSAIS Cyrille P, *op. cit.*, chap. Géopolitique maritime de l'Union européenne Cyrille P. Coutansais.

882 « Ce sont les États membres qui assurent les activités de surveillance maritime, mais la plupart des activités et des dangers ont un caractère transnational. » Livre bleu *op. cit.*

883 « Le passage d'une approche sectorielle, cloisonnée, à une politique maritime intégrée s'est poursuivi également avec la proposition par l'Union européenne de développer des stratégies maritimes régionales » COUTANSAIS Cyrille P, *op. cit.*, chap. La politique maritime intégrée, Michel Aymeric.

884 Livre bleu *op. cit.*

885 « jusqu'ici, nos politiques concernant le transport maritime, l'industrie maritime, les régions côtières, la production d'énergie en mer, la pêche, le milieu marin et d'autres domaines connexes ont été fragmentée. L'heure est venue de rassembler toutes ces pièces et de les refondre dans une nouvelle vision de la manière dont il convient de gérer nos relations avec les océans. À cette fin, il faudra utiliser de nouvelles méthodes dans la conception et la mise en œuvre des politiques à l'échelle européenne, nationale et locale, mais aussi à l'échelle internationale, en donnant une dimension externe à nos politiques internes. », Livre Vert *op. cit.*, p. 4.

886 « Aujourd'hui c'est par et dans 1 200 ports que transitent chaque année 3,7 milliards de tonnes de marchandises et 385 millions de passagers, et que sont générés 1,5 million d'emplois directs (même si l'on ne trouve « que » quatre ports européens dans le top 50 mondial : Rotterdam [7e mondial], Anvers, Hambourg, Amsterdam, alors que neuf ports asiatiques sont dans le top 10). » COUTANSAIS Cyrille P, *op. cit.*, chap. La mer : une puissante source de croissance pour l'europe : Francis Vallat.

Union, explique son investissement dans le domaine maritime. L'action, au niveau de l'Union, demeure limitée par la répartition des compétences. La Politique maritime intégrée n'échappe pas à la règle et regroupe en son sein un ensemble d'objectifs relevant tout autant des compétences partagées, de la compétence exclusive de l'Union ou purement nationale. La délégation de compétence en ce qui concerne le maritime a été possible sur certains domaines tel que la pêche mais d'autres restent du niveau purement national, telle la sûreté et sont du ressort dans leurs mises en œuvre des Etats membres uniquement, l'Union dans ce cas précis est limitée à l'élaboration de cadre collaboratif.

§315. Cependant, la PMI a demandé l'élaboration d'un certain nombre de cadres juridiques spécifiques pour entrer pleinement en œuvre, et c'est à deux d'entre eux qu'il convient de s'intéresser plus spécifiquement. L'élaboration d'objectif est une première étape, logiquement suivie d'une stratégie de mise en œuvre telle que la politique de sûreté maritime intégrée. L'ambition de cette stratégie est de fournir un cadre commun à l'ensemble des acteurs maritimes pour faire face aux menaces qui pourraient survenir en mer, cela passe par plusieurs initiatives et notamment avec l'élaboration de définition commune des « intérêts de l'Union » [887] et la mise en œuvre de coordination entre Etats membre, pour y faire face, et le cas échéant en assurant la répression.

[887] Les principaux intérêts de l'UE en matière de sûreté maritime sont: · la prévention des conflits, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, grâce à un engagement avec les partenaires internationaux qui favorise la coopération maritime internationale et l'État de droit, facilite les échanges maritimes et participe au développement durable; · la protection de l'Union contre les menaces qui pèsent sur la sûreté maritime, y compris la protection des infrastructures maritimes critiques telles que les ports et les terminaux, les installations offshore, les canalisations sous-marines, les câbles de télécommunications, les projets de recherche et d'innovation scientifiques et les autres activités économiques en mer; · le contrôle efficace des frontières maritimes extérieures de l'Union en vue de prévenir les activités illégales; · la protection de la chaîne d'approvisionnement mondiale de l'Union européenne, la liberté de navigation, le droit de passage inoffensif des navires battant pavillon d'un des États membres de l'UE et la sûreté et la sécurité des gens de mer et des passagers; · la prévention de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) COMMISSION EUROPÉENNE et HAUT REPRÉSENTANT DE L'UNION, *op. cit.*

b) Les stratégies sectorielles de l'Union sous l'égide de la PMI : l'apport de la SSMUE

§316. La question se pose ici sur la réalité du principe de sûreté maritime à l'échelle d'une organisation régionale[888], une initiative qui verra le jour dans le cadre de la politique maritime intégrée[889] au travers d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne adoptée en juin 2014[890]. Au titre de cette stratégie, la notion de sûreté maritime s'entend comme « 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 » [891].

§317. Le fait même qu'un accord soit trouvé sur la notion de sûreté maritime[892] permet d'éclairer la vision juridique de l'Union de son propre rôle sur les mers[893]. La SSMUE établit un ensemble d'objectifs, vise à assurer la présence de l'Union sur les mers et la protection de ces intérêts[894]. La stratégie en elle-même, couvre l'aspect intérieur et extérieur de sûreté maritime, et réaffirme le besoin de cohérence avec la stratégie européenne de sécurité et les différents domaines d'action de l'Union[895]. Elle fait suite à un lent processus[896], marqué notamment par la déclaration de Limassol[897] et la

---

888 Une stratégie de l'UE en matière de sûreté maritime favoriserait une approche stratégique et intersectorielle de la sûreté maritime[2]. La coordination de l'UE, la mise en place de nouvelles synergies avec les États membres et entre États membres et la coopération avec les partenaires internationaux devraient en constituer le point de départ, conformément aux traités et à la législation en vigueur, et la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) devrait être la pierre angulaire de cette approche. *Ibid.*

889 Communication relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes *op. cit.*

890 *Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, 24 juin 2014.

891 *Ibid.*, p. 3.

892 TEPHANY Yann, « Sûreté maritime », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 5 mars 2015, [consulté le 13 juillet 2017].

893 « La stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne (SSMUE) élaborée en juin 2014 s'inscrit dans le long cheminement de la Défense européenne. Ce processus débute en 1952 à Paris » COUTANSAIS Cyrille P, *op. cit.*, chap. 4 : La longue quête d'une stratégie maritime commune Bénédicte Ara.

894 SSMUE, « L'UE et ses États membres ont donc un intérêt stratégique à ce que les problèmes de sécurité liés à la mer et à la gestion des frontières maritimes soient recensés et traités, et ce dans l'ensemble du domaine maritime mondial » *op. cit.*, p. 2.

895 *Ibid.*, p. 3.

896 "La stratégie a été adoptée au moyen d'un processus global coordonné, dont les principaux jalons sont les conclusions du Conseil du 26 avril 2010, les conclusions du Conseil sur la surveillance maritime intégrée du 23 mai 2011, la déclaration de Limassol du 7 octobre 2012, les conclusions du Conseil européen de décembre 2013 et la communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute Représentante du 6 mars 2014. " *Ibid.*

897 PRÉSIDENCE CHYPRIOTE DE L'UNION EUROPÉENNE, « Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the "Limassol Declaration" », 2012, [consulté le 20 juillet 2018] PRÉSIDENCE CHYPRIOTE DE L'UNION EUROPÉENNE, « Communiqué de presse – Politique maritime intégrée », 2012, [consulté le 24 juillet 2018].

communication de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangère du 6 mars 2014[898].

§318. La stratégie en elle-même si elle n'est pas un acte juridique contraignant, permet de dessiner l'action de l'Union pour les années à venir, et notamment la spécificité de son approche intersectorielle[899], et l'affirmation du principe de multilatéralisme maritime qui vise à la coopération avec les organisations régionales internationales dans le domaine maritime[900]. Elle vient aussi affirmer ce que recoupent les « intérêts stratégie de l'Union », dont la sécurité de l'UE, dans son ensemble, la protection contre les risques et menaces qui présent sur la sûreté maritime et le maintien de la liberté de navigation par exemple[901]. L'inscription de la protection contre « les risques et menaces » vient renforcer l'idée, d'une montée en puissance de l'Union, et l'affirmation qu'une action au niveau régional s'avère plus efficace qu'une action purement nationale.

§319. La stratégie a vocation à s'incarner au travers de plusieurs politiques de l'Union, dont la PSDC, la PMI. Il convient également de souligner l'importance du développement des capacités de réaction de l'Union pour faire face aux crises, la protection des infrastructures et le soutien à la recherche et l'innovation. La diversité des objectifs s'explique par la grande diversité des activités en mer et, de fait, de la pluralité des menaces existantes ou à venir à leur encontre. La mise en œuvre en elle-même est déclinée au sein du plan d'action de cette stratégie votée elle aussi en 2014[902]. Il met en avant la nécessité pour l'Union de se rapprocher des efforts déjà entrepris au sein des autres organisations régionales afin de créer des partenariats en termes de sûreté maritime[903] évoqués au point 1.1.4.

---

898 Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr: éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne *op. cit.*

899 SSMUE, « Approche intersectorielle: tous les partenaires, des autorités et acteurs civils et militaires (maintien de l'ordre, contrôle des frontières, douanes et contrôle de la pêche, autorités environnementales, administration maritime, recherche et innovation, forces navales ou autres forces maritimes, garde-côtes, services de renseignement) et des agences de l'UE à l'industrie (transport maritime, sécurité, communication, soutien des capacités), doivent mieux coopérer, dans les respect de l'organisation interne de chacun. » *op. cit.*, p. 4.

900 SSMUE, "Multilatéralisme maritime: dans le respect du cadre institutionnel et de l'autonomie décisionnelle de l'UE, la coopération avec l'ensemble des organisations et partenaires internationaux concernés, en particulier les Nations unies et l'OTAN, et la coordination avec les enceintes internationales et régionales qui existent dans le domaine maritime sont essentielles. " *Ibid.*, p. 5.

901 SSMUE *Ibid.*, p. 6- 7.

902 *Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne : Plan d'action*, 16 décembre 2014.

903 § 1.1.4 *Ibid.*, p. 3.

§320. La protection de la sûreté maritime s'exerce aussi au sein de la politique extérieure, ce que prévoit le plan d'action dans son point 1.5.3 fixant comme objectif d'intérêt « de manière systématique la question de la sûreté maritime dans les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune »[904]. L'Union à ce titre se doit d'encourager les pays tiers à signer les accords internationaux[905] permettant de lutte contre des menaces comme le trafic de drogues ou la criminalité transfrontière ou encore la traite d'êtres humains par voie maritime[906].

§321. Le soutien de l'Union aux initiatives régionales contre la pêche INN[907], ou la promotion de l'importance du code ISPS[908] au sein des pays tiers fait également partie de ces objectifs. D'autres axes de travail au sein de la stratégie, sont identifié comme le développement des capacités[909], la gestion des risques et la protection des infrastructures maritimes critiques[910] ou encore la recherche et l'innovation en matière de sûreté maritime[911]. L'ensemble dénote une approche volontariste[912] de l'enjeu de la sûreté maritime[913], et ce faisant des moyens disponibles pour lutte contre les activités illicites en mer en favorisant les rapprochements et mutualisations de moyens et d'informations.

§322. La révision du plan en 2018 souligne la volonté de l'Union à s'investir dans le maintien de la sûreté maritime[914], et met en avant le fait que le cadre juridique et les

---

904 *Ibid.*, p. 6.
905 § 1.1.7 *Ibid.*, p. 3.
906 § 1.3.2 « Renforcer la coopération entre les dimensions externe et interne des politiques de l'UE et assurer la cohérence avec les stratégies de sécurités de l'UE afin de prévenir, entre autres, la criminalité transfrontière et organisée ainsi que d'autres activités illégales, comme le trafic de drogue. À cet égard, lutter de manière plus efficace contre les filières d'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans le domaine maritime, en élaborant avec les pays tiers des programmes de renforcement des capacités, l'accent étant mis sur les pays et les voies prioritaires. [États membres/COM/SEAE] » *Ibid.*, p. 4.
907 § 1.4.6 *Ibid.*, p. 6.
908 §1.4.7 *Ibid.*
909 Axe de travail n°3 *Ibid.*, p. 11-14.
910 Axe de travail n°4 *Ibid.*, p. 14-17.
911 Axe de travail n°5 *Ibid.*, p. 17-20.
912 « l'Europe ne peut se dispenser d'approfondir sa propre construction d'autant qu'il y a là, sans doute, l'un des domaines où l'originalité de la conception européenne de la puissance est la mieux à même de se manifester » BALMOND Louis, « Retour sur la Stratégie de Sureté Maritime de L'Union européenne », *PSEI*, 2015, paragr. 17.
913 L'approche volontariste se retrouve dans l'exposé du Conseil qui constitue un point d'étape avant l'adoption la révision du plan d'action de la SSMUE *Conclusions du Conseil sur la sûreté maritime mondiale*, 10238/17, 19 juin 2017.
914 « L'UE a tout intérêt à ce que la sûreté maritime mondiale soit assurée mais elle a également sa part de responsabilité à assumer en la matière. Voilà pourquoi l'UE contribue activement à la sûreté et la sécurité sur les mers et les océans dans différentes partie s du monde, en recourant à plusieurs des instruments dont elle dispose, comme l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix et le Fonds européen de développement, et à des politiques comme la politique de sécurité et de défense commun » CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Sûreté maritime: l'UE révise son plan d'action », *Communiqué de presse*, 6 juin 2018.

actions déployés au sein du SSMUE doivent pouvoir s'adapter aux crises à venir[915]. Toutefois, elle rappelle que le déploiement de cette stratégie est soumis à la volonté des Etats-membres de la mettre en œuvre, la vocation n'est absolument pas de remettre en cause la répartition des compétences[916]. Cependant, la révision du plan d'action souligne la nécessité d'assurer le lien entre les initiatives maritimes et les différentes politiques de l'Union, particulièrement la ligne entre la Politique de sécurité et de défense commune d'une part et l'espace européen de liberté et de justice d'autre part[917]. Il est à noter que la révision du plan d'action fait le *distinguo* entre deux approches, à la fois horizontales et régionales. Bien que très exhaustif, le plan d'action reste limité et juridiquement non contraignant[918], la volonté d'harmonisation et de rapprochement restent cependant la raison d'être de cette stratégie[919].

§323. Parallèlement à la question de la sûreté maritime qui n'est arrivée que tardivement, l'Union se soucie également des enjeux posés par la sécurité maritime. Le fait est, qu'un grand nombre de données sont recueillies au sein de l'Union sans pour autant faire preuve d'une centralisation en termes d'utilisation, *de facto* une même donnée peut être récoltée trois fois par trois administrations différentes. L'Union a pour objectif d'assurer une surveillance maritime efficace à l'échelle régionale, pour ce faire elle doit se doter des outils nécessaires à cette mission. La Politique maritime intégrée répond à ce besoin, et initie un certain nombre d'initiatives avec l'élaboration de systèmes de

---

915 §3 "ADOPTE le plan d'action révisé pour la SSMUE, l'objectif étant que la réaction politique reste adaptée aux défis existants et futurs conformément aux priorités politiques dans un environnement de sécurité en rapide évolution et dans le respect des cadres juridiques en vigueur, " *Conclusions du Conseil sur la révision du plan d'action pour la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, 10494/18, 26 juin 2018, p. 2.

916 voir note 4 "La stratégie n'a pas d'incidence sur les compétences respectives de l'Union et de ses États membres dans les domaines couverts. Elle est également sans préjudice des compétences, des droits souverains et de l'autorité des États membres à l'égard des zones maritimes conformément au droit international pertinent, y compris la CNUDM. Le plan d'action n'impose pas de nouvelles obligations aux États membres, en particulier en ce qui concerne la coopération avec d'autres organisations ou la participation à des forums internationaux/régionaux. " *Ibid.*, p. 6.

917 §8 *Ibid.*, p. 4.

918 « si l'un des grands mérites de la Stratégie est de tenter de développer une démarche civilo- militaire, particulièrement appropriée au domaine maritime, son intervention se trouve de ce fait confrontée à la multiplicité des normes, institutions et procédures nationales aussi bien qu'européennes » BALMOND Louis, *op. cit.*, paragr. 15.

919 §11 « SOULIGNE qu'il convient de mieux coordonner la mise en œuvre des stratégies et politiques de l'UE dotées d'objectifs transversaux, telles que celles existant dans les domaines de l'énergie et de l'environnement et celles visant à faire face aux menaces et défis en matière de sécurité, qu'il s'agisse des menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), des cybermenaces et des menaces hybrides, du terrorisme et de la criminalité organisée ou de la traite des êtres humains et du trafic de migrants » *op. cit.*, p. 4 Conclusion du Conseil sur la révision du plan d'action, §11 « RAPPELLE aussi qu'il importe d'agir sur les aspects de la sûreté maritime liés à la mission de garde-côtes en favorisant les synergies entre acteurs civils et militaires exerçant des fonctions de garde-côtes » *Ibid.*, p. 5.

surveillance. Ceux-ci comprennent aussi bien des missions de suivi des navires[920] que de surveillance des pollutions en mers[921] que matérialisera le réseau SafeSeaNet[922]. Les systèmes de surveillance vont devenir plus nombreux avec les années et l'objectif principal est d'assurer le maximum de recueil d'informations sur les activités en mer pour contrôler leur caractère licite ou non[923].

§324. La multiplicité de ces systèmes s'explique à la fois techniquement, car le mode de recueil des données ne sont pas les mêmes, et logistique, car l'ensemble de ces outils, bien que sectoriels, demandent un cadre de coopération à l'échelle régionale. La création d'une base de données commune et d'un même environnement d'échanges d'informations s'avère nécessaire pour maximiser leur efficacité. Il constitue un outil considérable à dispositions de l'Union et de ses Etats-membres, pour remplir l'ensemble de leurs missions maritimes, notamment dans le cadre de la lutte contre les activités illicites en mer[924] et la préservation de la sûreté en mer. L'objectif est atteint avec l'avènement du système commun d'information et de partage (CISE)[925], mis en place par phases au fur et à mesure de la construction de son cadre juridique et d'alimentation par les autorités nationales.

---

920 *Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information*, JOCE, n° L 208/10, 5 août 2002.
921 COMMISSION EUROPÉENNE, *Décision de la Commission du 31 juillet 2009 établissant le groupe de pilotage de haut niveau SafeSeaNet [notifiée sous le numéro C(2009) 5924]*, JOUE, n° L 201/63, 1 août 2009.
922 *Ibid.*
923 LEBOEUF Cédric, « Les systèmes de communication », *Neptunus*, 19, 2013.
924 Meilleure connaissance de la situaiton grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime. *op. cit.*
925 Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime : un environement commun de partage et de l'information pour le domaine maritime de l'UE COMMISSION EUROPÉENNE, *Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE*, COM/2009/0538 final, 15 octobre 2009, [consulté le 22 juin 2017].

c) L'environnement commun de partage d'information nourri par Les dispositifs technologiques en mer

§325. La notion de systèmes et de surveillance maritime[926] interroge la pertinence de telles notions au niveau d'une organisation régionale telle que l'Union européenne. La notion de système doit être précisée, comme l'ensemble des dispositifs techniques mis à la disposition, élaborés ou soutenus par l'Union. Le soutien de l'Union s'incarne par la recherche et le développement d'outils logistiques, notamment au travers de la technologie satellitaire pour assurer une surveillance des activités en mer[927]. L'emploi de cette méthode de surveillance maritime tient compte, de la spécificité que constitue l'immensité du territoire maritime et océanique.

§326. La réalisation d'une telle surveillance entraine une mobilisation de moyens logistiques considérable et, dans un certain nombre de cas, dépasse les capacités propres d'un seul Etat membre. La galaxie de ces systèmes demeure variée et complémentaire pour répondre à la différence des cadres juridiques, et la différence des techniques de récolte de données quant à la surveillance en mer[928]. La réalisation de ces moyens de détection se construit par étape au sein du droit de l'Union, avec l'installation à bord de système de suivi des navires et l'élaboration d'un cadre juridique qui s'y rapporte.

§327. Les premiers systèmes installés de manière obligatoire à bord des navires[929], avec l'installation sur les navires du système AIS dès 2002[930], puis VMS[931] en 2003. Leurs présences à bord permettent la localisation des navires[932] de plus de 15 mètres et de

---

926 LEBOEUF Cédric, « De l'émergence d'un véritable réseau européen de surveillance maritime », *Revue de l'Union européenne*, 2013, 2013.

927 « les techniques satellitaires offrent l'opportunité de pouvoir surveiller à distance les activités humaines en mer » LEBOEUF Cédric, « Menaces et risques en mer implication juridiques de la surveillance satellitaire », *ADMO*, XXX, 2012.

928 PANCRACIO Jean-Paul, « Le droit de la mer face aux nouvelles technologies », in *Espace Marins : Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex, 2016, [consulté le 27 juillet 2018].

929 « Tous les matériels et systèmes installés à bord des navires doivent notamment être conformes à la résolution MSC.191 (79) de l'OMI » LEBOEUF Cédric, *op. cit.*

930 Art 6 : « Utilisation de systèmes d'identification automatique 1. Tout navire faisant escale dans un port d'un État membre doit être équipé, suivant le calendrier figurant à l'annexe II, point I, de l'AIS répondant aux normes de performance mises au point par l'OMI. 2. Les navires équipés d'un AIS le maintiennent en fonctionnement à tout moment, sauf lorsque des accords, règles ou normes internationaux prévoient la protection des informations relatives à la navigation. » *op. cit.* Directive 2002/59/CE.

931 *Règlement (CE) 2244/2003 de la Commission du 18 décembre 2003 établissant les modalités d'application du système de surveillance des navires par satellite*, JOUE, nº L 233/17, 20 décembre 2003.

932 Art 2 : « Champ d'application 1. Le présent règlement s'applique: a] à tous les navires de plus de 18 mètres de longueur hors tout à partir du 1er janvier 2004; b) à tous les navires de plus de 15 mètres de longueur hors tout à partir du 1er janvier 2005. 2. Le présent règlement ne s'applique pas aux navires de pêche utilisés exclusivement aux fins de l'aquaculture et opérant exclusivement à l'intérieur des lignes de base des États membres. » *Ibid.*

contrôler leur activité. Dès 2004, le système LRIT[933] va venir compléter cet ensemble et être rendu obligatoire au sein de l'Union[934], permettant d'enrichir la récolte de données provenant des navires.

§328. Du fait de leurs spécificités techniques, ces systèmes de détection ne se superposent pas, ils se complètent. Toutefois, la mise en œuvre de ces systèmes soufre de failles techniques, qui rendent aléatoire la transmission des données et requiert leurs regroupements entre plusieurs sources. Il s'agit de limites aussi bien humaines que géographiques, la distance des côtes pour que l'Etat côtier puisse recueillir les données avec le LRIT[935], le fait de pouvoir stopper manuellement le système pour l'AIS[936]. De plus, la mise en œuvre de ces systèmes[937] ne concerne pas l'ensemble des navires, ce qui apparaît comme une limite importante quant à l'obtention des données[938]. Malgré ces limites et en termes de sécurité maritime et de suivi des navires à distances, ces différentes initiatives marquent un bond technologique important, amené à se poursuivre avec l'évolution rapide des techniques et des technologies.

§329. La mise en œuvre de cette évolution sensible de la surveillance des navires par satellite[939] s'organise au niveau national et au niveau régional. La myriade de satellites déjà en fonction va transformer la stratégie de surveillance en mer, car ils « disposent d'une réelle capacité de détection, sans réelle limitation sur la taille des navires [cependant] leur capacité d'identification reste incertaine »[940]. Bien que l'utilisation de ces systèmes ne constitue pas une solution absolue à la lutte contre les activités illicites en

---

933 « Les données LRIT, transmises par voie satellitaire, concernent l'identité du navire, sa position du navire (latitude et longitude) ainsi que la date et l'heure de la position indiquée. » LEBOEUF Cédric, *op. cit.*

934 Règlement (CE) 725/2004. *op. cit.*

935 « Emises toutes les 6h et 24h sur 24, les informations LRIT sont accessibles à l'Etat du pavillon indépendamment du lieu où se trouve le navire. L'Etat du port peut obtenir les informations des navires ayant déclaré être à destination d'un de ses ports. Les Etats côtiers peuvent quant à eux accéder aux informations dès lors que le navire se trouve à une distance de 1000 mn du trait de ses côtes » LEBOEUF Cédric, *op. cit.*

936 « la mise en fonctionnement de l'AIS est une opération manuelle pouvant être arrêtée48 alors que le LRIT présente des garanties telles que l'obligation d'émission de données LRIT ne souffre d'aucune exception. » *Ibid.*

937 « Qu'ils s'appellent SafeSeaNet (SSN), CleanSeaNet (CSN), THETIS, EQUASIS, SPATIONAV, TRAFIC 2000 ou STCW les systèmes dédiés à la surveillance maritime s'appuient toujours sur des bases de données structurées » LE GOFF Roland, « Maritime surveullance », in *Espace Marins : Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex, 2016, [consulté le 27 juillet 2018].

938 la règle 19 du Chapitre V de la Convention SOLAS indique que « tous les navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 300 qui effectuent des voyages internationaux, les navires de charge d'une jauge brute égale ou supérieure à 500 qui n'effectuent pas de voyages internationaux et les navires à passagers, quelles que soient leurs dimensions, doivent être pourvus d'un système d'identification automatique » LEBOEUF Cédric, *op. cit.*

939 MOREL Michel, NAPOLI Aldo, GEORGE Jean-Pierre *et al.*, Surveillance et contrôle des activités des navires en mer ScanMaris, *Workshop Interdisciplinaire sur la Sécurité Globale - WISG 2010*, [s. n.], 2010.

940 LE GOFF Roland, *op. cit.*

mer, l'Union va toutefois chercher à optimiser ces moyens techniques, et mutualiser la récolte d'informations aux profits des Etats membres.

§330. La surveillance par satellite et le regroupement d'informations permettent de détecter un « comportement inhabituel du navire »[941], une information impossible à obtenir il y a encore quelques années, du fait de la limite technologique de l'époque. Dès lors, « La surveillance maritime [..] est affichée comme une composante essentielle de la politique maritime intégrée de l'U »[942], elle en constitue aussi un objectif. Toutefois, la multiplicité des informations marque aussi une difficulté opérationnelle à la détection des activités illicites par satellites[943]. Pour y remédier, c'est la technique de regroupement par la réalisation d'un faisceau d'informations qui peut être utilisé. La capacité de détection peut et doit être optimisée, et pour ce faire c'est la réalisation d'un environnement commun d'information[944] qui s'inscrit comme la prochaine étape de la politique maritime intégrée.

§331. L'idée réside dans le regroupement de l'ensemble des informations recueillies par les différents systèmes au sein d'un même environnement, consultable par les Etats. L'étape décisive dans cette lutte que va constituer la réalisation de cet environnement doit aussi s'accompagner de l'évolution du cadre juridique qui s'y rattache. De plus, pour être pleinement efficace cet environnement doit recueillir le soutien actif des Etats membres, ne serait-ce que par leurs pratiques opérationnelles avec la mise à dispositions des informations des autorités nationales au sein de ce système.

§332. Le Système CISE se met progressivement en place à partir de sa création en 2009[945]. Son premier objectif est de permettre à l'Union de s'assurer que la connaissance de la situation maritime[946] est optimale. L'élaboration de cet environnement permet d'inscrire comme objectif de la politique maritime intégrée, le regroupement d'informations, et la connaissance des situations et des pratiques en mer. Dès lors, le

941 LITTAYE Anne, MOREL Michel, BONNOT Alain *et al.*, Trafic Maritime : détection des comportements anormaux des navires, *7èmes journées scientifiques et techniques du CETMEF*, Centre d'Etudes Techniques Maritimes Et Fluviales, 2008.
942 LE GOFF Roland, *op. cit.*
943 VANDECASTEELE Arnaud, NAPOLI Aldo et MOREL Michel, Apport du géodécisionnel et de la géocollaboration aux nouveaux systèmes de surveillance maritime, *INFORSID 2011 - INFormatique des ORganisations et Systèmes d'Information et de Décision*, [s. n.], 2011.
944 Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime *op. cit.*
945 *Ibid.*
946 « La connaissance de la situation maritime consiste en la prise en compte effective des activités associées au domaine maritime susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité, la sûreté, l'économie ou l'environnement de l'Union européenne et de ses États membres » *Ibid.*

regroupement des informations devient la clé de voute de la lutte contre les « menaces transfrontalières »[947] qui caractérise les activités illicites en mer.

§333. La notion d'« espace maritime de l'Union »[948], se traduit par l'addition des espaces marins sous juridictions des Etats membres, devient un enjeu considérable, pour lequel l'utilisation d'un système communautaire se révèle pertinente pour optimiser la récolte d'information[949]. La question juridique aussi bien que politique reste de savoir ce que signifie précisément un environnement commun d'information. La réponse est apportée par la première communication de 2009[950] de la Commission, avec la définition de cet environnement commun, en tant qu'espace d'échange pour les informations destinées à être partagées qui doit permettre d'établir des connaissances[951].

§334. L'ensemble de définitions fourni en 2009 trouve sa concrétisation dans le droit et dans la pratique des Etats avec la feuille de route de l'Union pour la réalisation du CISE établi en 2010[952]. La feuille de route fait le lien avec le besoin de surveillance en mer, « des activités illicites et à des menaces concernant à la fois la sécurité intérieure et extérieure de l'UE et susceptibles d'impliquer tout type de navire »[953]. La spécificité de la mer rend particulièrement nécessaire cette interconnexion des réseaux, pour que leur efficacité soit la plus large possible. Pour cela, l'union se propose de définir les

---

947 « Menaces transfrontalières : Dans le domaine maritime, les menaces auxquelles les États membres sont exposés nécessitent généralement une approche transnationale voire transectorielle renforcée, notamment en ce qui concerne la haute mer. » *Id.*

948 « Par espace maritime de l'Union européenne, il faut entendre les eaux territoriales des États membres de l'UE, les zones économiques exclusives et les plateaux continentaux au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ainsi que l'ensemble des activités maritimes qui y sont menées, que ce soit au fond de la mer, en subsurface, en surface et au-dessus de la mer, ou encore les installations, les navires de charge, les bateaux de petite taille et les navires qui sont liés d'une façon ou d'une autre à l'UE, que ce soit par un pavillon, un titre de propriété ou un mandat de gestion. À cela s'ajoutent également toutes les zones de recherche et de sauvetage et toutes les zones d'opération qui auront été désignées pour une opération maritime menée par l'UE sous le commandement d'une autorité civile ou militaire » *Ibid.*

949 « Il est plus facile et plus rentable de collecter et de diffuser des données de manière centralisée » *Ibid.*

950 *Ibid.*

951 « Les différentes composantes de la notion d'«environnement commun de partage de l'information» s'entendent comme suit:- « environnement »: les systèmes d'information sectoriels interconnectés qui permettent aux utilisateurs d'élaborer leurs propres représentations de la connaissance de la situation et, partant, de déterminer les tendances et de déceler des anomalies et des menaces; - « commun »: les informations étant destinées à être partagées entre les différentes communautés d'utilisateurs, il importe que les données utilisées à cette fin ne soient collectées qu'une seule et même fois; - « partage »: chaque communauté reçoit et fournit des informations en respectant des normes et des procédures préalablement définies; - « information »: elle doit permettre à l'utilisateur de produire une représentation de la connaissance de la situation selon ses propres critères. Issue de diverses communautés d'utilisateurs, l'information doit pouvoir être identifiée, accessible, compréhensible et utilisable. Elle doit également être traitée dans le respect des mesures de sécurité qui s'imposent. » *Ibid.*

952 Feuille de route sur la mise en place de l'environement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE *op. cit.*

953 *Ibid.*

communautés d'utilisateurs du CISE par fonction, par exemple la sécurité et la sûreté maritime autant que la capacité d'action face à un phénomène de pollution en mer[954].

§335. La feuille de route comprend dans sa définition des communautés d'utilisateurs, tout à la fois les activités illicites et les acteurs qui sont impliqués dans cette lutte aux regards des différents régimes juridiques dans les Etats-membres. Le raisonnement par fonctionnement, en opposition du corps, permet d'élargir l'efficacité de ce futur espace de travail, et de le rendre adaptable aux différentes spécificités des administrations nationales.

§336. L'objectif dès lors est de construire un espace commun[955] par un processus d'intégration et collaboration entre les autorités maritimes[956]. Le CISE s'inscrit à la fois en termes d'utilisateurs multiples et de fédération des veilles sur les dangers et activités[957] pouvant survenir en mer par rapport aux précédents réseaux mis en place par l'Union. L'idée n'est pas de séparer les différentes autorités, civiles et militaires, ou les notions de sûreté et de sécurité mais de les mutualiser pour optimiser l'information[958].

§337. La détermination de l'Union d'établir un espace d'échange ne va pas sans poser des questions, du fait de la qualité des utilisateurs autorisés à consulter le CISE, et l'utilisation potentielle des informations ainsi obtenues, au titre de la protection des données. Si des obstacles juridiques demeurent, le CISE constitue une étape déterminante dans la construction d'une capacité de surveillance maritime à l'échelle de l'Union qui

---

954 « il est proposé de définir les communautés d'utilisateurs participant au CISE sur la base des « fonctions » suivantes: 1] sécurité maritime (y compris la recherche et le sauvetage], sûreté maritime et prévention de la pollution causée par les navires; 2) contrôle des pêches; 3] préparation et réaction en matière de pollution marine; environnement marin; 4) douanes; 5] contrôle aux frontières; 6) application générale de la législation; 7] défense ». *Ibid.*

955 Le CISE est l'aboutissement d'initiative précédente qui ont établi des environnements communs pour des dangers spécifiques. « le Conseil des Communautés européennes adopte une directive 93/75/CEE (HAZMAT) instaurant un premier système d'échange d'informations relatives au transport de matières dangereuses. Le premier paquet Erika initié en mars 2000 prévoit trois séries de mesures renforçant et harmonisant le régime des inspections par l'État du port au sein de l'UE . « Les informations recueillies lors des contrôles dans chaque port ou lors des vérifications par les sociétés de classification seront largement diffusées, à partir notamment de la banque de données EQUASIS, de sorte que soit systématiquement connu l'état d'un navire et qu'en cas d'accident les responsabilités de chacun soient clairement établies » . Comprise dans les paquets Erika et abrogeant la directive HAZMAT, la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 met en place un système communautaire de suivi du trafic des navires . Visant à améliorer la collecte et l'échange des données entre les autorités maritimes des États membres, son article 14 dispose une obligation de coopération aux fins d'interopérabilité des systèmes nationaux » LEBOEUF Cédric, *op. cit.*

956 « La vision développée par l'UE propose d'engager un processus d'intégration de la surveillance par l'échange d'informations entre autorités nationales maritimes » *Ibid.*

957 « La mise en commun de l'information et sa maîtrise visent un double objectif. Elles tendent d'une part à améliorer l'efficience de la surveillance maritime des espaces maritimes réputés sensibles en raison de menaces et/ou de risques latents, préalablement identifiés ou non » *Ibid.*

958 *Ibid.*

bénéficie à l'ensemble de ses Etats-membres. Les deux textes de 2014[959] renforcent ce projet et apportent un certain nombre de réponses et exposent les évolutions que connaît le CISE[960], qui à ce moment n'est toujours pas réalisé intégralement, son cadre juridique et technique n'étant pas encore complet. La détermination des Etat apparaît toutefois dans la communication « surveillance maritime unir les forces États membres pour des mers et des océans plus sûrs »[961].

[959] Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime *op. cit.*

[960] « Le CISE pour le domaine maritime est un processus de collaboration volontaire au sein de l'Union européenne visant à renforcer et promouvoir le partage d'informations pertinentes entre les autorités chargées de la surveillance maritime. Il ne remplace pas ni ne duplique les systèmes et plateformes d'échange et de partage de l'information existants mais les complète. Son objectif final est d'accroître l'efficacité, la qualité, la réactivité et la coordination des opérations de surveillance dans le domaine maritime européen et de promouvoir l'innovation en faveur de la prospérité et de la sécurité de l'Union et de ses citoyens. » *Ibid.*

[961] COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*

§338. L'enjeu de l'ELSJ dans la lutte contre les activités illicites en mer s'exprime à plusieurs niveau ne serait-ce que par son rôle de mise en œuvre du droit à la fois régional et international au sein de l'Union. Cependant, la réalisation de l'ELSJ permet à l'Union de disposer d'un cadre efficace qui est commun à la majorité des Etats-membres, notamment en termes de définitions juridiques, de cadre opérationnel et de coopération. Les dispositions élaborées dans le cadre de l'espace européen ont pour but de conduire *in fine* à un haut degré de convergences dans la répression d'un certain nombre d'infractions tel que le trafic de migrants ou encore le trafic d'armes. Les bases sont jetées pour l'élaboration de notions plus complexes comme celle de l'élaboration des objectifs de sécurité intérieure de l'Union qui touche aussi bien l'aspect terrestre que maritime.

§339. La condition de la coopération est particulièrement importante dans la lutte contre les activités illicites en mer, telles que le trafic de migrants par voie maritime ou le risque croissant de terrorisme maritime, menace pour les infrastructures offshore et portuaires de l'Union. Il s'agit d'une raison supplémentaire pour l'Union de s'engager dans la lutte contre des activités illicites en mer qui avant tout porte atteinte certes à ces valeurs telles que définies par les traités et à ses intérêts qui se trouvent en grande partie en mer. Le traumatisme représenté par le 11 septembre 2001 a constitué un déclencheur dans l'investissement de l'Union au titre de la lutte contre le terrorisme. La prise de conscience permet à l'Union de réaliser que la lutte contre des phénomènes illicites interne doit s'envisager d'une manière globale, l'exemple en étant le trafic d'armes et de drogue par voie maritime.

§340. Pour y faire face et en complément des apports de l'espace européen de sécurité et de justice, l'Union a développé la politique maritime intégrée vue avant tout comme une stratégie commune à l'ensemble des membres de l'Union[962], face à des menaces transfrontières[963]. Celle-ci a réalisé de notables avancés avec l'avènement de la stratégie sectorielle que sont la Stratégie de surveillance et de sécurité maritime[964] et la stratégie de sûreté maritime[965].

[962] Livre bleu, "les États membres qui assurent les activités de surveillance maritime, mais la plupart des activités et des dangers ont un caractère transnational » *op. cit.*
[963] Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime : « Dans le domaine maritime, les menaces auxquelles les États membres sont exposés nécessitent généralement une approche transnationale voire transsectorielle renforcée, notamment en ce qui concerne la haute mer » *op. cit.*, p. 5.
[964] *op. cit.* Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr *op. cit.*
[965] SSMUE *op. cit.*

§341. L'ensemble des outils développés tel que le système de suivi des navires ou l'environnement commun d'informations permet de mutualiser les informations et les compétences afin d'accentuer l'efficacité de la lutte contre les activités illicites en mer au niveau des autorités nationales, et envisager celles-ci en tant que menace commune envers l'Union[966]. La politique maritime intégrée symbolise l'engagement de l'Union en la matière, un cadre de coordination des actions européennes tant au niveau des politiques sectorielles que dans le développement d'outils logistiques ou l'élaboration d'engagements internationaux dans le domaine maritime de nouveaux systèmes plus performants tel que CleanSeaNet dans le cas de la pollution, autres variables d'une grande diversité de cadre juridique[967] dans les différents espaces maritimes sous juridiction des Etats.

[966] Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime : "Dans le domaine de la politique maritime intégrée, l'action au niveau de l'UE se justifie par la nature intersectorielle et transnationale des activités concernées et les synergies entre les politiques sectorielles " *op. cit.*

[967] « Diversité des cadres juridiques: Les différentes activités de surveillance maritime relèvent des trois piliers de l'UE. Les systèmes de surveillance ont été élaborés sur la base de la législation sectorielle, internationale et communautaire. Indépendamment du cadre communautaire donné, rien ne devrait empêcher les États membres de procéder à l'intégration de leurs activités de surveillance maritime. » *Ibid.*

§342. L'Union européenne dispose de nombreux outils sur la scène internationale. La politique européenne étrangère et commune est l'un d'entre eux. Contrairement aux autres politiques communes qui dépendent du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la PESC a pour base juridique le titre V du Traité sur l'Union européenne. À ce titre, l'Union dispose de la capacité de créer *ex nihilo* des opérations destinées à garantir sa sécurité et sa défense, dont les possibilités d'actions et le cadre sont définis par la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de Sécurité et de Défense qui est intégrée à la première, dont le volet maritime sera reconnu en 2013[968]. La création de telles opérations demeure toutefois exclusivement réservée aux théâtres extérieurs, la mise en œuvre de la PESC étant du ressort du Conseil et du Conseil européen. Celui-ci prend la décision ou non de déployer de telles opérations au regard tout à la fois de l'engagement et de l'accord des Etats membres d'une part, et de l'intérêt à agir de l'Union d'autre part.

§343. Les activités illicites en mer et plus particulièrement la piraterie nécessitent de déployer des moyens d'action supérieurs à la capacité navale d'un seul Etat membre. Elles constituent une menace pour l'Union identifiée par le Conseil. L'élaboration du mandat et le déploiement de l'opération Atalanta s'inscrit dans cette logique, l'objectif d'une telle opération consiste à protéger les navires du Programme alimentaire mondiale et la liberté de navigation au large de la Somalie. Dès lors, L'Union entend marquer son ambition maritime et démontrer sa capacité, en coordination avec d'autres acteurs internationaux tels que l'OTAN, à participer à la lutte mondiale contre la piraterie. Ainsi, l'action en mer de l'Union opère dans le cadre fixé par le Conseil de Sécurité de l'ONU[969], en vertu du chapitre VII pour la préservation de la sécurité et de la paix internationale (4.1).

§344. L'aspect militaire ne constitue pas l'unique composante de la stratégie de lutte en mer fixée par l'Union. Celle-ci repose sur la conviction que les pays qui en sont victimes doivent disposer des personnels nécessaires et du cadre législatif nécessaire pour la réprimer eux même suite à l'opération de l'Union dans la région. L'opération EUCAP

[968] GOMES Ana, « La dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune - », Parlement Européen, 2013.
[969] DELORD Guillaume, *La mise en oeuvre des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies par l'Union Européenne*, Université Nancy 2, 2011.

Nestor est une opération civile de projection et d'action extérieure et une composante déterminante de l'opération de gestion de crise régionale en Somalie, devenue EUCAP Somalia en 2016. L'ambition EUCAP Somalia consiste dans l'octroi d'un certain nombre de formations et de moyens à destination des agents nationaux dans la région pour renforcer ou rétablir leur capacité à poursuivre en justice les personnes suspectées de piraterie, appréhendées au large de la Somalie. De plus, la possibilité s'étend aux personnes soupçonnées de complicités, ou de soutiens à l'activité de piraterie dans les eaux couvertes par l'opération. (4.2)

§345. Dès 2011, la réalité des mers vient rappeler à l'Union que les crises régionales, maritimes ou terrestres ne se situent pas toutes loin de ses propres frontières avec la lente décomposition de l'Etat Libyen et les conséquences que cela entraine au sujet de la stabilité régionale. Cependant concernant les opérationnels propres à la gestion de crise, l'Union européenne et le Conseil de Sécurité vont avoir des visions différentes. Le mandat de l'opération EUNAVFORMED devenue l'opération Sophia, avec pour objectif de sauver des vies en mer dans la gestion d'une situation critique en méditerranée, est organisée en trois phases. L'organisation en phases s'explique par la progressivité du déploiement qui ne repose pas sur les mêmes fondements juridiques. La mise en œuvre de ce mandat par les forces navales nationales au sein de l'opération, rencontre plusieurs obstacles.

§346. Ils limiteront les ambitions initiales et contiendront l'action de l'Union. L'exécution d'une partie de ces dispositions est soumise au mécanisme des résolutions du Conseil de Sécurité et des autorisations qu'il est habilité à délivrer, nécessaire pour agir dans les eaux sous souveraineté libyenne. L'opération Sophia, riche en enseignement, pose les bases de future réflexion, sur les modes d'actions extérieures à disposition de l'Union, et sur les conditions des mandats d'opérations PESC. Elle permet également de mettre en lumière les limites que peut rencontrer l'Union dans le déploiement d'opérations sans un accord bilatéral avec l'Etat concerné, ou sans un mandat explicite du Conseil de sécurité. (4.3)

4.1 L'opération Atalanta, projection internationale d'ambitions régionales

§347. L'Union européenne en tant qu'organisation régionale s'inscrit dans un cadre juridique et institutionnel hautement composite en termes de relations extérieures[970] que s'efforcent d'incarner la PESC[971] et la Haute Représentante des affaires étrangères de l'Union[972]. Les activités illicites en mer sévissent dans toutes les zones maritimes, cependant le crime international, que symbolise la piraterie maritime, épargne en grande partie les eaux européennes de la méditerranée et de la mer du nord. La communauté internationale, par l'Organisation des Nations unies, va prendre mesure de la menace. Le Conseil de Sécurité va initier une action par le biais du chapitre VII pour engager une lutte globale contre le phénomène en tant que menace à la paix et à la sécurité internationale[973].

§348. Dans ce cadre, l'Union s'implique considérablement et déployer sa « *puissance* »[974] et sa capacité d'action sur les mers[975], héritées des nations maritimes qui la composent. L'engagement de l'Union au large de la Somalie cette lutte contre le fléau historique[976] des mers que constitue la piraterie, et va être motivée par le danger qu'elle incarne pour le trafic maritime mondial. Le cadre juridique international s'organise, particulièrement en ce qui concerne l'usage de la force à l'échelle globale, autour des résolutions du Conseil de Sécurité[977]. Dans le cadre spécifique de la piraterie au large de

970 « Plusieurs politiques de l'Union participent de cet objectif : la politique commerciale commune, la politique des transports, la politique de la pêche et naturellement la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et son volet de sécurité et de défense (PSDC). L'UE a éprouvé la nécessité d'en combiner la mise en oeuvre dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime dans l'océan Indien au point d'apparaître pour la première fois de son histoire comme un acteur global et d'endosser de façon inédite « le rôle stratégique d'un acteur mondial (global player) » » BLANC Didier, « La lutte de l'Union européenne contre la piraterie maritime dans l'océan Indien : la stratégie réussie d'un acteur global », *RUE*, 2016, 2016.

971 *La politique étrangère et de sécurité commune, PESC*, coll. Réflexe Europe, Paris, la Documentation française, 1999.

972 Art 27§2 TUE « le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales » LES ÉTATS MEMBRES, *op. cit.*

973 Une telle menace est constatée par le Conseil comme le prévoit l'article 39 de la Charte. « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » « La Charte des Nations Unies », 1945.

974 DEPRÉDURAND Philippe et VERLUISE Pierre, *Union europeenne et la mer ou les limbes d'une puissance maritime*, Editions L'Harmattan, 2011.

975 « La réussite d'Atalante est telle que le Comité économique et social de l'Union considère qu'il s'agit d'un « succès qui, mutatis mutandis, peut être utilisé comme modèle dans d'autres zones » » BLANC Didier, *op. cit.*

976 MATHEY Jean-Marie, « Piraterie », *Sécurité globale*, N° 7.

977 CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Résolution 2292 (2016)*, S/RES/2292, 22 juin 2016 « Résolution 1973 », S /RES/1973, 2011, [consulté le 1 février 2017] *Résolution 1851*, S/RES/1851, 16 décembre 2008 *Résolution 1566 (2004)*, 8 octobre 2010 *op. cit.*

la Somalie, l'Union reste la seule organisation régionale à avoir répondu aux sollicitations du conseil de sécurité. (a)

§349. L'Union sur le terrain somalien n'est pas la seule impliquée dans la répression de la piraterie et la protection des navires, l'OTAN y déploie aussi une force navale opérationnelle[978], de même que plusieurs Etats agissant à titre individuel comme le montre le déploiement de plusieurs navires russes ou chinois qui participent aux opérations de protection et de répressions. Dans ce cadre, l'établissement d'un cadre de coopération entre l'opération Atalanta de l'Union et les autres acteurs devait être établi pour ne pas conduire à un déploiement de force aussi optimale que possible dans les zones de répressions pour atteindre les objectifs poursuivis par les résolutions. (b)

§350. L'Union toutefois a établi un certain nombre d'innovations dans son action au large et à terre dans la zone somalienne. L'effectivité de la lutte est en partie liée à la capture et aux transferts des pirates ou complices de pirateries vers des juridictions nationales compétentes, un objectif impossible à remplir pour l'OTAN[979], et auquel l'Union apporte une solution. Ce déploiement couplé d'une opération civile et militaire peut être transposée par d'autres organisations internationales comme cadre de gestion de crises, dans le cadre de futur déploiement de forces navales internationales. La solution pour l'Union a résidé dans la conclusion de plusieurs accords[980] avec plusieurs pays de la région, dont les Seychelles[981] ou l'ile Maurice[982], pour l'engagement des poursuites devant leurs juridictions nationales à l'encontre des pirates capturés dans le cadre de l'opération Atalanta[983] au titre de la PESC[984](c).

---

978 « Bilan des opérations anti-piraterie (EUNAVFOR Atalanta, CTF, Otan, Russie, Inde) », sur *Bruxelles2* [en ligne], publié le 25 avril 2011, [consulté le 7 février 2018].

979 L'OTAN étant une organisation purement militaire, elle n'a pas pour but d'assurer le traitement judiciaire des pirates.

980 L'Union peut conclure des accords internationaux avec des pays ou des organisations tiers comme le prévoit le TFUE dans le Titre V du TFUE, Art. 216, 217 et 218 LES ÉTATS MEMBRES, *op. cit.*

981 *Décision (PESC) 2009/877 du Conseil du 23 octobre 2009 concernant la signature et l'application provisoire de l'échange de lettre entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou des vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert Échange de lettres entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert*, JOUE, nº L 315/35, 23 octobre 2009.

982 *Décision (PESC) 2011/640 du Conseil du 12 juillet 2011 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert*, JOUE, nº L 254/1, 30 septembre 2011.

983 CHABOUREAU Eric, « Les accords conclus par l'Union européenne avec des Etats-tiers en matière de lutte contre la piraterie », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Editions Pedone, 2015.

a) La projection d'une force régionale au titre du droit international

§351. Le cadre international d'intervention en mer est défini par plusieurs textes internationaux, et en l'occurrence principalement la Convention de Montego Bay. Le droit international définit la piraterie maritime comme spécifiquement limitée à la haute mer[985], et donne compétence aux Etats pour la réprimer. Cependant, ce n'est pas la seule base juridique en cas de menaces sur les mers, les Etats peuvent aussi agir sur la base des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et les autorisations que celui-ci est habilité à délivrer.

§352. La spécificité de la piraterie marque toute la difficulté de sa répression[986], car, certes, il est prévu que les Etats coopèrent à sa répression en haute mer. Toutefois, les actes commis dans les eaux sous souveraineté nationale ne relèvent pas du régime juridique de la piraterie. Pour faire face à un tel défi, le Conseil de Sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies[987] va prendre un ensemble de mesures par le biais de ses résolutions, avec, notamment, la possibilité dans un cadre restreint d'intervenir dans des eaux sous-souveraineté nationale en Somalie.

§353. Le Conseil de sécurité a pris soin de préciser que les bases juridiques établies pour la situation au large de la Somalie ne sauraient constituer un précédent[988] susceptible d'établir un droit coutumier international[989]. La précaution est loin d'être anodine quand on connaît le poids des résolutions du Conseil de sécurité, et le raisonnement par analogie dans l'élaboration du droit international. Le cas spécifique de ces résolutions, marques le souci du Conseil de rendre circonstanciée ce type d'autorisation, au sein des eaux sous juridiction, et le réserver uniquement à des situations faisant consensus, spécifiquement

---

984 RAPOPORT Cécile, « Le rattachement à la PESC des accords de transfert de l'Union européenne en matière de piraterie maritime », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Editions Pedone, 2015.
985 Art. 101, CNUDM ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *op. cit.*
986 « les limites maritimes sont rarement une préoccupation notable pour les criminels, sauf dans de rare cas de replu vers des eaux moins contrôlées » « le franchissement des limites normées par la piraterie est évidemment un facteur supplémentaire de complexité dans l'analyse du phénomène » GUIZIOU François et DUJARDIN Bernard, « La piraterie maritime : quelques réflexions géographique », *ADMO*, XXXVI, 2018.
987 *Op. cit.*, chap. VII : Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression.
988 DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain *et al.*, *op. cit.*, p. 357« l'ONU est elle-même directement impliquée par les règles qu'elle contribue à créer. D'une manière générale, les résolutions des organes des organisations internationales peuvent contribuer à la formation de régle interétatique ».
989 "Affirme que l'autorisation donnée dans la présente résolution s'applique à la seule situation en Somalie et n'affecte pas les droits, obligations ou responsabilités dérivant pour les États Membres du droit international, notamment les droits ou obligations résultant de la Convention pour ce qui est de toute autre situation, et souligne en particulier qu'elle ne peut être regardée comme établissant " *op. cit.*

entre les cinq grands du Conseil de sécurité, rarement enclins à mettre en oeuvre des dérogations aux compétences exclusives des Etats sur leurs territoires[990].

§354. La précision étant faite et rappelée dans toutes les résolutions, le contenu même des résolutions doit être examiné. La première résolution en 2008 rappelle que le Conseil « respecte la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et l'unité de la Somalie »[991]. La première initiative d'action va être la protection des navires du programme alimentaire mondial, par la mise en œuvre d'escorte militaire au large de la Somalie, ceux-ci faisant en effet l'objet d'attaque de la part de pirates[992]. La situation va motiver deux résolutions du Conseil de sécurité dont la portée est déterminante, la résolution CS/1814[993] et CS/1816[994]. Elles appellent les Etats à déployer les moyens nécessaires à la protection des navires humanitaires dans un premier temps, et aux vues du phénomène de piraterie de lutter contre le phénomène de manière plus globale.

§355. Le Conseil se déclare ainsi, « Profondément préoccupé par la menace que les actes de piraterie et les vols à main armée commis contre des navires font peser sur l'acheminement effectif, les délais d'acheminement et la sécurité de l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie, sur la sécurité des routes maritimes commerciales et sur la navigation internationale »[995]. Les différentes missions qui vont se déployer vont ainsi avoir différents objectifs, la protection des navires acheminant l'aide alimentaire reste la constante « justification » à la totalité de forces déployées en mer. Les forces navales ont pour mission la protection des navires par l'escorte de navire de guerre dans certaines zones et la répression de la piraterie dans la région.

§356. La même résolution va établir la possibilité pour les Etats coopérant avec le gouvernement fédéral de transition d'entrer dans les eaux territoriales somaliennes pour réprimer la piraterie et le vol à main armée[996]. La Somalie est en effet un état déstabilisé depuis les différentes guerres civiles qui se sont succédé depuis l'indépendance[997], bien

990 WECKEL Philippe, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité », *Annuaire Français de Droit International*, 37, 1991.
991 *op. cit.*
992 Outre le danger à la navigation globale et le bien-être des équipages, les Nations unies ont répondu, en partie, parce que le Programme alimentaire mondial (PAM), chargé de distribuer l'aide alimentaire à la Somalie et à d'autres pays pauvres, avait été attaqué à six reprises entre juin 2005 et novembre 2007 par des pirates somaliens VESTERGAARD MADSEN Jens et KANE-HARTNETT Liza, « Vers une solution régionale à la piraterie somalienne : Défis et opportunités », *ASPJ*, 2014.
993 Résolution 1814, *op. cit.*
994 Résolution 1816, *op. cit.*
995 *Ibid.*
996 Résolution 1816, *Ibid.*, paragr. 7 a).
997 GOUËSET, Catherine, « Chronologie de la Somalie (1887-2011) » [en ligne], *L'expres*, 17 octobre 2011.

qu'un gouvernement fédéral de transition ait été établi en 2004. Cependant, bien que celui-ci soit internationalement reconnu, il se trouve dans l'incapacité de contrôler le territoire, voir même de contrôler la capitale, Mogadiscio[998]. La résolution permet également d'utiliser les eaux territoriales dans le même objectif[999]. De telles dispositions de la part du Conseil s'expliquent par le fait que le gouvernement fédéral de transition de Somalie, reconnu par la communauté internationale, est dans l'incapacité de faire face à la menace, et demande de l'aide[1000].

§357. L'Union va bénéficier d'autorisation similaire à celle accordée aux Etats avec la résolution 1846 en décembre 2008[1001], celle-ci étend la possibilité et les autorisations d'intervention contre la piraterie aux organisations régionales. L'Union n'est certes pas la seule organisation régionale impactée par les activités illicites en mer, et plus spécifiquement la piraterie, elle sera cependant la seule à répondre par le déploiement d'une opération en mer[1002]. Elle n'est toutefois pas la seule organisation internationale à répondre à l'appel du Conseil de Sécurité qui s'organisera sous forme de coalition[1003] menée par les Etats-Unis CMF[1004], ou par le biais d'alliances militaires avec l'intervention sur zone d'une force navale de l'OTAN[1005].

---

998 MABIRE Jean-Christophe, « Somalie, l'interminable crise », *Herodote*, N°111, 2003.

999 Résolution 1816, *op. cit.*, paragr. 7 b).

1000 Résolution 1816, « Tenant compte de la crise que traverse la Somalie et du fait que le Gouvernement fédéral de transition n'a les moyens ni de tenir les pirates à distance ni de patrouiller dans les voies de circulation maritime internationales proches des côtes du pays ou dans ses eaux territoriales et d'en assurer la sécurité » *op. cit.*

1001 *Résolution 1846*, S/RES/1846, 2 décembre 2008, paragr. 10.

1002 WOUTERS Jan et COGOLATI Samuel, « Les relations ONU/UE dans la lutte contre la piraterie maritime », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Editions Pedone, 2015.

1003 « La coalition se distingue de l'alliance militaire. Elle correspond à un groupement d'États formé à l'occasion d'un conflit pour bénéficier de moyens militaires et diplomatiques plus importants : on peut ainsi caractériser la coalition d'« alliance temporaire ». À titre d'exemples, on peut citer les 32 pays qui s'étaient regroupés autour des États-Unis (à leur tête) pour empêcher l'annexion du Koweït par l'Irak (1990-1991) et la « coalition of the willing », formée autour des États-Unis aussi, dans le cadre de l'intervention militaire en Irak de mars 2003. L'alliance militaire est plus durable et souvent plus formalisée que la coalition, s'étendant à la diplomatie et au temps de paix. » SCHEFFER Alexandra de Hoop, « Alliances militaires et sécurité collective », in *Le multilatéralisme*, La Découverte, 2007.

1004 « About Combined Maritime Forces (CMF) », sur *Combined Maritime Forces (CMF)* [en ligne], publié le 18 août 2010, [consulté le 31 août 2018]. 33 Nations y participent (Australie, Bahreïn, Belgique, Canada, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Italie, Irak, Japon, Jordanie, Koweït, Malaisie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Philippines, Portugal, Qatar, République de Corée, Royaume d'Arabie Saoudite, Seychelles, Singapour, Espagne, Thaïlande, Turquie, EAU, Royaume-Unis, USA, Yémen) au sein de 3 forces que sont les CTF 150 consacré à la lutte anti-terroriste, CTF 151 plus spécifiquement dédiés à la piraterie et la CTF 152 qui coordonne les activités de sécurité maritime dans le Golf. https://cmf24.files.wordpress.com/2018/08/20180806-cmf-overview-trifold_update_fr-final1.pdf

1005 « L'OTAN lance l'opération Ocean Shield au large de la Somalie », *Le Monde.fr* (17 août 2009). (consulté le 31 août 2018). L'opération a pris fin en décembre 2016

§358. L'Union n'est pas la seule organisation régionale, l'ASEAN[1006] ou la CEDEAO,[1007] qui sont elles aussi, des organisations régionales installées depuis longtemps et élaborant un ensemble de normes régionales. Toutefois, l'Union bénéficie de deux spécificités, que sont d'une part le niveau d'intégration extrêmement élevé dont ne bénéficient pas ses consœurs. De plus, elle compte dans ses membres plusieurs puissances maritimes d'importance qui peuvent la conduire à développer une puissance maritime au niveau régional[1008]. Le cadre juridique de l'Union lui permet[1009] de déployer une opération sur un théâtre d'opération extérieure[1010]. Les opérations purement militaires, dans un premier temps, deviendront composites par la suite[1011] en développant principalement le concept de gestion civile des crises[1012] complémentaire de l'action militaire au large permis par la souplesse du cadre juridique de la PESC.

§359. La condition de l'accord du gouvernement sur place est également une des constantes dans les résolutions, car l'intervention au sein des eaux sous souveraineté somalienne reste soumise à l'exercice de la souveraineté de l'Etat côtier et les limites que cela engendre[1013]. Dès lors, l'Union va mettre à profit à la fois le cadre juridique international, et son propre cadre régional notamment au titre de la politique de sécurité et de défense commune pour organiser une opération dont le mandat dépasse le simple stade de la coalition. La principale différence vient de la stabilité du cadre juridique et de son antériorité à l'intervention. Classiquement, une coalition nait d'un accord juridique intergouvernemental pour faire face à une situation donnée et n'est pas destinée à être un

---

1006 L'Association des nations de l'Asie du Sud Est est fondée par la déclaration de Bangkok le 8 aout 1967 par les 5 pays fondateurs : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. http://asean.org/?static_post=the-founding-of-asean

1007 « (CEDEAO) ». Elle regroupe le Benin, le Burkina Faso, le Cap vert, la Côte-d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, La Sierra Leone et le Togo

1008 DEPRÉDURAND Philippe et VERLUISE Pierre, *op. cit.*

1009 « Sur le plan juridique, l'action de l'Union s'est effectuée dans le cadre des résolutions obligatoires 1816 du 2 juin 2008 et 1838 du 7 octobre 2008 basées sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies(9) et s'inscrivant dans le prolongement du droit international de la piraterie issu de l'article 101 de la convention de Montego Bay(10). À défaut de législation européenne propre à la piraterie maritime(11), ce double fondement permet à l'UE d'agir à la manière d'un acteur global en mobilisant deux grandes catégories de ressources juridiques : celles relevant d'une politique intergouvernementale soumise in fine à la volonté des États membres, la PESC ; celles gouvernées par la méthode communautaire, c'est-à-dire associant suivant une intensité variable les institutions politiques de l'Union (Conseil, Commission et Parlement) » BLANC Didier, *op. cit.*

1010 « Le développement de la dimension de défense, si modestes soient ses réalisations, entraîne une transformation du paradigme européen d'action internationale dans la mesure où il insère l'usage de la force militaire dans la panoplie des moyens d'actions extérieurs. Même si cette force n'est pas ordonnée à une « Machtpolitik », elle franchit la limite de la « *civilian power* ». FRANCK Christian, *op. cit.*

1011 L'opération Atalanta sera renforcée par la suite par deux autres opérations que sont EUTM Somalia et EUCAP Nestor qui incarnnent le pendant civil de la stratégie européenne.

1012 PFISTER Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurite et de défense », *Politique européenne*, n° 22.

1013 PREZAS Ioannis, « En amont des poursuites », *Annuaire Français de Droit International*, 58, 2012.

dispositif s'inscrivant dans la durée. *A contrario*, les opérations PESC ont un cadre juridique dont les bases sont contenues dans les traités qui reconnaissent la possibilité pour l'Union d'organiser de telles opérations[1014].

§360. Le mandat de l'opération Atalanta se base pour intervenir sur les autorisations données par le conseil de sécurité : «L'Union européenne (UE) mène une opération militaire à l'appui des résolutions 1814 (2008), 1816 (2008) et 1838 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) d'une manière conforme à l'action autorisée en cas de piraterie en application des articles 100 et suivants de la convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ci-après dénommée «convention des Nations unies sur le droit de la mer») et par le biais, notamment, d'engagements pris avec les États tiers, ci-après dénommé «Atalanta» »[1015], l'opération est lancée le 8 décembre 2008[1016]. Le mandat d'Atalanta prévoit que l'opération est dédiée à la fois à la protection des navires du PAM et à la protection des navires « jusqu'à 500 milles marins au large des côtes de la Somalie et des pays voisins, conformément à l'objectif politique d'une opération maritime de l'UE » contre les risques d'attaques tels qu'ils sont définis par la résolution 1816[1017] du Conseil de sécurité.

§361. Les missions de l'opération Atalanta comprennent également la surveillance des zones au large de la Somalie, y compris dans ses eaux territoriales. Les marines des Etats membres de l'Union participant à l'opération ont le droit de faire usage de la force pour dissuader ou réprimer la piraterie[1018]. L'opération innove en cela qu'elle est autorisée à « appréhender, retenir et transférer les personnes ayant commis ou suspectées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les zones où elle est présente et saisir les navires des pirates ou des voleurs à main armée ou les navires capturés à la suite d'un acte de piraterie ou de vols à main armée et qui sont aux mains de pirates ainsi que les biens se trouvant à leur bord »[1019]. Il faut noter ici que la piraterie n'est pas le seul motif d'action des forces européennes et internationales, celui-ci comprend également la répression du vol à main armée qui est lui du ressort de l'état côtier. La double base

---

1014« Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée » *op. cit.*, p. art 28-1.

1015 *Action Commune concernant 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*, JOUE, nº L 301/33, 10 novembre 2008.

1016 Décision (PESC) 2008/918 *op. cit.*

1017 Résolution 1816, *op. cit.*

1018 NERI Kiara, *L'emploi de la force en mer*, Bruylant, 2013.

1019 *Id*.

juridique s'explique par le fait qu'au titre de la Convention de 1982, la piraterie ne peut avoir lieu qu'en haute mer[1020], *a contrario* la même action dans les eaux somaliennes relève de la prise d'otage ou du vol à main armée[1021].

§362. La rapidité de réaction entre la décision politique et la rédaction de l'instrument juridique s'explique en grande partie par les possibilités d'intervention inscrites au sein même des traités[1022], et le fait que l'Union s'inscrit elle-même comme un acteur de la scène internationale[1023]. Il lui est possible de déployer des opérations[1024] au large si ces intérêts sont menacés, un tel déploiement demeure subordonné à l'accord des Etats membres par le biais du Conseil[1025]. Selon la procédure en vigueur au sein de l'Union la qualification de menace ou d'intérêts stratégique, face à une situation donnée, en l'occurrence la piraterie, relève du Conseil européen[1026].

§363. La Politique européenne de sécurité et de défense va prouver ici l'atout majeur qu'elle constitue pour l'Union en termes de cadre juridique opérationnel « pré préparé »[1027]. L'idée ne réside pas dans un transfert à l'Union d'une capacité de décider la projection de force sur un théâtre extérieure[1028], il s'agit plutôt de mettre à disposition de

---

1020 Art. 101, CNUDM *op. cit.*

1021 *op. cit.*

1022 Art 43§1,TUE, « Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire » *op. cit.*

1023 Art. 21, TUE *Ibid.*

1024 Art. 28§1, TUE, « Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en oeuvre et, si nécessaire, leur durée. » *Ibid.*

1025 Art 42§5, TUE, « Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44 » *Ibid.*

1026 Art 22§1, TUE, « sur la base des principes et objectifs énumérés à l'article 21, le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » *Ibid.*

1027 L'aout de la PSCD sera souligné en 2011 par le Conseil dans ces conclusion sur la corne de l'afrique « C'est dans le domaine de la réaction en cas de crise et de la gestion des crises que l'action de l'UE s'est développée le plus rapidement. Cette action est menée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), au moyen de l'instrument de stabilité, par exemple pour la conduite de négociations, le déploiement d'efforts de médiation, le renforcement de l'État de droit, le soutien direct à l'organisation de référendums, la concrétisation des dividendes de la paix, ainsi qu'au soutien des réponses apportées aux crises par les communautés économiques régionales elles-mêmes et de leurs capacités de gestion des crises afin de rendre efficace l'architecture africaine de paix et de sécurité » CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Conclusions du Conseil sur la Corne de l'Afrique », 2011.

1028 L'utilisation du terme de « théâtre extérieure » est empruntée au vocable militaire, il s'avère toutefois dans notre analyse juridique particulièrement pertinent notamment en ce que son utilisation symbolise la capacité de l'Union à se projeter au travers d'opération née de son propre droit hors de ses « frontières ». La capacité de décision de projection et de déploiement revient cependant aux Etats membres, l'Union ne fait que fournir le mécanisme approprié.

celle-ci une capacité d'action qui ne nécessite pas les négociations qui président à l'établissement de coalition. L'autre différence que l'on peut faire avec le cadre juridique de la coalition, c'est que les opérations PESC s'inscrivent dans un cadre de droit régional avec une organisation dont les Etats membres sont déjà fortement intégrés. Dès lors, la capacité d'action de l'Union est considérable, et même s'il évoluera par la suite le mandat d'opération est d'ores et déjà en ordre « *de bataille* » et prêt à être déployé.

§364. L'intégration au sens d'une organisation régionale n'est pas présente au sein des coalitions, ni même une condition de leurs formations. Il faut noter l'exception des opérations OTAN dont les membres bien qu'ils ne soient pas intégrés de la même manière qu'au sein de l'Union, sont parvenus à une harmonisation de leurs normes militaires dite normes OTAN[1029] qui renforce l'interopérabilité des forces nationales. La coalition résulte d'une négociation interétatique[1030], débouchant sur une alliance militaire de circonstance avec des objectifs donnés[1031] au sein d'un accord international, qui à l'occasion peut être mise en œuvre via l'OTAN. L'autre caractéristique est que les membres de la coalition adoptent un certain nombre d'outils juridiques pour les besoins des opérations, cependant

[1029] Référence ici aux accords de normalisation de l'OTAN SATAG. L'Otan défini la normalisation comme l'« Élaboration et mise en œuvre de concepts, de doctrines, de procédures et de spécifications afin de réaliser et maintenir la compatibilité, l'interchangeabilité ou la communauté qui sont nécessaires pour atteindre le niveau requis d'interopérabilité ou pour optimiser l'utilisation des ressources, dans les domaines des opérations, du matériel et de l'administration». ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD, *Glossaire OTAN des Abréviations Utilisées dans les Documents et Publications OTAN*, (AAP-6 [2010]), Bruxelles, OTAN, 2010.

[1030] « §2 La permanence de l'usage de la coalition militaire au cours de l'histoire s'accorde avec la stabilité de sa définition, qui peut être énoncée comme le rassemblement d'une force militaire composée d'éléments, fournis par deux pays ou plus, assemblée temporairement pour remplir une mission déterminée. Les deux principaux traits d'une coalition demeurent son caractère temporaire et l'aspect limité de son objet. La coalition s'oppose à une alliance militaire qui suppose un engagement sur une plus longue durée2. Historiquement, différentes coalitions se distinguent : celles avec un commandement unique disposant d'un état-major intégré ou non, celles où les commandements restent distincts, celles où l'action de chacun des membres est indépendante, conjointe, coordonnée ou encore intégrée3. §3 Plusieurs problématiques surgissent à propos des coalitions : tout d'abord leur constitution, puis leur intérêt politique et militaire, ensuite leur organisation et leur fonctionnement et, enfin, leur efficacité militaire. Dans ses Théories stratégiques, l'amiral Castex identifie deux problèmes spécifiques à la stratégie de coalition : celui de l'organisation – « qui suscitera, créera, fera naître ces efforts ? Qui les orientera ? Quels seront les chefs, ou mieux le chef unique ? Question de constitution du commandement ». Le second problème est celui des opérations : « Quel sens, quelle direction assigner à ces efforts pour aboutir à la résultante désirée ? Question de conduite des hostilités » » LESPINOIS Jérôme de, « De la guerre aérienne en coalition. l'exemple de la participation de la France à quelques opérations récentes (1991-2001) », *Revue historique des armées*, 2014.

[1031] On peut penser ici à la coalition d'intervention en Irak pour faire face à l'invasion du Koweït (02/08/1990-28/02/1991), la coalition d'intervention en Yougoslavie avec l'opération Joint Endeavour de décembre 1995, ou la campagne de bombardement de 1999 (24/03/1999-10/06/1999) au Kossovo, ou encore l'intervention de la coalition en Irak pour faire chuter le régime de Saddam Hussein (20/03/2003-12/04/2003), la coalition poursuit toutefois ses opérations jusqu'en décembre 2011. L'intervention seconde coalition en Irak et celle au Kosovo ne bénéficiant pas de mandat du Conseil de Sécurité.

ceux-ci ne sont pas destinés à rester à être pérennisés ou être réutilisés plus tard pour faire face à une autre situation en dehors des objectifs fixés par l'accord[1032].

§365. Les opérations PESC partagent cela avec le système plus classique des coalitions de circonstance, qu'elles dépendent en grande partie de la bonne volonté des Etats par ailleurs, pour que le mandat adopté soit mis en œuvre et que les moyens promis puissent être déployés. Sur ce point précis, les aléas diplomatiques apparaissent comme un impondérable, non pas lié à la nature juridique, qu'il s'agisse du cadre légal régional pour la PESC ou d'accords internationaux dans le cas de coalition, mais bien à la détermination politique de mettre en œuvre sur le terrain des objectifs affichés sur la scène publique. Les opérations, au large de la Somalie, et particulièrement l'opération PESC vont réussir [1033] et avec parfois plus d'efficacité que ce qui était attendu. L'Union réévaluera plusieurs fois le budget des opérations au large de la Somalie, avec pour objectif que son action reconnue par les résolutions renforce la sécurité collective dans la région[1034].

b) La complémentarité de la mission Atalanta avec la mission sous mandat de l'OTAN

§366. En termes d'opération, Atalanta se positionne en coopération avec les autres forces navales dans la région, notamment celles de l'OTAN[1035], une coopération qui sera encouragée par l'ONU[1036]. La possibilité va devenir réalité avec la création du Groupe de contact sur la piraterie en 2009[1037] qui permet entre autres choses de coordonner les efforts des uns et des autres pour maximiser les zones de protection et assurer la continuité des

---

1032 §3 LESPINOIS Jérôme de, *op. cit.*

1033 « Un très grand nombre d'acteurs et singulièrement l'OTAN considèrent que l'Union européenne est la mieux à même de conduire ce type d'action en Somalie » BALMOND Louis, « Opérations navales de l'OTAN et articulation entre opération nationales, opérations OTAN et opérations UE », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Editions Pedone, 2015.

1034 NEUILLY Yves Buchet de, « L'Union européenne et la sécurité collective », in *L'union européenne et la paix*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017.

1035 « Operation Ocean Shield: mission success? », *Naval Technology* (31 mars 2017); HERRBERG Antje, « L'Union européenne, médiateur des conflits, un tournant politique et stratégique ? », in *L'union européenne et la paix*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017.

1036 « Si l'UE souhaite exercer une action navale à vocation universelle, elle ne peut le faire que dans le contexte d'une coopération accrue avec les forces militaires en présence » PROUTIÈRE-MAULION Gwenaëlle, « Les enjeux de la sécurisation du transport maritime au service de l'action extérieure de l'Union européenne », *CDMO*, XXXVI, 2018.

1037 « En 2009, le Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (CGPCS) fut créé suite à la résolution 1851 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies qui encourageait « tous les états et organisations régionales qui luttent contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes à mettre en place un mécanisme de coopération internationale pour servir de point de contact commun entre les états et entre ceux-ci et les organisations régionales et internationales touchant tous les aspects de la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes » » VESTERGAARD MADSEN Jens et KANE-HARTNETT Liza, *op. cit.*

corridors pour le passage des navires du PAM[1038] mais aussi des navires de commerce[1039]. Ainsi, sur ce théâtre particulier : « L'UE [...]joue un rôle de coordinateur qui lui permet de s'affirmer comme leader mais en appliquant les résolutions de l'ONU, elle apparaît également comme le vecteur de l'internationalisation de la norme juridique non seulement en matière de réponse armée mais également de réponse juridique à ce phénomène »[1040]. L'Union s'affirme comme un acteur important de la scène maritime internationale, qui possède une existence par elle-même.

§367. L'efficacité des déploiements de l'Union sur le terrain est reconnue par les autres acteurs de la scène internationale dans le cadre de sa politique extérieure[1041]. La collaboration efficace sur le terrain apparaît comme une variable véritablement décisive pour l'efficacité de la lutte contre la piraterie. Elle fonde particulièrement l'action du groupe de contact sur la piraterie sur la base de la résolution 1851[1042] du Conseil de sécurité.

§368. Force est de constater que, nombre de pays tels que le Royaume-Uni, la France ou encore l'Espagne sont à la fois membre de l'Union et membre des forces déployées par l'OTAN. Le déploiement des navires, dans un certain nombre de cas, ont alterné entre les deux opérations, selon les besoins des uns et des autres : « la coordination tactique entre membres de l'OTAN et membres de l'Union européenne est un phénomène que l'on peut qualifier de naturel : elle est servie par un certain nombre d'instruments juridiques et diplomatiques »[1043]. Toutefois, des tensions demeurent entre les deux organisations et il est parfois difficile non pas au plan militaire mais au plan institutionnel de collaborer, toutefois dans l'approche pratique des opérations de terrain « la coordination entre

---

[1038] Opération Allied Protector (24 mars – 29 aouts 2009) : L'opération Allied Protector a aidé à décourager et à déjouer les actes de piraterie dans le golfe d'Aden et au large de la Corne de l'Afrique, aussi bien qu'à s'en défendre. Site officiel de l'OTAN https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_48815.htm#

[1039] Opération Allied Provider (octobre – décembre 2008) : L'opération Allied Provider consistait à escorter les navires affrétés par le Programme alimentaire mondial (PAM) et, plus généralement, à patrouiller dans les eaux somaliennes. La présence de l'Alliance a également contribué à prévenir les actes de piraterie qui menaçaient la région. Site officiel de l'OTAN https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_48815.htm#

[1040] PROUTIÈRE-MAULION Gwenaëlle, *op. cit.*

[1041] Le champs d'action de l'Union est défini par l'Art 21§2, TUE, *op. cit.*. Celui-ci énonce un ensemble de motif d'intervention pour l'Union dont la préservation de la paix et la prévention des conflits internationaux.

[1042] §4 et §5 de la résolution 1851. « Encourage également tous les États et organisations régionales qui luttent contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes à envisager de créer dans la région un centre chargé de coordonner les informations ayant trait à la piraterie et aux vols à main armée au large des côtes somaliennes » *op. cit.*

[1043] HERRBERG Antje, *op. cit.*

l'OTAN et l'UE est servie par la pratique des forces navales constituées entre Etats membres de l'Union européenne et mises à la disposition de l'OTAN »[1044].

§369. La facilité de mise en œuvre militaire entre les deux opérations, bien que leurs régimes juridiques soient différents, s'explique de manière très concrète par le fait que les marines européennes au titre des normes de l'OTAN sont habituées à suivre les mêmes procédures de décision et de déploiement. Les objectifs des deux organisations diffèrent sur de nombreux points, ne serait-ce que par leurs natures même, l'une, étant une alliance purement militaire et l'autre une organisation régionale, la même différence se retrouve dans la nature de leurs opérations déployées au large de la Somalie. Les opérations au titre de l'OTAN sont de nature purement militaire et vise l'action directe et la coopération militaire avec des acteurs tiers[1045].

§370. Ainsi, l'objectif est d'affronter une menace armée contre la sécurité de la navigation en détruisant les bateaux mères pirates[1046], et par le moyen d'escortes militaires. Pour atteindre cet objectif, et en conformité avec les autorisations du Conseil de sécurité, les navires sont susceptibles de faire usage de la force à l'encontre des pirates. Dans ce cas de figure, deux cas sont distincts, celui de la légitime défense qui répond aux conditions de nécessité et de proportionnalité de la riposte, et la seconde sur l'arrestation de suspects à bord des navires sans attaques préalables contre un des navires de la coalition, l'usage de la force[1047] dans ces deux cas n'obéit pas aux mêmes règles.

§371. Si la stratégie s'avère payante à court terme pour éliminer une partie des pirates lourdement armés, elle rencontre deux limites de tailles, sur le moyen et long terme. La première, la logique de l'usage de la force ou de sa menace, bien que s'inscrivant dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité, n'est efficace que le temps que les forces navales pour sa mise en œuvre sont déployés sur zone. La seconde, la taille de la zone touchée par la piraterie rend difficile un maillage sans faille dans la lutte, malgré les moyens déployés au large. De plus, une mission militaire n'a pas vocation à traiter les aspects civils d'une crise, raison pour laquelle l'OTAN implique ses partenaires internationaux, dont l'Union « Il s'agit d'un véritable travail d'équipe au niveau

---

[1044] *Ibid.*

[1045] « Le rôle de l'OTAN consiste à prévenir et à enrayer la piraterie en menant des actions directes contre les pirates, en escortant les navires et en assurant la dissuasion, tout en renforçant la coopération avec d'autres opérations de lutte contre la piraterie dans la région, le but étant d'optimiser les efforts et de faire face à l'évolution des tendances et des tactiques de piraterie » : Site officiel de l'OTAN. Opérations de lutte contre la piraterie consultée le 4 sept. 2018. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_48815.htm

[1046] OTAN, « La force opérationnelle OTAN neutralise deux bateaux-mères pirates », 2012, [consulté le 4 septembre 2018].

[1047] DRAPIER Sandrine, « La Capture de pirates en mer : de droit ou de force », *ADMO*, XXX, 2012.

international », a déclaré le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen. « En travaillant ensemble, nous contribuons réellement à sécuriser le golfe d'Aden »[1048].

§372. L'opération Ocean Shield va dans cette optique d'approche militaire, proposer aux pays côtiers de la région de développer leurs propres capacités de lutte, les rendant ainsi moins dépendants des opérations internationales. « un nouvel élément a été introduit dans le cadre de l'opération Ocean Shield, à savoir le développement des capacités de lutte contre la piraterie des États régionaux. Il a pour but de permettre à l'OTAN d'aider les États régionaux qui en feront la demande à développer leur propre capacité de lutte contre la piraterie. Cette composante de l'opération doit compléter les efforts internationaux en cours et contribuer à améliorer la sécurité maritime au large de la Corne de l'Afrique »[1049]. La stratégie s'inscrit ici dans une volonté de « capacity building » de la part de l'OTAN et des autres acteurs sur place comme l'Union européenne, en direction des Etats de la région.

§373. Dès lors, la mission n'est plus uniquement une sécurisation militaire sur zone, elle consiste dans le renforcement des capacités propres des Etats. L'approche apparaît complémentaire avec les autres missions déployées. « Selon l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, si cette dernière " dispose d'atouts militaires sans équivalents (ce qui reste à démontrer) pour la lutte contre la piraterie, l'Union européenne à un arsenal plus large pour renforcer la capacité régionale par le biais d'une approche globale »[1050]. La complémentarité des mandats d'opérations fait apparaître l'interférence entre plusieurs cadres juridiques selon les acteurs, qui doivent s'organiser. L'action de l'Union européenne va ainsi mettre en œuvre de multiples bases juridiques émanant à la fois de son cadre régional, du droit international, le cadre spécifique des résolutions du Conseil de sécurité, et le cadre des règles d'engagement propres aux Etats en vertu de leurs législations nationales.

§374. L'Union européenne va dans cette volonté de renforcement des capacités propres des Etats de la région s'investir de façon durable dans la reconstruction de l'Etat somalien. Cependant le « *capacity building* », ou « *soft power* »[1051] de l'Union, va s'exerce de manière différente. Si elle partage l'action de formation opérationnelle avec l'OTAN,

---

[1048] OTAN, « L'OTAN associe ses partenaires dans le monde au dialogue sur la lutte contre la piraterie », 2011, [consulté le 4 septembre 2018].
[1049] OTAN, « L'OTAN poursuit sa mission de lutte contre la piraterie en vertu d'un mandat renforcé », *Communiqué de presse*, 18 août 2009.
[1050] BALMOND Louis, *op. cit.*
[1051] TULMETS Elsa, « L'exportation des normes « molles » dans la politique extérieure de l'UE, Exporting Soft Norms in the External Relations of the European Union », *Politique européenne*, n° 46, 2015.

l'objectif d'action civile de l'Union concerne la reconstruction de l'administration. De même, elle vise à l'évolution du cadre législatif des Etats de la région, afin qu'ils disposent des bases légales nécessaires pour faire face au phénomène de piraterie[1052] de manière autonome. Dans le cas spécifique de la Somalie, ce dernier objectif apparaît comme à très long terme à la vue de l'instabilité et de l'existence même d'un véritable Etat somalien. L'objectif de l'Union au travers de son approche globale est de contribuer par son intervention au rétablissement de la sécurité collective[1053].

§375. La coopération entre l'Union et l'OTAN bien qu'elle souffre de certaines faiblesses[1054], dispose d'atouts militaires et civils indiscutables. Elles regroupent à elles deux l'essentielle des capacités déployées sur zone, et une grande partie de l'effort financier mise en œuvre pour venir en aide à la Somalie. De plus, si l'intervention militaire de l'Union et celle de l'OTAN peuvent servir des intérêts parfois divergents, elles ont de manière commune et au travers des mécanismes de coopération des possibilités d'interagir. Leurs engagements ont conduit à la mise en œuvre comme le groupe de contact[1055], le groupe international de coopération SHADE[1056], ou le Centre de sécurité maritime pour la Corne de l'Afrique (MSC-HOA)[1057]. Ces deux mécanismes ont contribué à la diminution notable des actes des pirateries dans la région.

1052 BALMOND Louis, *op. cit.*, p. 71« Un très grand nombre d'acteurs et singulièrement l'OTAN considèrent que l'Union européenne est la mieux ç mme de conduire ce type d'action en Somalie. (note) » « Le 14 novembre 2011, le Conseil des ministres de l'Union adoptera ainsi un cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique, qui oriente l'action multisectorielle menée dans la région [..] Il fixe ainsi cinq priorités à l'action de l'UE : mettre en place des structures politiques solides et devant répondre de leur action; contribuer au règlement et à la prévention des conflits; atténuer les menaces émanant de la région qui pésent sur la sécurité; encourager la croissance économique et soutenir la coopération économique au niveau régional ».

1053 NEUILLY Yves Buchet de, *op. cit.*

1054 « Incontestablement effective entre les équipages, les commandants et les navires, la coordination tactique entre l'OTAN et l'UE continue néanmoins de susciter des intérogations de la part des observateurs quant à son effectivité, et par rapport à celle ci, quant à son coût » BALMOND Louis, *op. cit.*

1055 « L'UE (Commission européenne et États membres confondus) est le premier bailleur en ce qui concerne l'aide humanitaire et l'aide au développement. Cet engagement multiforme l'impose comme un acteur majeur, sinon incontournable, de la stabilisation du pays aux côtés des États-Unis, de l'Organisation des Nations unies (ONU) et des acteurs régionaux (Union africaine [UA]), Autorité intergouvernementale pour le Développement (Intergovernemental Authority on Development, IGAD). » EGGER Clara, « L'approche globale européenne à l'épreuve du terrain somalien », in *L'union européenne et la paix*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017, [consulté le 12 janvier 2018].

1056 « Le groupe SHADE (Shared Awareness and Deconfliction), dirigé par les Forces maritimes combinées et la force navale de l'Union européenne, est un Groupe militaire international à participation volontaire créé en décembre 2008, sans statut juridique précis. Il sert surtout à « échanger des pratiques optimales, tenir des discussions informelles et harmoniser les activités des pays et des organisations participant aux opérations militaires de lutte contre la piraterie dans la région. » » « La coordination multinationale anti-piraterie (Shade) en quelques mots - Bruxelles2 », sur *Bruxelles2* [en ligne], publié le 8 juin 2010, [consulté le 13 septembre 2018].

1057 « Un centre d'information-coordination maritime pour les navires civils - Bruxelles2 », *Bruxelles2* (7 décembre 2008).

§376. L'Union, renforcée par l'OTAN, a déployé des efforts militaires importants, ceux-ci ne sont pas suffisants pour régler le phénomène à long terme, et la question de l'approche globale[1058] revient ici sur le devant de la scène. Les atouts principaux de l'Union dans ce domaine résident à la fois dans sa pratique antérieure en termes de gestion de crises et des mécanismes juridiques permettant de les mettre en œuvre. Elle bénéficie également des retours d'expériences[1059] sources de compétences, et de la conclusion d'un certain nombre d'accord avec des Etats tiers concernant le traitement des suspects arrêtés en mer. La conclusion de tels accords lui permet d'assurer l'effectivité des poursuites à l'encontre des suspects de pirateries et de vols à main armée appréhendés par les différentes forces navales sous mandat de l'Union. De même le statut des forces sur place ainsi que leur organisation fait l'objet d'accords spécifiques avec les Etats tiers, dit accord SOFA[1060]. Pour des raisons de facilité opérationnelles, ils sont dans certains cas intervenus après le début de l'intervention de l'Union par le moyen de déclarations unilatérales des pays concernés sur le statut des forces[1061].

c) Les accords de transfert avec les Etats tiers pour le jugement des pirates, innovation de l'UE

§377. Les personnels sous mandat de l'Union qui opèrent dans le cadre de l'opération Atalanta peuvent procéder à l'arrestation de suspect, surpris en flagrant délit de piraterie ou à l'arrestation soupçonné de complicité de piraterie[1062]. La mise en œuvre de cette action contre les pirates vient répondre aux autorisations données par le Conseil de Sécurité. L'Union apporte dans le contexte somalien une certaine innovation juridique, en instaurant un mécanisme d'accord de transfert avec les différents pays de la région. Ils

---

1058 EGGER Clara, *op. cit.*

1059 On pense ici au rôle qu'a joué et que continue à jouer l'Union dans la gestion post-conflit de la situation au Kosovo et la protection de construction de l'Etat qui en a résulté.

1060 REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, *Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE)*, Accord international, 17 novembre 2003.

1061 CHEVALLIER-GOVERS Constance, « La mission EUCAP Nestor, et sa contribution à la lutte contre la piraterie maritime », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Editions Pedone, 2015, p. 80.

1062 Art 2 e] « e) en vue de l'exercice éventuel de poursuites judiciaires par les États compétents dans les conditions prévues à l'article 12, peut appréhender, retenir et transférer les personnes ayant commis ou suspectées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les zones où elle est présente et saisir les navires des pirates ou des voleurs à main armée ou les navires capturés à la suite d'un acte de piraterie ou de vols à main armée et qui sont aux mains de pirates ainsi que les biens se trouvant à leur bord » CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*

permettent[1063] le traitement et l'engagement de poursuites à l'encontre des suspects devant les juridictions compétences[1064]. Cependant, même ces accords ne sont pas sans limite, ne serait-ce que par le nombre de personnes arrêtées ou jugées, et dont la détention peut devenir un enjeu[1065].

§378. L'idée consiste à éviter des suspects arrêtés en mer d'être relâchés, après destruction ou saisi du matériel suspect, à défaut de capacité de traitement judiciaire et ainsi échapper à tout jugement[1066]. La solution classique serait pour la France d'extrader la personne arrêtée sur le territoire national pour comparaitre devant un juge, et ce si certaines conditions sont réunies[1067]. La mise en œuvre d'un tel mécanisme dans le cas d'interception en mer loin du territoire national ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes logistiques notamment en termes de délais de comparution[1068] des personnes devant un juge. Dans tous les cas, l'éloignement du territoire national ne saurait exonérer les marines nationales des garanties juridiques dont bénéficient les suspects de piraterie, notamment l'accès à un avocat ou le contrôle de la procédure par un juge.

§379. Le défi va être pris en charge par l'Union et une solution va être proposée dans le cadre de l'opération Atalanta au travers des accords de transfert avec les Etats voisins du golfe d'Aden que sont les Seychelles[1069], le Kenya[1070] et l'ile Maurice[1071]. Le dernier

---

1063 Considérant (2) « Il [Le Conseil de Sécurité] a autorisé les États qui coopèrent avec le GFT et dont ce dernier aura préalablement communiqué les noms au secrétaire général des Nations unies, pour une période de six mois à compter de l'adoption de la résolution, à entrer dans les eaux territoriales de la Somalie et à utiliser tous les moyens nécessaires afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer, conformément au droit international applicable. » *Ibid.*

1064 DRAPIER Sandrine, *op. cit.*

1065 MARTIN Jean-Christophe, « La répression des actes de piraterie maritime : développements de poursuites et détention des pirates somaliens », *Annuaire Français de Droit International*, 56, 2010.

1066 «"La persistance du phénomène est toutefois sans conteste favorisée par l'impunité dont la plupart des pirates font l'objet : on estime qu'actuellement neuf pirates capturés sur dix sont relâchés et « [l]'impunité qui résulte de ces pratiques dites de catch and release tend à rendre négligeable le ratio risque / gain des pirates et à encourager la piraterie ». Ainsi, le Secrétaire général des Nations Unies a rapporté que, entre janvier et juin 2010, « [l]es commandants des forces navales européennes et de l'OTAN au large des côtes somaliennes estiment qu'environ 700 suspects appréhendés par des navires placés sous leur commandement ont été libérés » . Les explications sont plurielles. Ainsi, selon le même rapport, « [l]a principale raison invoquée est l'absence de preuves suffisantes pour engager des poursuites. Il semble que la plupart de ces suspects ont été libérés faute de preuves suffisantes pour entamer des poursuites » *Ibid.*, p. 498- 499.

1067 « Tout Etat peut saisir un navire pirate, aprèhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord. Les tribunaux de l'Etats qui ont opéré la saisi se prononceront, suivant sur leur droit itnerne, sur les peins à infliger, ainsi que sur les mesures à prendre concernant le navire ou les bien » DRAPIER Sandrine, *op. cit.*, p. 101.

1068 « Piraterie : la CEDH condamne la France pour un délai de comparution excessif », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 12 décembre 2014, [consulté le 29 janvier 2019].

1069 Considérant (4) «Conformément à l'article 24 du traité, la présidence, assistée par le secrétaire général/haut représentant (SG/HR), a négocié un échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou des vols à main armée, ainsi

accord a été annulé par la suite [1072]par la CJUE, le Conseil ayant manqué à l'obligation d'information du Conseil lors de la procédure de conclusion de l'accord et de sa signature[1073]. L'arrêt précise, toutefois, qu'il « convient d'admettre que l'annulation de la décision attaquée sans que ses effets soient maintenus serait susceptible d'entraver le déroulement des opérations menées sur la base de l'accord UE-Maurice et, en particulier, la pleine efficacité des poursuites et des procès des personnes suspectées d'actes de piraterie appréhendées par l'EUNAVFOR ». La CJUE, malgré l'annulation de l'accord de transfert va maintenir le dispositif, une possibilité qui lui est offerte sur la base de l'article 264 du TFUE[1074].

§380. L'objectif de tels accords de transfert est d'assurer la prise en charge des personnes soupçonnées de pirateries ou convaincues de la même accusation devant des juridictions compétentes[1075]. Elle est envisagée par le règlement de base de l'opération,

---

que leur traitement après un tel transfert. » CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Décision (PESC) 2009/877 du Conseil du 23 octobre 2009 concernant la signature et l'application provisoire de l'échange de lettre entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou des vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert Échange de lettres entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert*, (2009) Journal officiel de l'Union européenne [*Décision (PESC) 2009/877*].

[1070] Considèrant (4)Conformément à l'article 24 du traité, la présidence, assistée par le secrétaire général/haut représentant (SG/HR), a négocié un échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Kenya, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert." CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision (PESC) 2009/293 du Conseil du 26 février 2009 concernant l'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Kenya, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert*, JOUE, 26 février 2009.

[1071] Décision (PESC) 2011/640 *op. cit.*

[1072] CJUE (Grande Chambre), 24 juin 2014, n° Affaire C-658/11.

[1073] « La décision du Conseil est annulée, mais ses effets sont maintenus, ce que le Parlement, le Conseil et les Etats intervenants avaient demandés à la Cour. « La décision 2011/640/PESC du Conseil, du 12 juillet 2011, concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert, est annulée. Les effets de la décision 2011/640 sont maintenus en vigueur ». » CHAUMETTE Patrick, « Le Parlement européen défend ses attributions au sein de la PESC », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 3 janvier 2017, [consulté le 13 juillet 2017].

[1074] Art. 264 TFUE « Si le recours est fondé, la Cour de justice de l'Union européenne déclare nul et non avenu l'acte contesté. Toutefois, la Cour indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs. » LES ÉTATS MEMBRES, *op. cit.*

[1075] "Le transfèrement (ou « transfert ») peut être défi ni comme la remise d'un indi- vidu par l'État qui le détient à un autre État qui accepte d'exercer les poursuites judiciaires ou, si l'individu a déjà été condamné, qui se chargera de l'exécution de la peine " MARTIN Jean-Christophe, *op. cit.*, p. 510.

plus précisément au travers de la rédaction de son article 12[1076]. L'objectif de cet article est multiple, il est un fait que les suspects une fois en état d'arrestation ont droit comme tout un chacun à un traitement juste et équitable. Cependant les territoires et tribunaux des Etats membres sont loin du théâtre d'opérations. Pour faire face à cet enjeu logistique et judiciaire autant pour les personnes que pour les Etats[1077], des accords spécifiques doivent être conclus par l'Union[1078] avec les Etats de la région.

§381. Le mécanisme ainsi établi permet à l'Union et à l'Etat tiers de « convenir *in abstracto* des modalités et conditions d'éventuels transferts et de fixer les garanties procédurales et obligations de coopération qui s'imposeront aux parties contractantes » pour permettre la détention des suspects et leurs poursuites[1079]. De tels accords de transfert s'inscrivent dans le cadre de l'action PESC[1080]. Ils permettent à l'Union de disposer d'un atout important dans la répression et le traitement des activités illicites en mer au large de la Somalie, dont ne bénéficient pas les autres acteurs sur zone, notamment l'OTAN.

§382. Il faut noter que « les accords conclus par l'UE sont d'abord ceux conclus en application de l'article 37 TUE [.] la procédure de conclusion est fixée dans l'article 218 du TFUE »[1081]. Le mécanisme est simple à comprendre en théorie, le territoire des Etats-membres participants aux opérations étant très éloigné, il est nécessaire de trouver une solution pour réduire le cout et les délais induits par des transferts. Dans cette optique, l'idée est donc de confier les suites judiciaires et le traitement des suspects aux Etats voisins pour traiter spécifiquement le crime de piraterie, et dans une certaine mesure des vols à main armée se produisant en mer dans une zone donnée.

§383. L'objectif de « délocaliser le traitement des poursuites judiciaires » n'est pas possible avec tous les Etats voisins, notamment si ceux-ci appliquent la peine de mort par exemple. À ce titre, le règlement prévoit, un certain nombre de garde-fous juridiques, notamment l'impossibilité de transférer un suspect vers un Etat « si les conditions de ce transfert n'ont pas été arrêtées avec cet État tiers d'une manière conforme au droit international applicable, notamment le droit international des droits de l'homme, pour

---

1076 Décision (PESC) 2008/918 *op. cit.*

1077 « « Les accords de transfert (également appelés accords de transfèrement) participent d'une appréhension globale de la lutte contre la piraterie maritime. A ce titre, ils forment le "volet judiciaires" du combat de l'Union européenne contre de phénomène » RAPOPORT Cécile, *op. cit.*, p. 163.

1078 L'Union peut conclure des accords internationaux avec des pays ou des organisations tiers comme le prévoit le TFUE dans sonTitre V du TFUE, Art. 216, 217 et 218 *op. cit.*

1079 RAPOPORT Cécile, *op. cit.*

1080 « A cet égal les accords internationaux , dans l'acception du terme donnée ci-dessous, sont des accords conclus par l'UE et non par les Etats membre, ou des autorisation donnée à l'UE et non à ses Etat membre »*Ibid.*

1081 CHABOUREAU Eric, *op. cit.*, p. 150.

garantir en particulier que nul ne soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant »[1082]. De telles garanties renvoient à la capacité de l'Union de conclure des accords internationaux, conformes aux valeurs que celle-ci entend défendre à l'échelle régionale[1083] et internationale d'une part. D'autre part, celle-ci doit se conformer à ses obligations en termes de droit international d'autre part[1084] et l'application d'une compétence universelle[1085] extraterritoriale, compétence de poursuite en matière pénal au motif de piraterie exercé par les Etats membres et non l'Union elle-même qui n'en a pas la capacité.

§384. Dans tous les cas, de tels accords sont rattachés comme cela a été indiqué à la politique extérieure de l'Union « dans la mesure où la piraterie maritime est considérée comme une menace pour la paix et la sécurité internationale, on peut légitimement rattacher l'action de l'Union contre cette menace à sa politique étrangère et de sécurité. »[1086], et à l'action qu'elle entreprend avec ces partenaires au titre de celle-ci[1087]. L'engagement militaire de l'Union n'est pas la seule possibilité qui lui est offerte par la PESC ni la seule composante de l'approche globale à l'européenne.

1082 Art. 12 , Action commune concernant l'opération militaire de l'Union européenne CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*

1083 AUVRET-FINCK Josiane, « La conditionnalité des Droits de l'Homme dans les accords de l'Union européenne relatifs à al lutte contre la piraterie maritime », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Editions Pedone, 2015 MARTIN Jean-Christophe, *op. cit.*

1084 BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « Bis repetita ? La Cour confirme qu'un accord de transfert, à un État tiers, des pirates appréhendés par la force navale Atalanta est bien un accord PESC dont la négociation doit respecter un minimum d'exigences démocratiques », *RTD Eur.*, 2014, 2016.

1085 LAGERWALL Anne, « Que reste-t-il de la compétence universelle au regard de certaines évolutions législatives récentes ? », *Annuaire Français de Droit International*, 55, 2009 MOULIER Isabelle, *La compétence pénale universelle en droit international*, Thèse, Droit, Paris 1, 2006.

1086 RAPOPORT Cécile, *op. cit.*

1087 « Outre les accords de transfert ad hoc conclus à ce jour, des clauses de transfèrement figurent également dans certains accords de participations d'Etats tiers à la mission ATALANTA. » *Ibid.*

4.2 L'Opération EUCAP Somalia, l'aspect civil de la lutte contre les activités illicites en mer

§385. La gestion civile des crises, au sens de l'Union[1088], tente d'appréhender à la fois les causes, les conséquences et la réalité des activités illicites en mer : « la politique de la canonnière ne saurait guider à elle seule la PSDC, elle participe d'une vision plus large de l'action extérieure de l'Union témoignant de l'importance d'une stratégie globale au service de sa présence durable dans cette zone »[1089]. Dans une approche purement juridique le cadre de la violence est une approche zonale, la piraterie ne se produit qu'en haute-mer, alors que les crimes commis au sein des eaux sous souveraineté relèvent de la violence en mer[1090] et *in fine* au sein de la juridiction des Etats côtiers. La stratégie de l'Union européenne en prend acte, et s'adapte à cette spécificité, en renforçant l'opération militaire qu'est Atalanta. La PESC va mettre en œuvre l'opération civile de gestion de crise Eucap Nestor[1091] par le bais d'une décision PESC dès 2012. Celle-ci deviendra EUCAP Somalia avec la décision PESC du Conseil en décembre 2016[1092]. L'initiative est renforcée avec la mission civilo-militaire de formation de l'armée somalienne, EUTM Somalia[1093].

§386. L'objectif du déploiement de ces deux missions vise la stabilisation et la reconstruction de l'Etat somalien à long terme. Dès lors, la stratégie de l'Union s'inscrit dans la complémentarité entre moyens civils et militaires avec pour la mission deux grands objectifs. Le premier est d'installer des infrastructures stables dans les Etats de la région, et d'apporter l'aide nécessaire dans l'organisation efficace des opérations de sécurité maritimes au large. Le second objectif passe par le recensement des besoins capacitaires, et le renforcement des législations nationales des Etats côtiers concernés,

---

1088 HATZIDIAKOS Andréas Christos, *La PSDC et la gestion civile des crises*, Thèse, Sciences politiques, Strasbourg, 2015.

1089 BLANC Didier, *op. cit.*

1090 La nature du fait ne varie pas mais la qualification en fonction de l'endroit où l'acte est perpétré, elle, varie : la même bande de brigands verra ses actes qualifiés de piraterie hors des eaux territoriales, tandis qu'en eaux territoriales ou dans une enclave portuaire, il s'agira d'attaques à mains armées. F. GUIZIOU et B. DUJARDIN, préc., note 29. On peut noter ici que le Conseil prend bonne note de cette spécificité « Absente de la Stratégie européenne de sécurité (SES) définie en décembre 2003, la piraterie fait son apparition cinq ans plus tard, dans le rapport sur sa mise en œuvre adopté par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, pour être qualifiée de « nouvelle forme de criminalité organisée » »BLANC Didier, *op. cit.*

1091 *op. cit.*

1092 *Décision (PESC) 2016/2240 du Conseil du 12 décembre 2016 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR)*, JOUE, nº L 337/18, 12 décembre 2016.

1093 DESCHAUX-DUTARD Delphine, « Les opérations de paix conduites par les organisations régionales euro-atlantiques en 2014-2015 », *PSEI*, n°3, 2016. L'opération est créé en février, *Décision (PESC) 2010/96 du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes*, JOUE, 19 février 2010. Le plan opérationnel sera quant à lui validé en mars *op. cit.*

pour *in fine* les conduire à l'autonomie dans la gestion des phénomènes d'activités illicites en mer sur leur territoire et en haute mer. (a)

§387. L'Union ne se contente pas de gérer l'organisation de la surveillance en mer, elle intègre dans ses moyens d'action des offres de formations[1094] particulièrement importantes pour un certain nombre d'Etats de la région afin de renforcer leurs capacités nationales. L'objectif est d'encourager les synergies entre les différentes administrations, et les échanges d'informations entre les différentes autorités. La fluidité de l'information et du renseignement entre les différents acteurs est une condition *sine qua none* pour une lutte efficace contre la piraterie et les activités illicites en mer[1095]. La stratégie de l'Union s'est bâtie sur la lutte contre la piraterie certes par l'aspect militaire, et le renforcement des acteurs étatiques par la formation des acteurs policiers et judiciaires et le renforcement de leurs capacités d'action. L'objectif s'inscrit dans une approche globale de l'Union pour qu'au fur et à mesure le développement des capacités des Etats côtiers de la région, et par la même réduise la nécessité d'un déploiement international de marines militaire sur zone. (b)

a) L'apport d'EUCAP Somalia dans la lutte contre les activités illicites en mer

§388. L'opération Nestor est construite par l'Union comme une action complémentaire de l'opération Atalanta et s'inscrit dans la stratégie de l'Union pour la Corne de l'Afrique[1096]. Elle est destinée à moyen terme à remplacer progressivement la gestion militaire de la crise régionale par une gestion de crise essentiellement civile. De fait, l'Union a conscience, dès l'élaboration et le lancement de l'opération Atalanta, qu'un déploiement militaire au large de la Somalie ne constitue qu'une réponse épisodique et temporaire, non soutenable à long terme ne serait-ce que pour des raisons logistiques.

1094 Une offre de formation à la fois civile pour la justice et l'administration, et militaire pour la police et l'armée des Etats de la région chargée de remplir la mission garde-côtes et prévenir les actes de pirateries ou de vol à mains armées.

1095 « En joignant dans le cadre de la PESC des missions civiles aux militaires, l'UE développe une stratégie témoignant d'une approche globale dont la mise en oeuvre nécessite de puissants instruments de coordination » BLANC Didier, *op. cit.*

1096 *Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 sur la stratégie de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique (2012/2026(INI))*, 15 janvier 2013, [consulté le 30 janvier 2019]. ; « La stratégie définit cinq priorités à l'action de l'Union dans la région : le soutien à la mise en place de structures gouvernementales démocratiques, l'action en faveur de la paix, la sécurité, la prévention et le règlement des conflits, l'atténuation des effets de l'insécurité dans la région, la réduction de la pauvreté et enfin l'encouragement à la coopération régionale. Afin de concrétiser les orientations définies dans ce document stratégique, le Conseil a également procédé à la nomination d'un Représentant spécial de l'UE pour la Corne de l'Afrique » BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « Chronique Action extérieure de l'Union européenne : En dépit de certaines difficultés, l'UE tente de relancer sa politique de défense et concentre son action sur la sécurisation de la Corne de l'Afrique », *RTD Eur.*, 2012, 2012.

L'Union pour faire face à la situation va imaginer un mécanisme complémentaire, au travers d'une gestion civile de la crise dans la région de la corne de l'Afrique[1097].

§389. L'opération Eucap Nestor va devenir le fer de lance civil de la lutte contre les activités illicites en mer dans la zone initiée par l'Union. La piraterie, le brigandage et les vols à main armée au sein des eaux territoriales et au large de la Somalie sont autant de menaces auquel tente de faire face l'opération de l'Union, mais qui n'obéissent pas tous aux mêmes régimes juridiques, les actes de violence au sein des eaux sous juridiction somalienne relèvent de sa responsabilité. Le mandat fondateur de l'opération de 2012[1098] a pour objectif à long terme, le « renforcement des capacités (opérationnelles) en Somalie ». Au titre de son mandat, la mission européenne n'est pas destinée à s'installer sur place de façon définitive. L'objectif réside dans un déploiement temporaire afin d'optimiser son impact et ses capacités de formations.

§390. L'opération constitue un mécanisme d'assistance dont l'objectif, comme le note l'article 2, est de renforcer les capacités nationales de la Somalie en matière de sûreté maritime « afin qu'elle puisse faire respecter plus efficacement le droit maritime »[1099]. L'autonomie à long terme de la Somalie, et de plusieurs Etats côtiers de la région[1100] demeure la raison d'être de l'opération civilo-militaire de l'Union. Le principe même de la stratégie de l'Union alliant intervention militaire et opération civile, viens mettre à l'épreuve sa stratégie d'approche globale en termes de gestion de crise. De plus, cette mission civile PESC forme une innovation en terme juridique, « dans la mesure où elle est la première mission civile régionale en s'adressant à plusieurs pays tiers à la fois »[1101]. L'Union tire des enseignements des différentes opérations extérieures auxquelles ont pu participer ses Etats membres, la stabilisation efficace d'un Etat ne peut pas faire l'économie d'une stabilisation à l'échelle régionale sous peine d'échouer avant même d'avoir commencé. La stratégie en la matière doit donc évoluer dans le temps pour

---

1097 « C'est dans le domaine de la réaction en cas de crise et de la gestion des crises que l'action de l'UE s'est développée le plus rapidement. Cette action est menée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), au moyen de l'instrument de stabilité, par exemple pour la conduite de négociations, le déploiement d'efforts de médiation, le renforcement de l'État de droit, le soutien direct à l'organisation de référendums, la concrétisation des dividendes de la paix, ainsi qu'au soutien des réponses apportées aux crises par les communautés économiques régionales elles-mêmes et de leurs capacités de gestion des crises afin de rendre efficace l'architecture africaine de paix et de sécurité » , Conclusion du Conseil sur la corne de l'Afrique, 2011 *op. cit.*

1098 Décision (PESC) 2012/389 *op. cit.*

1099 *Ibid.*

1100 « Cette mission concerne cinq Etats destinataires : Djibouti, le Kenya, la Somalie, les Seychelles et la Tanzanie. Elle a été lancée suite à l'adoption de la décision du Conseil 2012/389/PESC du 16 juillet 2012 » DESCHAUX-DUTARD Delphine, *op. cit.*, paragr. III.3.4.3. La mission EUCAP NESTOR (Mission civile).

1101 BLANC Didier, *op. cit.*

pouvoir s'adapter aux circonstances, et les enseignements être tirés pour maximiser l'efficacité de l'opération.

§391. Pour ce faire, l'Union va identifier un certain nombre d'objectifs, avec la volonté de permettre aux Etats de la région d'atteindre « l'autonomie dans le domaine de la formation »[1102]. L'Union prend acte qu'un tel objectif ne peut être atteint, que si la Somalie se dote « d'un cadre juridique et réglementaire global »[1103], pour soutenir la lutte contre les activités illicites en mer. En plus du renforcement légal et logistique des Etats côtiers, et plus particulièrement la Somalie, l'Union met en avant l'apport conséquent que constituerait une « coopération régionale entre les autorités nationales responsables de la sécurité maritime »[1104]. L'interaction et la coopération régionale entre les différents Etats constituent pour l'Union la solution politico-stratégique la plus efficace à long terme pour faire face à la piraterie.

§392. Aux vues de la situation sur place, il s'agit d'un objectif au minima à moyen terme, qui demande certes des cadres juridiques complexes, ce en quoi l'Union peut être un facilitateur. De plus, il demande de pouvoir réunir une volonté politique régionale, ce qui s'avère beaucoup plus complexe à mettre en œuvre. L'objectif du renforcement régional dans la zone de la corne de l'Afrique étant posé, l'aide qu'apporte l'Union dans le cadre de l'opération prend de multiples formes[1105].

§393. Le renforcement du cadre légal et logistique dans les différents Etats de la région passe par des actions très concrètes, par exemple, la « rencontre entre les procureurs des États concernés, la fourniture d'équipements aux garde-côtes, la formation destinée aux forces militaires, terrestres, navales ou aériennes et aux garde-côtes »[1106]. La fourniture de matériels logistique et militaire, couplée avec la formation de procureurs locaux, ne peut être efficace qu'avec l'acceptation de la population. La question de l'acceptation apparaît comme une limite de l'opération avec un Etat aussi instable que la Somalie[1107].

1102 Art. 3 1 b], Décision (PESC) 2012/389 *op. cit.*
1103 Art. 3 1c] *Id.*
1104 Art. 3 1f] *Ibid.*
1105 « Comme le montre le logo de EUCAP Nestor : cette mission est la pièce centrale d'un puzzle qui comprend également les deux autres missions militaires de l'UE : ATALANTA mais aussi EUTSomalie pour la formation (de) l'armée somalienne. » CHEVALLIER-GOVERS Constance, *op. cit.*, p. 78.
1106 BLANC Didier, *op. cit.*
1107 « L'Onu à tenté deux missions de maintien de la paix en 1992 et 1993 qui furent un échec du fait notamment de la résistance de la population locale » CHEVALLIER-GOVERS Constance, *op. cit.*, p. 76.

§394. Les objectifs de formations des forces militaires ou des garde-côtes demandent des entrainements concrets. Pour répondre à cet impératif de formation, les navires militaires de l'opération Sophia vont être mis en action et permettre aux forces de s'exercer à leurs bords. La tâche fixée pour les forces européennes sur place est ambitieuse, juridiquement et politiquement aux vues de l'état de crise dans la région. L'objectif général demeure d'apporter une réponse à long terme à la piraterie et non pas une solution uniquement sécuritaire par le déploiement d'une force militaire[1108]. L'emploi d'une telle stratégie trouverait par définition son terme, au moment même où les moyens militaires qu'incarnent les forces navales européennes ou sous commandement de l'OTAN quitteraient la zone d'opération. L'engagement est acté par le Parlement européen[1109] qui confirme l'intérêt de l'Union à agir dans la zone, et que l'effort nécessaire dépend d'un mouvement d'ensemble et ne dépend pas de l'Union européenne à elle seule.

§395. L'action sur le terrain pour être efficace implique la totalité des acteurs internationaux telle que l'Organisation des Nations unies ou encore les alliances militaires telles que l'OTAN. L'opération est une nécessité pour l'Union, car elle menace à la fois la sécurité de la navigation et l'économie maritime, « considérant que 10 000 navires européens traversent chaque année des zones maritimes dangereuses et que, de ce fait, la piraterie affecte non seulement la vie humaine et la sécurité, mais constitue également un problème économique, car elle menace les itinéraires de commerce maritime internationaux et a de sensibles répercussions négatives sur le commerce international »[1110]. L'engagement de l'Union dans la gestion de cette crise régionale s'explique ainsi en grande partie par les conséquences directes que cela implique pour son économie maritime et la sécurité des navires européens.

[1108] « EUCAP Nestor doit aider tous les pays hôtes à renforcer leurs capacités maritimes, mais aussi à recenser leurs besoins en matière d'équipements, à renforcer leur législation en matière de sécurité maritime dans le respect de l'Etat de droit et enfin à promouvoir la coopération régionale. En Somalie, la mission a également pour tâche de doter le pays des capacités de police terrestre côtières qui lui font défaut. » *Ibid.*, p. 79.

[1109] §B « considérant que la piraterie doit être considérée comme une forme de criminalité internationale; considérant que la piraterie et les vols à main armée commis en mer appellent une réaction coordonnée dans le cadre juridique général qu'offre la convention des Nations unies sur le droit de la mer; considérant qu'aux termes de l'article 100 de cette convention, tous les États sont tenus de coopérer à la répression de la piraterie; » *Résolution du Parlement européen sur la piraterie en mer*, 2011/2962(RSP), 10 mai 2012.

[1110] §E « considérant que 10 000 navires européens traversent chaque année des zones maritimes dangereuses et que, de ce fait, la piraterie affecte non seulement la vie humaine et la sécurité, mais constitue également un problème économique car elle menace les itinéraires de commerce maritime internationaux et a de sensibles répercussions négatives sur le commerce international » *Ibid.*

§396. L'opération EUCAP Somalia adopte une stratégie de *capacity building* appliquée à l'administration, une stratégie qui explique son budget croissant et son renouvellement, au fil du temps, la mission est prolongée jusqu'au 31 décembre 2020[1111]. La prolongation de son mandat et l'évolution de son budget s'expliquent par les résultats de terrain obtenus par l'opération. Le budget général va ainsi varier d'un peu plus de 20 millions sur la période juillet 2012 à novembre 2013[1112], pour redescendre à 12 millions entre décembre 2015 et février 2017[1113] pour connaître une nouvelle hausse en 2018 avec un budget d'un peu plus de 27 millions d'euros[1114] jusqu'au 31 décembre.

§397. Les prérogatives du mandat sont étendues au fur et à mesure pour atteindre l'objectif nommé à l'article 2 « L'EUCAP Somalia aide la Somalie à renforcer ses capacités en matière de sûreté maritime afin qu'elle puisse faire respecter plus efficacement le droit maritime. ». La mission européenne, toutefois, à un rôle d'assistance, et, comme, le rappelle l'article 3 de son mandat, « n'exerce pas de fonction d'exécution ». Il s'agit d'un engagement conséquent de manière financière et humaine Bien que la situation sécuritaire sur place ait mis du temps à se stabiliser, l'Union pour un temps délocalisée à Tunis avec le reste de la communauté internationale a repris ses quartiers à Mogadiscio. L'ensemble des objectifs ont évolué et rappelle que l'EUCAP Somalia à une vocation purement civile[1115].

§398. Le rappel s'explique par l'existence d'une autre mission PESC de *capacity building*, cette fois à destination non pas de l'administration et de la justice, mais des forces régaliennes exerçant la fonction garde-côtes qu'est EUTM Somalia[1116]. La mission crée en 2010, un peu avant l'opération EUCAP qui n'apparaît qu'en 2012, vise avant tout à fournir à la Somalie et aux autres pays de la région les moyens et les formations nécessaires pour exercer de manière souveraine l'ensemble de leur mission garde-côtes au premier chef duquel le pouvoir de police en mer. L'opération est avant tout une mission

---

1111 Considèrant (2) « Le réexamen stratégique dont a fait l'objet l'opération Atalanta en 2018 a conduit à la conclusion qu'il convient de proroger son mandat jusqu'au 31 décembre 2020 » *Décision (PESC) 2018/1083 du Conseil du 30 juillet 2018 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant 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*, JOUE, nº L 194/142, 31 juillet 2018.

1112 Art. 13 *Décision (PESC) 2014/485 du Conseil du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR)*, JOUE, nº L 217/39, 23 juillet 2014.

1113 Décision (PESC) 2016/2240 *op. cit.*

1114 *Décision (PESC) 2018/226 du Conseil du 15 février 2018 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités en Somalie (EUCAP Somalia)*, JOUE, nº L 43/15, 16 février 2018.

1115 Décision (PESC) 2012/389 *op. cit.*

1116 Décision (PESC) 2010/96 *op. cit.*

PESD de gestion de crise, dont l'objectif principal est d'assurer la formation des forces du Gouvernement fédéral transitoire de la Somalie chargé du contrôle effectif de son espace maritime.[1117] Elle s'inscrit en collaboration avec les autres organisations régionales et internationales sur place notamment l'Union africaine et l'Organisation des Nations unies[1118].

§399. Des réalisations concrètes peuvent se voir sur le terrain et qui n'ont été possibles qu'en coordonnant les efforts des différents acteurs sur place, « Conjointement avec l'ONG Oceans Beyond Piracy, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et l'opération Atalanta, la mission a soutenu l'ouverture de la salle des opérations provisoire des garde-côtes du Somaliland au mois de mai »[1119]. La coordination entre les différents dispositifs sur zone peut toutefois encore être améliorée, notamment pour maximiser l'impact des opérations et diminuer le risque de doublon[1120]. L'objectif de reconstruction de l'administration en général et de l'infrastructure judiciaire somalienne en particulier,[1121] constitue un objectif continu de l'opération.

[1117] Considérant 4 et 5 « (4) Le 17 novembre 2009, le Conseil a approuvé un concept de gestion de crise concernant une éventuelle mission PESD visant à contribuer à la formation des forces de sécurité du gouvernement fédéral de transition (GFT) somalien et a demandé que des travaux de planification complémentaires soient menés. Le Comité politique et de sécurité (COPS) a ensuite désigné une autorité de planification. (5) Par lettres en date du 18 novembre 2009 et du 23 janvier 2010, respectivement, le GFT somalien a salué les efforts entrepris par l'Union pour coordonner la formation des forces de sécurité somaliennes et promouvoir la paix et la stabilité en Somalie; il a en outre assuré l'Union de son engagement à assumer sa responsabilité en matière de recrutement, de formation et d'emploi à long terme des recrues; il a également souligné son attachement à une stratégie plus vaste du secteur de la sécurité en Somalie. » *Ibid.*

[1118] Considérant 11 « Dans les conclusions qu'il adoptées le 25 janvier 2010, le Conseil est convenu de mettre sur pied une mission militaire de l'Union européenne pour contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes en Ouganda, où les forces somaliennes suivent d'ores et déjà une formation. La mission devrait par ailleurs faciliter la coordination de l'action de l'Union européenne avec l'AMISOM. Le Conseil est en outre convenu que le lancement de cette mission militaire de l'Union européenne aurait lieu lors de la formation du prochain contingent de personnel, prévue au printemps 2010, et que la mission serait dirigée en étroite coordination avec les partenaires concernés, y compris le GFT, l'Ouganda, l'Union africaine, les Nations unies et les États-Unis d'Amérique. Le Conseil a reconnu la nécessité d'une telle formation dans le cadre d'un effort international plus vaste, portant notamment sur la surveillance du personnel en formation, le suivi et l'encadrement des forces après leur retour à Mogadiscio ainsi que le financement et le paiement de la solde des soldats. » *Id.*

[1119] SERVICE EUROPÉEN DE L'ACTION EXTÉRIEURE, « Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne : Rapport annuel sur les missions et opérations », 2016.

[1120] « demande une coordination plus poussée, au titre du mécanisme SHADE, entre l'Union européenne, l'OTAN, les trois principales opérations de lutte contre la piraterie dans la région (EUNAVFOR, CTF-150/151 et TF-508 dans le cadre de l'opération Ocean Shield de l'OTAN) et les diverses forces navales internationales afin d'éviter tout doublon inutile, car les deux organisations, à savoir l'Union et l'OTAN, opèrent – en vertu de leur autonomie de décision – dans la même zone, ont les mêmes intérêts et s'appuient largement sur les mêmes pays européens », Résolution du Parlement européen sur la piraterie en mer, 2012 *op. cit.*

[1121] « La mission a encadré et conseillé 81 personnes (dont 4 femmes)travaillant dans le ministère public et dans la police, surtout desmembres des forces de police somaliennes, du conseil de développement professionnel de la police, chargé de l'élaboration, de la révision et de l'évaluation du programme de formation des forces de police somaliennes afin de contribuer au développement et à

§400. Depuis son lancement en 2012, la mission de l'Union s'est engagé dans une démarche de reconstruction à travers un soutien direct ou indirect aux acteurs sur place et en finançant différentes initiatives. La mission, par exemple, va imprimer des exemplaires du Code pénal somalien, un détail qui pourrait paraitre anecdotique, mais qui juridiquement ne l'est pas, quand on sait qu'aucun exemplaire n'était auparavant disponible[1122].

§401. Les exemples sont multiples, cependant de tels investissements sont absolument indispensables pour assurer le rétablissement d'un ensemble de capacité en Somalie, notamment la possibilité pour elle de poursuivre les suspects d'activités illicites arrêtés par les forces navales de l'Union dans ces eaux territoriales devant ses propres tribunaux. L'impact direct de l'engagement structurel de l'Union au sein de la Somalie se traduit au travers d'un travail de reconstruction dans tous les sens du terme. Le rétablissement de l'autorité de l'Etat, actuellement le gouvernement fédéral de transition somalien, apparaît comme l'objectif à atteindre à court terme. La lutte contre les activités illicites en mer, de la part de la Somalie et de la part de ses voisins, qui ont entrepris un certain nombre de réformes, notamment avec la modernisation de leurs cadres juridiques de répressions, va rétablir leur capacité à exercer eux-mêmes leurs pouvoirs de police de manière autonome.

b) La formation des acteurs nationaux, facteur d'efficacité de la lutte contre les activités illicites en mer

§402. L'Union prend acte que les acteurs locaux ne disposent pas des moyens humains ou matériels, pour faire face au phénomène des activités illicites en mer au moment de leurs créations[1123]. L'idée est de renforcer les cadres juridiques au sein des Etats de la région, d'assurer la formation de l'administration de la justice et des forces armées, pour que le mouvement d'ensemble conduise à la stabilisation de la région. Cette dimension régionale de soft security est un marqueur important de l'approche globale déployée par l'UE[1124]. Pour atteindre cet objectif la seule opération EUCAP Somalia ne saurait suffire, c'est pour cette raison qu'une autre opération de formation, militaire celle-ci, va être déployée sur le terrain EUTM Somalia.

---

l'institutionnalisation de la formation policière au sein de l'académie de police, et du personnel des gardes côtes du Somaliland affecté à la salle des opérations provisoire. » SERVICE EUROPÉEN DE L'ACTION EXTÉRIEURE, *op. cit.*

[1122] Rapport annuel sur les mission et opérations *Ibid.*

[1123] 2010 pour EUTM Somalie, 2012 pour Eucap Nestor.

[1124] BLANC Didier, *op. cit.*

§403. De prime abord l'objectif est de former des forces de sécurité, « la mission EUTM Somalie doit se concentrer " sur les capacités de commandement et de contrôle, les capacités spécialisées et les capacités d'autoformation des forces de sécurité nationale somaliennes, en vue d'un transfert aux acteurs locaux des compétences de l'Union européenne en matière de formation " »[1125]. L'opération vient répondre à un appel de l'ONU exprimé à la communauté internationale au travers de la résolution 1872[1126] qui requiert de l'aide pour la Somalie à laquelle l'Union va répondre[1127]. L'engagement de celle-ci va se matérialiser par l'adoption de la décision 2010/96/CFSP[1128] validant le principe et l'activation de l'opération le 31 mars[1129].

§404. L'action de l'Union s'inscrit également de manière logistique et financière dans la dynamique également de l'AMISOM sous la direction de l'Union Africaine[1130], et dans la stratégie générale établie par l'ONU. Le renforcement à terre aussi des moyens et des dispositifs qui permettent le rétablissement progressif de la capacité de la Somalie à agir sur son propre terrain, et le renforcement des capacités des pays de la région viennent s'inscrire dans le temps. Les autres opérations militaires au large viennent-elles aussi s'inscrire dans cette stratégie générale qui émane d'Etats membres de leur propre initiative ou de celle d'organisations régionales voire de certaines coalitions.

§405. Il est intéressant de remarquer que de multiples formes juridiques de création d'une force internationale ont été employées dans la région au grès des outils disponibles pour les uns et les autres. « De même, l'Union soutient la COI dans le cadre du

---

1125 BOUREZMA Solène, « Historique EUTM- Somalie », sur *Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP)* [en ligne], publié le juin 2015, [consulté le 10 septembre 2018].

1126 « §8 . Demande instamment aux États Membres et aux organisations internationales et régionales de contribuer généreusement au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les institutions de sécurité somaliennes et d'offrir une assistance technique pour la formation et l'équipement des forces de sécurité somaliennes, conformément aux paragraphes 11 b] et 12 de la résolution 1772 (2007] » *Résolution 1872*, S/RES/1872, 26 mai 2009.

1127 « le Conseil de l'UE décide dans ses conclusions du 27 juillet 2009 « de renforcer la participation de l'UE aux efforts déployés en faveur de la paix et du développement en Somalie, conformément aux recommandations du Haut Représentant ». L'UE fournissait alors déjà un soutien financier à l'AMISOM et avait déployé l'opération Atalante, qui luttait contre la piraterie au large des côtes somaliennes et participait, dans une moindre mesure, au développement des capacités maritimes somaliennes. En outre, la Commission européenne s'était engagée à verser pour la période 2008-2013 une aide au développement d'un montant de 215,4 millions d'euros par l'intermédiaire du Fonds européen de développement. » BOUREZMA Solène, *op. cit.*

1128 *Décision (PESC) 2010/96 du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes*, préc. note 110.

1129 Décision (PESC) 2010/197 *op. cit.*

1130 « L'UE exerce plus largement le rôle de bailleur de fonds au bénéfice de missions conduites par d'autres organisations internationales. À ce titre, elle fournit une aide financière conséquente à la mission de paix de l'Union africaine en Somalie (AMISOM, Africa Mission In Somalia) conduite sous l'égide des Nations unies en vue de lutter principalement contre le groupe islamiste des Chabab (ou Al-Shabaab) » BLANC Didier, *op. cit.*

Programme pour la promotion de la sécurité maritime en Afrique orientale et australe — Océan Indien (MASE, Maritime Security), mis en œuvre depuis 2013 et qu'elle finance à hauteur de 37,5 M€ (2013-2017). Ce programme poursuit deux objectifs : la mise en place d'un système régional de partage de l'information maritime ; l'instauration d'un mécanisme régional d'intervention en mer. »[1131].

§406. Les instruments juridiques à disposition de l'Union peuvent ainsi être employés tout autant dans le renforcement capacitaire d'Etats dans le cadre de missions confiées par l'ONU, que dans le renforcement des normes juridiques existantes pour que ces Etats disposent d'un cadre juridique de répression efficace et efficient. La formation entrepris par l'opération PESC EUTM Somalia a eu plusieurs apports d'importance sur le terrain. Les opérations de reconstruction et de formations ont ainsi symbolisé le « soft power » de l'Union qui, couplé au *hard power* incarné par l'engagement militaire, a donné l'occasion pour la politique extérieure de l'Union européenne de démontrer son effectivité dans la gestion de crises à causes multiples.

§407. Les offres de formations vont se diversifier au fur et à mesure[1132] et le retour du quartier général de l'EUTM à Mogadiscio. L'encadrement des forces et le conseil, stratégique aux États-majors de la Somalie constituent des objectifs de la mission. « L'élargissement des missions de l'EUTM s'explique notamment par l'optimisme qui a suivi le bon déroulement des élections présidentielles de 2012. Lors de ces élections Hassan Sheikh Mohamoud du parti pour la paix et le développement a été élu par 190 voix contre 79 face au chef de l'Etat sortant Sharif Cheikh Ahmed »[1133].

§408. L'EUTM se place ainsi en capacité d'action de renforcer sa coopération avec les autres opérations, mais aussi avec les opérations des acteurs tiers tels que l'AMISOM et l'ONU[1134]. La communication des informations ainsi que la date de fin du mandat sont également mises à jour. Les dispositifs qu'il est possible de déployer au titre de la PESC sont composites et doivent prendre en compte les différentes réalités de terrain. Les trois opérations évoquées continuent de se déployer actuellement. La politique commune sur

---

1131 *Ibid.*

1132 « Le 22 janvier 2013, le Conseil de l'Union européenne modifie les missions effectuées par l'EUTM, qui voit s'ajouter à son action de formation, des activités de conseil et d'encadrement stratégiques. Au cours des premiers mois de l'année 2014, l'état-major est déplacé à Mogadiscio avec toutes les activités d'encadrement, de conseil et de formation, entraînant la fermeture de toutes les installations en Ouganda. » BOUREZMA Solène, *op. cit.*

1133 *Ibid.*

1134 Art 7 §4 Décision (PESC) 2010/96 *op. cit.*

l'action extérieure comme les autres se construit au travers des différents retours d'expériences qui peuvent lui parvenir.

§409. L'exemple de l'intervention en Somalie a démontré que l'Union est en capacité de déployer une opération militaire active, une opération militaire passive de formation et une opération civile de stabilisation dans un même temps. Il faut remarquer que « Comme le montre le logo d'EUCAP Nestor : cette mission est la pièce centrale d'un puzzle qui comprend également les deux autres missions militaires de l'UE : ATALANTA, mais aussi EUTM Somalie pour la formation (de) l'armée somalienne. »[1135]. L'Union confirme par son action au large de la Somalie sa volonté d'être un acteur global[1136] dans la gestion de crise à long terme.

[1135] CHEVALLIER-GOVERS Constance, *op. cit.*

[1136] « Sur le terrain, l'aproche globale de l'UE est incarnée par le double rôle attribué au représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) : celui de leader, qui doit permettre d'accroître la visibilité politique de l'UE dans son ensemble, et celui de coordinateur des différents acteurs européens sur le terrain » EGGER Clara, *op. cit.*

4.3 Les opérations PESC, entre droit de l'Union et droit international

§410. L'action extérieure de l'Union[1137], tout comme ses Etats membres, s'adapte aux circonstances dans la forme[1138] que revêt potentiellement son action au titre de la politique étrangère et de sécurité commune[1139], dont la projection de forces sur des théâtres d'opérations extérieures n'est qu'une des possibilités. Les opérations au titre de la PESC peuvent être projetées et prolongées pour faire face à des crises régionales[1140] par des moyens aussi bien civils que militaires, ou encore une combinaison de ces deux aspects. L'objectif est de s'inscrire au travers d'un cadre régional comme un acteur important en termes de gestion de crises, autrefois source de faiblesses pour l'Union.

§411. Le cadre juridique de ces opérations s'inscrit dans une double base légale, la spécificité de la PESC étant qu'elle intervient toujours hors du territoire de l'Union[1141]. L'action en mer se base alors dans le droit régional et dans le respect du droit international et des autorisations données par le Conseil de Sécurité. L'appréciation d'une même crise peut toutefois être différente par l'Union et par le Conseil, un exemple l'illustre au travers du déploiement de l'opération de l'Union en méditerranée[1142]. L'Union pour faire face à la crise en méditerranée va mettre en œuvre l'opération EUNAVFORMED[1143] rebaptisée Sophia[1144], pour faire face à la situation. Le déploiement en mer va s'organiser selon

---

1137 Art. 24 TUE .

1138 Art. 28§1 TUE "Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée. *Ibid.*

1139 C. FRANCK, préc., note 50.

1140 LIÉGEOIS Michel, « Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *La sécurité internationale après Lisbonne : Nouvelles pratiques dans l'Union européenne*, Presses universitaires de Louvain, 2017, [consulté le 11 janvier 2018].

1141 Art 42§1 « 1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres. » .

1142 BUTLER Graham et RATCOVICH Martin, « Operation Sophia in Uncharted Waters », *Nordic Journal of International Law*, 85, 2016.

1143 Article 1 « L'Union mène une opération militaire de gestion de crise qui contribue à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), en déployant à cet effet des efforts systématiques en vue d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations et les ressources utilisés ou soupçonnés d'être utilisés par des passeurs ou des trafiquants d'êtres humains, conformément au droit international applicable, y compris la CNUDM et toute résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. » *Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED)*, JOUE, nº L 122/31, 19 mai 2015.

1144 Art. 1 « Dans le titre et dans l'ensemble du texte de la décision (PESC) 2015/778, le nom «EUNAVFOR MED» est remplacé dans tous les cas par «EUNAVFOR MED opération SOPHIA», et toutes les modifications grammaticales nécessaires sont effectuées. » *Décision (PESC) 2015/1926 du Conseil du 26 octobre 2015*

différentes phases prévues par le mandat de l'opération, reste soumis à l'autorisation du Conseil de Sécurité. La différence d'analyse entre l'ONU et l'UE prend place sur la mise en œuvre qui prévoit l'intervention des forces PESC, directement dans les eaux libyennes[1145]. Le mandat va conditionner ainsi le déploiement à l'accord du Conseil de sécurité, qui lui-même soumet une telle intervention à l'autorisation préalable de la Lybie[1146] (a).

§412. Si pour les uns l'opération Sophia n'est qu'un mécanisme de gestion de crise par des moyens militaires au titre de la sécurité intérieure de l'Union[1147], pour d'autres elle relève de l'usage de la force dans le territoire international que constitue la haute mer[1148]. Dans ce cadre, les opérations extérieures ont des conséquences sur le cadre juridique applicable dans la répression des activités illicites en mer. Le principe même de la PESC permet une certaine souplesse dans l'élaboration et la création des mandats d'opérations qui s'inscrivent dans le cadre du droit de l'Union. L'opération Sophia n'intervient pas, comme Atalanta, loin du territoire de l'Union, mais dans son voisinage immédiat. Des comparaisons existent avec l'opération Atalanta, cependant ni les objectifs ni le contexte global de l'opération Sophia ne sont comparables avec la situation au large de la Somalie, qui avait pour objectif principal la lutte contre la piraterie. (b)

§413. L'opération Sophia n'est pas à proprement parler une opération dédiée au sauvetage, car il ne s'agit en aucun cas du cœur du mandat qui lui a été confié[1149] qui réside dans la lutte contre l'activité illicite en mer qu'est le trafic de migrant. Cependant, elle prendra en charge toutefois un certain nombre de personnes en détresse en mer au titre des obligations de l'Union au regard des conventions internationales. Les objectifs de

---

modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE, nº L 281/13, 27 octobre 2015.

1145 « Il est bien connu que toute action militaire que le droit international n'autorise pas peut être entreprise par les Etats ou les organisations régionales avec le consentement de l'Etat concerné ou, en l'absence de ce dernier, une fois obtenu l'autorisation de recourir à la force par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. » MUSSO Federica, « L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le trafic de migrants en mer et le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies », in *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomylex, 2018.

1146 DUMONT Gérard-François, « La crise des migrants, l'operation anti-passeurs de l'UE et l'ONU », 2015.

1147 BERTHELET Pierre, *Le droit institutionnel de la sécurité intérieure européenne*, P.I.E.-Lang, 2003.

1148 BLUMANN Claude (dir.), *L'Union Européenne et les crises*, Bruylant, 2010.

1149 Celui ci est toutefois envisagé dés le début de l'opération comme une réalité oppérationelle par le considérant 6 « La CNUDM ainsi que les conventions SOLAS et SAR prévoient notamment l'obligation de porter secours aux personnes en détresse en mer et d'acheminer vers un lieu sûr les personnes qui ont survécu; à cette fin, les navires affectés à l'EUNAVFOR MED seront prêts, avec les moyens nécessaires, à exécuter les tâches correspondantes sous la coordination du centre de coordination de sauvetage compétent. », Décision (PESC) 2015/778 *op. cit.*

l'opération sont avant tout le respect de l'embargo en Lybie sur les armes[1150], et la lutte contre les passeurs se livrant au trafic international de migrants par voie maritime tel que le prévoient les protocoles internationaux. L'opération est militaire et n'obéit pas au même régime juridique que des opérations lancées par des Etats telles que l'Italie avec *Mare Nostrum*[1151], ou les opérations mises en œuvre par l'Agence FRONTEX. Les voies de coopérations ne sont toutefois pas fermées avec les autres acteurs impliqués dans la région. (c)

a) Le déploiement par phase de l'opération dans les limites du cadre onusien

§414. Le concept de gestion de crise au sens de l'Union et dans le cadre des opérations PESC se déroule par phase. Le déploiement par phase est une méthode que l'on a pu constater dans les opérations de l'Union au large et sur le territoire de la Somalie et reprise dans le mandat de Sophia[1152]. Le déploiement étend progressivement ses bases juridiques d'action et les capacités pouvant être déployées sur le terrain, la montée en puissance progressive vient répondre de manière proportionnelle aux menaces constatées sur le terrain. L'opération va être lancée suite à un naufrage le 19 mars 2015[1153]. Le cadre juridique s'appliquant aux opérations PESC est composite[1154], dans ce cas précis le Conseil de sécurité va s'inquiéter de la situation en mer méditerranée et du nombre croissant de naufrages et de morts de migrants tentant de rejoindre les côtes européennes. Dans sa communication du 18 mai qui lance officiellement l'opération, le Conseil de

---

1150 COMITÉ POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ, *Décision (PESC) 2016/1637 du Comité Politique et de Sécurité du 6 septembre 2016 relative au lancement de la contribution de l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA) à la mise en œuvre en haute mer, au large des côtes libyennes, de l'embargo des Nations unies sur les armes (EUNAVFOR MED/4/2016)*, JOUE, 10 septembre 2016.

1151 MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ITALIEN, « Archive : Mare Nostrum Operation », 2013, [consulté le 11 avril 2018].

1152 « En vue d'atteindre ces objectifs, le Conseil de l'UE a privilégiée une approche progressive qui s'explique essentiellement par l'audace du mandat attribué à l'Opération Sophia » MUSSO Federica, *op. cit.*

1153 « Le naufrage d'un bateau de migrants fait craindre 700 morts en Méditerranée », *Le Monde.fr*, 19 avril 2015, [consulté le 20 septembre 2018].

1154 Considérant 6 « L'opération PSDC de l'Union sera menée en conformité avec le droit international, en particulier avec les dispositions pertinentes de la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982, les protocoles de 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (ci-après dénommé «protocole contre le trafic illicite de migrants») et visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnels à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) de 1974, la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR) de 1979, la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (convention de Barcelone) de 1976, la convention de Genève de 1951 concernant le statut des réfugiés et le principe de non-refoulement et le droit international relatif aux droits de l'homme. », Décision (PESC) 2015/778 *op. cit.*

l'Union va « mettre en place une opération militaire de l'UE — EUNVAVFOR Med — pour mettre fin au modèle économique des trafiquants en Méditerranée »[1155].

§415. L'objectif de l'Union reste toutefois de s'inscrire dans le cadre du droit international et pour cela l'Union va chercher à obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité, pour l'activation des différentes phases de l'opération. L'enjeu d'une autorisation du Conseil de sécurité vise particulièrement l'usage de la force en mer[1156]. Le premier obstacle apparaît ici, car les membres du Conseil de sécurité ne vont pas avoir la même perception de la situation qu'ils avaient pu avoir face à la situation en Somalie. Le fait est que, même si deux de ses Etats membres font partie des cinq grands du Conseil de sécurité[1157], l'Union dans aucune des résolutions s'appliquant à la méditerranée ne sera pas reconnue en tant que telle.

§416. Les destinataires des futures autorisations seront bien les Etats « agissant individuellement ou dans le cadre d'organisation régionale »[1158]. La vision de l'Union, est quant à elle unitaire et prévoit d'agir de concert, un point de vue explicité par la Haute Représentante aux affaires étrangères de l'Union qui considère qu'« aucune mesure ne sera à elle seule efficace. Tous les volets de notre action sont importants : sauver des vies en mer, traiter les causes profondes avec nos partenaires et démanteler les réseaux criminels de passeurs » [1159]et inscrit clairement l'Union comme agissant en tant qu'organisation régionale, et non pas au nom de certains de ses Etats membres individuellement.

§417. Le contexte juridique et politique qui s'applique aux forces navales réunies par les Etats membres change selon la phase de l'opération. Dans les étapes de transition, c'est le Conseil qui évalue si les conditions sont réunies ou non pour passer d'une phase à

1155 « Le Conseil met en place une opération navale de l'UE visant à démanteler les réseaux de trafiquants d'êtres humains en Méditerranée », 2015, [consulté le 11 septembre 2018].

1156 « Si la Haute représentante de l'Union a considéré n'avoir rencontré aucune résistance politique majeure lors de la présentation du projet d'opération au Conseil de sécurité le 11 mai 2015, en pratique l'Union n'avait encore pu obtenir, fin juin, de résolution du Conseil de sécurité. Il en est résulté un nécessaire découpage de l'opération en trois phases : 1/ renseignement ; 2/ interception ; 3/ neutralisation » HARMONIC Anne et BILLET Carole, « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne - Réaction renouvelée et renforcée de l'Union européenne aux naufrages de migrants en Méditerranée : l'Union européenne à la recherche d'une réponse globale », *RTD Eur.*, 2015, 2015.

1157 Expression utilisée pour désigner les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU disposant du droit de véto, Les Etats-Unis d' Amérique, la République Française, le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la République populaire de Chine et la Fédération de Russie.

1158 « Il est à noter que le Conseil de sécurité n'a pas autorisé directement l'UE, mais il s'est adressé aux Etats membres (des nations unies) engagés dans la lutte contre le trafic de migrants, agissant individuellement ou dans le cadre d'organisme régionaux. » F. MUSSO, préc., note 9.

1159 Mme Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », Conseil des affaires étrangères, 18/05/2015.

l'autre. La première phase concerne « la détection et la surveillance des réseaux de migration grâce à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles en haute mer, dans le respect du droit international »[1160]. De telles opérations s'inscrivent dans le cadre général de l'action en mer, ne requièrent pas d'autorisation spécifique étant donné que la mission européenne agit en haute mer et non pas dans les eaux territoriales d'un État-tiers. Le cadre juridique souple et adaptable à chaque opération est une des raisons d'explication du déploiement rapide sur zone des forces de l'Union au large de la Lybie. La seconde phase attrait au contrôle des navires et de leurs cargaisons, et se découpe elle-même en deux phases. La première, 2 (a)[1161] consiste à « intervenir dans les conditions prévues par le droit international de la mer contre des navires et des embarcations [.] Les forces européennes ne se contenteront plus d'observer, mais pourront " arraisonner, fouiller, saisir et dérouter les navires, appréhender les trafiquants et les conduire à la justice " »[1162]. Le 28 septembre 2015, la seconde phase est activée dans sa phase a)[1163]. Le cadre de telles opérations est donné à la fois par la convention de Montego Bay et, par la convention SOLAS[1164] de 1974, la convention SUA[1165], ainsi que la convention des nations unies contre la criminalité organisé[1166] et son protocole additionnel contre le trafic de migrants[1167] de 2000.

§418. La phase 2 b[1168] prévoit l'intervention au sein même des eaux libyennes pour maximiser l'impact de l'opération et les possibilités de répression et marque ainsi le début des difficultés, car le cadre juridique applicable ne dépend plus des règles générales du droit de la mer, mais bien d'une autorisation du Conseil de Sécurité[1169]. Il en va de même

---

1160 Art. 2 §2 a] , Décision (PESC] 2015/778 *op. cit.*
1161 Art. 2 §2 b] i) *Ibid.*
1162 BALMOND Louis, « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA », *PSEI*, 2, 2015.
1163 COMITÉ POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ, *Décision (PESC) 2015/1772 du Comité politique et de sécurité du 28 septembre 2015 concernant le passage de l'EUNAVFOR MED à la deuxième phase de l'opération, tel que prévu à l'article 2, paragraphe 2, point b) i), de la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED)*, JOUE, nº L 258/5, 3 octobre 2015.
1164 Convention SOLAS *op. cit.*
1165 Convention SUA *op. cit.*
1166 *op. cit.*
1167Protocole de Palerme *op. cit.*
1168 Art. 2 §2 b] ii), Décision (PESC) 2015/778, « en conformité avec toute résolution applicable du Conseil de sécurité des Nations unies, ou avec l'accord de l'État côtier concerné, procède à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer ou dans les eaux territoriales et les eaux intérieures de l'État côtier, des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, dans les conditions prévues par ladite résolution ou ledit accord » *op. cit.*
1169 « Afin que les forces navales européennes puissent arraisonner, saisir et dérouter les embarcations des passeurs qui battent pavillon d'un Etat ou qui, bien que sans nationalité, naviguent dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté d'un Etat cotier, l'UE envisage deux solution alternatives : l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU ou l'accord de l'Etat cotier concerné. ». Elle n'obtiendra ni l'un ni l'autre MUSSO Federica, *op. cit.*

pour la phase 3 qui va encore plus loin en prévoyant de prendre « toutes les mesures nécessaires à l'encontre d'un navire ou d'une embarcation et des ressources connexes soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, y compris en les éliminant ou en les mettant hors d'usage, sur le territoire dudit État, dans les conditions prévues par ladite résolution ou ledit accord. »[1170]. L'Union, demande l'autorisation du Conseil de sécurité pour pouvoir intervenir dans une situation comparable à celle de la Somalie, dans la mesure où la Lybie n'est plus en mesure d'assurer cette mission elle-même[1171].

§419. La volonté de déploiement rencontre si ce n'est des résistances, du moins de la méfiance s'explique en grande partie à l'antériorité de l'intervention militaire de certains Etats membres en Lybie et de l'interprétation extensive qui avait été fait de l'autorisation du Conseil de Sécurité[1172]. La résolution 2240[1173] du Conseil de sécurité autorise le déploiement des phases 2 et 3 de l'opération Sophia, si et seulement si, l'Etat libyen et son gouvernement internationalement reconnu, à savoir le gouvernement fédéral de transition basé à Tripoli donne son accord, une limite dans les faits difficilement surmontables. L'opération Sophia, se trouve *de facto* empêché juridiquement, sur l'objectif d'intervention au sein des eaux territoriales et marque une limite juridique en termes de droit international de l'efficacité des opérations PESC.

§420. Le cadre juridique particulièrement complexe va conduire *in fine* et faute d'accord, à la mise en œuvre parcellaire de l'opération EUNAVFORMED, l'Etat libyen n'ayant pas donné son accord pour intervenir dans ses eaux territoriales. L'action de Sophia et son mandat ne se limite pas à la seule action militaire, et comporte aussi une action de formation et d'action de soutien aux autorités locales dès 2016[1174]. L'idée qui

---

1170 Art. 2 §2 c] Décision 'PESC) 2015/778 *op. cit.*

1171 « le Conseil autorise le recours à la force non pas contre l'Etat libyen [...] mais à la place de l'Etat libyen qui s'est avéré incapable de maintenir l'ordre public au large de ses côtes » MUSSO Federica, *op. cit.*

1172 « L'UE en appelle à l'application de l'article 7 de la Charte onusienne, qui évoque une menace sur la paix. Les réticences de la Chine et de la Russie, membres permanents du Conseil de sécurité, sont toutefois évidentes. A Bruxelles, la diplomatie russe a exprimé il y a quelques jours ses réticences à propos de la possible destruction de bateaux utilisés par les passeurs. Certains pays africains, comme l'Angola, ont également manifesté leur désapprobation. D'autres Etats, arabes notamment, ne veulent pas voir les Occidentaux outrepasser un éventuel mandat qui leur serait délivré, comme en 2011, après la résolution qui avait autorisé le recours à la force contre la dictature du colonel Kadhafi, en Libye. » STROOBANTS Jean-Pierre, « Drame des migrants en Méditerranée », *Le Monde.fr*, 12 mai 2015, [consulté le 19 septembre 2018].

1173 Résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité *op. cit.*

1174 *Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA)*, JOUE, n° L 162/18, 21 juin 2016, [consulté le 5 janvier 2018].

guide une telle stratégie est qu'en aidant l'Etat failli qu'est la Lybie[1175] à rétablir sa capacité de pouvoir de police au de large de ses côtes. L'opération va chercher à pallier cette difficulté l'article 2bis de son mandat qui prévoit que les forces maritimes sous mandat de l'Union contribuent au « renforcement des capacités et formations des garde-côtes libyens et de la marine libyenne ».

§421. L'objectif de Sophia, comme le rappelle l'article 2ter, est aussi d'assurer l'effectivité de l'embargo des Nations unies sur les armes, « dans la zone d'opération et dans la limite de ses moyens et de ses capacités, l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA mène des activités de surveillance et recueille des informations sur les trafics illicites, y compris des informations sur le pétrole brut et d'autres exportations illégales qui sont contraires aux résolutions 2146 (2014) et 2362 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies, contribuant ainsi à la connaissance de la situation et à la sécurité maritime en Méditerranée centrale »[1176]. L'opération s'inscrit dans l'approche globale à l'européenne[1177], comme cela fut vrai pour la situation de crise en Somalie, la politique de la canonnière uniquement militaire ne saurait apporter de solution durable à une crise migratoire et en premier lieu humanitaire.

§422. L'opération Sophia à elle seule ne saurait suffire et doit s'accommoder des limites imposées par le droit international qui ne permet pas le déploiement total de l'opération[1178]. L'approche globale à l'européenne s'inscrit dans un cadre plus général de *peace building* présente au sein de la doctrine internationale[1179] et va se voir compléter par une seconde opération PESC de l'Union, opération EUBAM Lybia.

1175 GONZALEZ Marie, « La Libye », sur *Vision-Internationale* [en ligne], publié le 5 août 2018, [consulté le 17 septembre 2018].

1176 Art. 2 ter §4, Décision (PESC) 2015/778 *op. cit.*

1177 « Destinée à contribuer au démantèlement des réseaux de trafiquants et de passeurs qui sont responsable des pertes de vie en mer, cette opération s'inscrit à nouveau dans le cadre de l'approche globale adoptée par l'UE en matière de migration, laquelle vise à s'attaquer tant aux symptome actuels qu'aux causes profondes du phénomène, telle que les conflits, la pauvreté les changements climatiques, et les persécutions. » PROUTIERE-MAULION Gwenaele, « De la capacité de l'UE en tant qu'acteur régional à développer une action à vocation universelle », in *Maritime Areas : Control and prevention of illegal traffics at sea.*, GOMYLEX, 2016.

1178 « L'UE avait prévu de recevoir le soutien des autorités libyennes ou, au moins, l'aval du Conseil de sécurité sur la mise en oeuvre de sa mission navale [...] l'UE toutefois, n'a pas prédit le scepticisme des autorités lybiennes quand à toutes initiatives [...] sur leur territoire. L'Ue n'a pas pris en compte l'intention du Conseil de sécurité de ne pas affaiblir les déjà fragiles prérogatives souveraines du Gouvernement d'entente nationale » MUSSO Federica, *op. cit.*

1179 DUCROQUETZ Florence, *The European Union and Peacekeeping* [microfiche], Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2010 MATTIATO Alessandro, « EU Peacebuilding in the CSDP Framework », *Brussels Journal of International Studies*, 2016, [consulté le 14 septembre 2018].

b) L'opération d'appui civil EUBAM Lybia

§423. L'approche militaire ne suffit pas et l'objectif de l'Union comme des négociations menées sous l'égide de l'ONU est avant tout de lutte contre la crise en Libye de manière directe. La lutte contre les activités illicites en mer spécialement le trafic de narcotique par voie maritime et le trafic de migrants ou encore d'armes passe par la stabilisation du pays. L'un des prérequis pour cette stabilisation est le rétablissement de la capacité de l'Etat à assurer la surveillance de ses espaces terrestres et maritimes. L'opération EUBAM Libya, lancé en 2013[1180] a inscrit dans ses missions, le soutien et la reconstruction des infrastructures civile de police de l'Etat Libyen, dans la droite ligne de l'action de la mission des Nations unies en Lybie[1181]. Sa mise en œuvre fait suite à la proposition du Conseil de porter assistance à la Libye en date du 22 juillet 2012, proposition acceptée le 9 janvier 2013 par échange de lettres, il en a résulté une mise en application d'une opération de gestion de crise dans le cadre le 31 janvier 2013[1182].

§424. L'objectif de l'opération est avant tout de sécuriser les frontières et d'en permettre le contrôle par l'Etat libyen[1183], ce qui parait très ambitieux aux vues de la complexité opérationnelle sur place[1184]. Les objectifs vont être renforcés en 2016 avec le rajout pour la mission qu'elle « concourra également à un processus global de planification de la réforme du secteur de la sécurité civile, en vue de préparer une éventuelle mission civile de gestion de crises portant sur le renforcement des capacités et l'assistance »[1185]. Le mandat évolue ainsi en s'adaptant à la situation sur place et à la complexité tant juridique qu'opérationnelle des conditions d'interventions en Lybie.

1180 *op. cit.*

1181 § Décide de créer pour une période initiale de trois mois une Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL), dirigée par un Représentant spécial du Secrétaire général, et décide en outre que la MANUL sera mandatée pour épauler et soutenir les efforts faits par la Libye afin de : a] Rétablir l'ordre et la sécurité publics et promouvoir l'état de droit; b) Entamer une concertation politique sans exclusive, encourager la réconciliation nationale, et lancer la rédaction de la constitution et le processus électoral; c] Étendre l'autorité de l'État, notamment en renforçant les institutions responsabilisées qui commencent à se constituer et en rétablissant les services publics; d) Défendre et protéger les droits de l'homme, notamment ceux des personnes appartenant à des groupes vulnérables, et soutenir la justice transitionnelle; e] Prendre les mesures immédiates voulues pour relancer l'économie; f) Coordonner l'appui qui pourrait le cas échéant être demandé à d'autres intervenants multilatéraux et bilatéraux CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Résolution 2009 », S/RES/2009, 2011.

1182 Considérant 1, 2 et 3, Décision (PESC) 2013/233 *op. cit.*

1183 *La difficulté aussi bien juridique que politique vient de l'effectivité du gouvernement libyen, divisé en deux depuis la seconde guerre civile entre Tobrouk et Tripoli (source ?)*

1184 Art. 2, Décision (PESC) 2013/233 *op. cit.*

1185 *Décision (PESC) 2016/207 du Conseil du 15 février 2016 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya)*, JOUE, nº L 39/45, 15 février 2016.

§425. L'objectif de l'Union est tout à la fois de prévoir un cadre juridique lui permettant de prêter assistance et préparer une future opération sur le terrain. La mise en œuvre sur le terrain a été plus que complexe, avec l'évacuation vers Tunis en 2014 causé par une grave dégradation des circonstances sécuritaires dans le pays, jusqu'au retour partiel de l'opération en 2017 et 2018[1186]. La première difficulté vient de l'instabilité politique présente en Lybie, ce qui conduira la mission a délocalisé son quartier général à Tunis fin juillet 2014[1187] aux vues des combats intenses autour de l'aéroport de Tripoli. L'opération si elle n'est pas directement maritime, à des impacts directs sur la criminalité en mer au large de la Lybie. La reconstruction de l'infrastructure policière et judiciaire de la Lybie apparaît comme un complément indispensable à la lutte menée par Sophia en mer contre les passeurs.

§426. La mission et le mandat bien qu'il soit très limité, va rencontrer plusieurs obstacles sur le terrain, dû à la fois au climat général et à la volonté de l'Union de se contenter juridiquement et politiquement à l'appui en termes de sécurisation des frontières sans prendre parti officiellement pour l'un des deux camps se disputant la direction du pays. Le besoin de reconstruction et bien présent, l'implication de l'Union est toutefois nettement plus circonscrite que lors de l'opération EUTM Somalia. La raison en est à la fois simple et complexe, dans un premier temps l'opération EUBAM Lybia si elle affirme sa coopération avec la mission des Nations unies ne s'inscrit pas clairement en réponse à une demande onusienne, mais au contraire en réponse à une acceptation de son offre d'assistance par le gouvernement libyen[1188].

§427. L'approche est toutefois la même avec la volonté de recourir à une approche globale, stratégie confirmée par le fait que l'Union envisage à terme le déploiement d'une mission civile sur le terrain. Le déploiement d'une telle opération aurait pour objectif de « régler les aspects répressifs de la lutte contre la migration clandestine, le trafic de migrants et la traite des êtres humains, tout en encourageant une action à plus long terme

---

1186 HUBAUT Leonor et GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le quotidien difficile d'EUBAM Libya », sur *Bruxelles2* [en ligne], publié le 22 octobre 2013, [consulté le 11 septembre 2018].

1187 « Le porte-parole de la diplomatie européenne a annoncé jeudi que la représentation de l'Union européenne en Libye avait été transféré provisoirement en Tunisie. » « En Libye, le cessez-le-feu aura été de courte durée », *Le Monde.fr*, 31 juillet 2014, [consulté le 24 septembre 2018].

1188 « La mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya) a été déployée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en mai 2013 afin d'aider les autorités libyennes à améliorer et à renforcer la sécurité des frontières du pays. Cette mission civile répond à une invitation lancée par la Libye et fait partie de l'approche globale de l'UE visant à appuyer la reconstruction du pays après le conflit qu'il a connu. » SERVICE EUROPÉEN DE L'ACTION EXTÉRIEURE, « Mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya) », 2015, [consulté le 17 septembre 2018].

sur la réforme du secteur de la sécurité, y compris la gouvernance. La mission serait conduite à la demande des autorités libyennes légitimes, qui devraient y adhérer pleinement. »[1189]. L'Union fait ainsi transparaitre sa volonté d'implication en tant que médiateur dans la région et de *capacity building* tant au plan légal, que sur le plan des infrastructures. L'approche toutefois volontariste de l'Union et après les restrictions imposées à l'opération Sophia s'inscrit dans la prudence en terme aussi bien juridique que politique. Le mandat est ainsi renouvelé jusqu'en 2018, les Etats-membres, prenant actes de la valeur ajoutés que représente EUBAM Libye dans le processus de stabilisation du pays et de conseils aux différents acteurs nationaux[1190].

c) L'apport de la PESC dans la lutte contre les activités illicites en mer.

§428. Le déploiement de l'opération Sophia et de l'opération EUBAM Lybia est certes une démonstration de capacités, il révèle aussi un certain nombre de limites sur les outils juridiques à dispositions de l'Union. La lutte contre les activités illicites en mer, qu'il s'agisse de trafics ou d'incapacité pour un Etat d'assurer ses missions de polices en mer, peut prendre de multiples formes. La pluralité des menaces et des situations a souligné la souplesse qu'offre la PESC dans le déploiement d'opérations, le mécanisme de financement Athéna fluidifiant aussi les mises en œuvre rapides. Toutefois, la PESC n'est pas un couteau suisse légal, et se retrouve limitée en termes de droit par le cadre général du droit international, et par les faits en fonction du degré de coopérations et de volontés politiques de l'Etats où l'Union souhaite intervenir. D'une part le cadre international, conventionnel ou coutumier, vient rappeler la nécessité du consentement de l'Etat pour le déploiement de forces sur une zone terrestre ou maritime placée sous sa souveraineté.

§429. Le même prérequis s'applique pour l'installation de mission civile ou l'usage de la force au sein de ses eaux territoriales. La question de l'usage de la force vient ici interroger une des limites de la PESC, si l'Union se place dans le cadre international et peut considérer qu'une situation constitue une menace à la paix et à la sécurité au sens des Nations unies[1191], elle n'a pas au sens du droit international le droit d'agir directement.

[1189] « La mission EUBAM Libya prorogée jusqu'en août 2017 », *EU Neighbours* (6 août 2016).

[1190] « La présence renforcée d'EUBAM en Libye a eu un impact positif sur le rôle de la mission aux yeux des Etats-membres de l'UE. Le positionnement de la mission au centre des partenaires confère à EUBAM Libye un puissant effet de levier pour former et conseiller les acteurs dans tous les domaines. EUBAM Libye est reconnue comme un centre d'expertise et de coordination dans tous les domaines concernés par la sécurité civile en Libye." « Fiche d'information sur la mission intégrée de l'Union européenne d'assistance aux frontières en Lybie (EUBAM) », 2018, [consulté le 17 septembre 2018].

[1191] Une telle menace est constatée par le Conseil comme le prévoit l'article 39 de la Charte. « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression

Pour ce faire, elle doit obtenir un mandat du Conseil de Sécurité agi en vertu du chapitre 7, et autorise au cas par cas le déploiement de telles opérations. Le fait est que, comme ce fut le cas pour la Somalie et c'est le cas en Lybie, le Conseil précise dans ces résolutions d'une part qu'une autorisation pour une situation donnée ne saurait constituer un fondement pour dégager une nouvelle coutume, et, d'autre part, que l'accord de l'Etat concerné est nécessaire pour pouvoir agir. Les résolutions du Conseil de sécurité reconnaissent certes les efforts et les initiatives prises par l'Union et reconnaissent que la situation en Libye continue de constituer une menace contre la paix et la sécurité internationale[1192].

§430. Toutefois, les autorisations d'intervention sur zone pour faire face à la menace concernent les Etats membres individuellement, et non pas l'Union en tant qu'organisation régionale. La formulation permet aux Etats « d'agir individuellement ou dans le cadre d'organisation régionale », la seule organisation régionale étant en capacité d'agir dans la région reste l'Union. Les mêmes différences de perceptions se retrouvent à la fois, au sein des Nations Unies et à l'intérieur de l'Union ou la mise en œuvre d'opération PESC fait souvent l'objet d'âpre négociation entre les différents acteurs. Dans l'exemple de la Lybie, c'est en grande partie l'Italie qui a pris le leadership en raison des liens économiques et historiques qu'elle entretient avec le pays.

§431. Dans le cas précis de la Lybie la capacité de l'Etat à donner son consentement, pose en partie question, aucun gouvernement central ne contrôle le pays, et deux gouvernements existent avec chacun leurs capitales et revendiquent cette capacité à donner leur accord. La situation est envisagée par le droit international, qui, en reconnaissant *de facto* le gouvernement libyen installé à Tripoli comme le gouvernement légitime[1193], lui octroie cette capacité à donner son accord pour permettre à des forces étrangères d'agir dans ses eaux territoriales[1194].

---

et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » .

1192 *Résolution 2213*, S/RES/2213, 27 mars 2015.

1193 point 3 « Fait sien le communiqué de Rome du 13 décembre 2015 par lequel le Gouvernement d'entente nationale est reconnu comme seul gouvernement légitime de Libye, et insiste sur le fait qu'un Gouvernement d'entente nationale doit être établi sans attendre dans la capitale, Tripoli, afin que la Libye dispose des moyens nécessaires pour maintenir la gouvernance et promouvoir la stabilité et le développement économiques, et se déclare résolu à appuyer le Gouvernement d'entente nationale » *Résolution 2259*, S/RES/2259, 23 décembre 2015.

1194 « Sophia n'agit que dans les eaux internationales, l'enjeu maintenant c'est d'entrer dans les eaux territoriales de la Libye, ce qui nous permettrait de réaliser plus de sauvetages qu'aujourd'hui. Mais pour cela, nous avons besoin que le gouvernement libyen nous le demande expressément. » *Federica Mogherini : « Nous avons sauvé en mer 12 600 personnes avec l'opération "Sophia" »* [Le Monde] mené par Ducourtieux Cécile, Mogherini Federica, 16 avril 2016, [consulté le 21 septembre 2018].

§432. La notion d'Etat failli[1195], directement en lien avec la lutte contre les activités illicites en mer. Par définition, un tel Etat failli qui ne peut exercer son pouvoir de police ni à terre ni en mer bien que présent dans la doctrine, ne justifie pas aux yeux du droit international une capacité d'action directe par le seul fait de la non-effectivité du contrôle étatique sur son propre territoire. Les missions, civiles ou militaires des différents acteurs internationaux, partagent ceci avec les autres acteurs internationaux sur zone, qu'elles sont en grande partie soumises à la conjoncture et aux degrés de coopérations des autorités sur place[1196]. La situation fut tellement dégradée en 2014 que l'Union a dû évacuer le quartier général de la mission civile EUBAM Lybia pour s'installer à Tunis, le retour ne datant que de 2018 avec le reste de la communauté internationale[1197].

§433. Le cadre juridique des missions PESC ne doit pas être confondu avec le cadre général des opérations de maintien de la paix,[1198] qui agissent au titre d'un mandat de l'ONU. La principale différence que l'on peut soulever réside dans la rapidité d'action d'une action PESC, en comparaison à la mise en place d'une mission de maintien de la paix qui peut prendre du temps. Le préalable à tout déploiement pour les missions de maintien de la paix de l'ONU, est de trouver un consensus au sein d'un nombre suffisant de membres des Nations unies, qui acceptent d'y contribuer humainement ou matériellement pour que l'opération devienne réalité. La comparaison est parlante entre

---

1195 Une multitude de définitions existe sur le concept même d'Etat failli dans la doctrine. « « Tant pour les « États faillis » que pour des concepts connexes, dont celui d'« État fragile », les définitions universitaires les plus précises à ce jour sont celles du Crisis States Research Centre de la London School of Economics and Political Science (LSE), créé en 2000 par le politologue américain James Putzel grâce à un financement du ministère britannique du Développement (Department for International Development, DFID). » « États en crise » (Crisis states), ce centre rattachait sa définition du failed state à la notion de state collapse , définie comme une situation où l'État est incapable de remplir ses fonctions de base, et notamment d'assurer la sécurité intérieure comme extérieure, bien qu'il dispose théoriquement du monopole de la force légitime, selon la célèbre définition de Max Weber. Un « État en crise » était en danger de state collapse , car « soumis à un stress aigu », alors qu'un « État fragile » était « susceptible d'entrer en crise dans au moins l'un de ses sous-systèmes », de par sa «vulnérabilité aux chocs internes et externes" GAULME François, « « États faillis », « États fragiles » », *Politique étrangère*, Printemps, 2011.

1196 « La Libye ne veut « ni intervention militaire étrangère ni mission de maintien de la paix » », *Le Monde.fr*, 6 février 2015, [consulté le 19 septembre 2018]..

1197 « Libye », RFI Afrique, 2016.

1198 « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se déploient sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce mandat détaille les tâches précises qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit accomplir. Les mandats du Conseil de sécurité varient selon la situation, la nature du conflit et les défis particuliers qu'il présente. Puisque les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont déployées, en général, pour appuyer l'application d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix plus global, les mandats du Conseil de sécurité sont influencés par la nature et le contenu des accords conclus entre les parties » DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN LA PAIX et DEPARTEMENT DE L'APPUI AUX MISSIONS, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies Principes et Orientations*, [s. n.], 2008, p. 16.

l'EUBAM Lybia et la MANUL[1199] pour illustrer la différence entre une opération onusienne et une opération de l'Union. La MANUL n'est pas une mission de la paix, à proprement parler, mais une mission politique spéciale[1200].

§434. Les limites sont bien réelles pour le mécanisme qu'offre la PESC à l'Union, car certes elle lui permet d'agir à la fois contre la menace à proprement parler et à contre ses sources au titre de sa vision globale. Elle demande aussi des moyens conséquents et un réalisme qui peut lui faire défaut, le mandat juridique donnée aux deux opérations apparaissant comme très large dans le cas des deux interventions en Lybie. L'un des reproches faits à l'opération Sophia vient du fait que, bien qu'agissant en haute mer et non pas sur le territoire de l'Union, elle est avant tout tournée vers la répression des activités illicites et non pas la gestion de leurs conséquences. Le mécanisme de Sophia s'est trouvé fortement atténué comme son impact par le fait que les autorisations par le gouvernement libyen et le Conseil de sécurité ne soient pas intervenus en ce qui concerne l'intervention directe au sein des eaux territoriales libyennes.

[1199] NATIONS UNIES, « Historique MANUL », [consulté le 21 septembre 2018] « L'Union européenne contribue à l'action onusienne, en transposant les sanctions élaborées dans le cadre du Comité de sanctions créé par la résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité et en encourageant le dialogue au sein du Quartet. Le Quartet, réunion de représentants de l'Union africaine, de l'Union européenne, de la Ligue arabe et des Nations unies, s'est réuni le 30 avril 2018 pour réitérer son soutien au plan de Ghassan Salamé. Une délégation avec à sa tête Frederica Mogherini était également présente à la rencontre organisée à Paris le 29 mai 2018. L'action de l'UE peut également s'inscrire en dehors du cadre onusien, tout en restant en soutien de la mission de la MANUL. C'est le cas des sanctions autonomes, dont celles à destination des personnalités politiques comme Aguila Saleh, dont le comportement a été sanctionné pour freiner la résolution de la crise politique » MM. CÉDRIC PERRIN, RACHEL MAZUIR ,CO-PRÉSIDENTS et M. JEAN-PIERRE VIAL ET MME CHRISTINE PRUNAUD,SÉNATEURS, « Libye : entre sortie de crise et tentation du statu quo », commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 2018.

[1200]NOVOSSELOFF Alexandra, « Missions politiques et bureaux des Nations Unies », sur *Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP)* [en ligne], publié le 15 juillet 2012, [consulté le 21 septembre 2018].

Conclusion

§435. L'action opérationnelle sur des théâtres extérieurs est un des cadres juridiques à disposition de l'Union pour faire face aux activités illicites en mer. Les exemples des deux opérations navales déployées à l'heure d'aujourd'hui viennent démontrer la réelle montée en puissance de l'Union quant à sa politique extérieure. Toutefois, la nature même de la PESC rend de tels déploiements aléatoires. La preuve en est apportée par la différence de résultats entre les opérations Atalanta et Sophia qui ont connu un soutien de l'ONU bien différente. La PESC est spécifique en cela qu'elle recoupe à la fois les efforts des autres politiques européennes investis dans la lutte contre les activités illicites en mer[1201] et s'inscrit aussi dans un cadre juridique international par nature complexe et soumis à la conjoncture. Les moyens déployés sont aussi importants pour l'effectivité de la lutte que la cohérence de l'action extérieure de l'Union, une condition qui apparaît comme parfois complexe à mettre en œuvre dans un monde en constante mutation.

§436. La flexibilité de la PESC rend plus malléable le déploiement d'opérations qui dépend en grande partie de la bonne volonté des Etats membres. Le déploiement par l'Union de « forces communes » démontre sa capacité à faire face à des activités illicites en mer au nom de la protection de la paix et de la sécurité internationale. L'inscription de l'Union comme acteur maritime est apparue comme une réalité avec l'opération Atalanta. La même opération à démontrer la capacité de l'Union à organiser son action avec un ensemble d'autres acteurs qu'ils soient nationaux ou internationaux au travers de forum de discussion, on pense ici au groupe de contact sur la piraterie au sein desquels l'Union a pu se coordonner avec les autres acteurs sur le terrain, notamment les forces de l'OTAN.

§437. L'Union cherche au travers de la PESC à s'inscrire comme un acteur global dans les stratégies internationales de gestion de crises. L'approche composite qui est la sienne mêlant intervention civile et militaire pour atteindre un impact sur zone maximale, en tant qu'acteur international proactif[1202], dénote une certaine singularité qui lui est reconnue par les autres acteurs. Le couplage civilo-militaire apparaît comme une des clés de réussite pour l'approche de l'Union, elle note également une faiblesse, car demandent des investissements conséquents sans réelle garantie de succès[1203]. La dernière singularité de l'action de l'Union présente dans Atalanta, et en partie dans Sophia réside dans les

[1201] On pense ici à la politique commune de la pêche, la politique commune de sécurité maritime et son action contre les risques de pollutions illégales, ou encore la politique maritime intégrée qui cherche à coordonner les efforts des uns et des autres.
[1202] LIÉGEOIS Michel, *op. cit.*
[1203] Katarina ENGBERG, *The EU and Military Operations: A comparative analysis*, Routledge, 2013.

accords avec les Etats tiers destinés à prendre en charge de manière judiciaire les suspects arrêtés.

§438. L'Union, si elle fait preuve d'un engagement conséquent au travers de la PESC, doit aussi parler d'une seule voie ce qui peut s'avérer complexe lorsque les crises se situent à ses frontières. Dans aucun cas, la PESC, qui comporte un grand nombre de possibilités, ne saurait à elle seule constituer une réponse à l'ensemble des crises dans lesquelles l'Union se trouve et se trouvera dans l'avenir impliqué d'une manière ou d'une autre, sur le terrain toutefois l'Union apparaît comme un médiateur efficace dans la recherche d'une solution aux conflits régionaux[1204]. Si elle n'est pas la solution miracle à une Union maritime, la PESC apparaît comme un outil déterminant à la fois d'affirmation de puissance et de capacité d'action sur la scène maritime mondiale[1205].

[1204] HERRBERG Antje, *op. cit.*
[1205]AKCADAG Emine, *Le potentiel de Smart Power de l'UE*, Thèse, science politique, Université de Strasbourg, 2014.

Conclusion générale de la première partie

§439. La montée en puissance de l'Union européenne sur la scène maritime mondiale s'est traduite par l'élaboration de politiques communes prenant en compte la spécificité des enjeux maritimes telle la PCP. Les ambitions maritimes se sont traduites et construites par le biais de ses politiques communes. La survenance de crises a permis à l'Union de développer des moyens humains, juridiques et techniques susceptibles d'être mieux préparés dans l'avenir. L'évolution du cadre juridique européen se construit en réaction aux crises, et en partie seulement en anticipation, une logique auquel ne déroge pas le cadre maritime de l'Union. Les enjeux économiques et sociaux des populations des différents Etats membres sont pris en compte par l'Union dans son action sur la scène maritime mondiale, qui défend les intérêts de l'Union et de ses citoyens.

§440. L'état des lieux influence la construction de l'environnement juridique de l'Union, et contribue pour partie à faire émerger les différentes politiques communes et à les faire évoluer. Les objectifs affichés caractérisent une volonté des différents Etats membres d'avancer de manière coordonnée sur un certain nombre de sujets, sans pour autant opérer un transfert total de souveraineté sur des sujets tels que la sécurité intérieure dans son pendant maritime perçue encore aujourd'hui comme purement nationale. La constante évolution du droit de l'Union, et l'apparition de l'espace européen de liberté de sécurité et de justice marquent une étape décisive dans le maillage juridique nécessaire à la lutte contre les activités illicites en mer.

§441. L'implication progressive de l'Union a été marquée par plusieurs étapes qui ont conduit à la mise en œuvre de dispositions tout à la fois à l'intérieur des « frontières » européennes et à l'extérieure. La menace que constituent les activités telles que la pêche INN ou le risque d'agression armée à l'encontre de la marine marchande fonde l'action de l'Union sur les mers. La participation européenne au travers des rapports sur les risques en mer ou les codes de conduite, élaborés tout à la fois à l'échelle européenne qu'à celui des organisations internationales, symbolise cet engagement.

§442. L'élaboration d'un cadre juridique commun se traduit également par l'engagement au sein d'organismes internationaux tels que la FAO, ou les différentes ORGP dans lesquelles l'Union siège, de manière partielle ou totale, en tant que représentante des Etats membres.

§443. L'élaboration des politiques communes est limitée à la fois par les votes nécessaires à leur mise en œuvre et le dialogue législatif et par l'application des dispositions européennes à l'échelle nationale. L'arbitrage de la Cour de Justice des Communautés européennes puis de la Cour de Justice de l'Union européenne participe à cette construction d'une politique commune, dans le dialogue parfois conflictuel entre le droit de l'Union et son application, face aux réticences de certains Etats membres.

§444. La montée en puissance de l'Union par le biais d'une stratégie maritime régionale, traduit un cadre juridique nécessairement évolutif pour faire face à des menaces anciennes prenant de nouvelles formes. De telles menaces ont dû être redéfinies au fil des attentats, qui ont touché le monde et mettent en danger l'avenir et la sécurité de l'Union européenne. Si les politiques européennes sont le cadre juridique, dans lequel évolue l'Union, la mise en œuvre de ces politiques est assurée par une pluralité d'acteurs. Le mouvement d'agenciarisation déjà initié par le volet de la coopération policière va continuer en touchant également le secteur maritime, et traduire une montée en puissance majeure de l'Union aussi bien juridique que politique.

§445. Les différentes politiques que sont la pêche, les enjeux de frontières et gestion posée par l'espace Schengen et l'enjeu d'une sécurité maritime européenne vont toutes trois être traduites en Agences européennes exécutives. La poursuite des politiques communes par l'agenciarisation, traduit la montée en puissance de l'Union, qui, après avoir élaboré un environnement juridique régional à travers les politiques communes, vient l'enrichir avec des moyens d'action et de coopération. L'Union évolue bien souvent en réponse à des incidents à terre et en mer, et la période s'ouvrant à partir de 2010 va interroger la capacité de l'Union à faire face aux crises régionales.

TITRE II : L'ACTION DE L'UNION FACE AUX ACTIVITÉS ILLICITES EN MER AU PRISME DE SON CADRE JURIDIQUE.

§446. Le secteur maritime est concerné par plusieurs politiques européennes, avec pour principal objectif d'harmoniser les pratiques et les définitions juridiques des activités en mer, au sein des Etats-membres. *In fine*, l'harmonisation des législations nationales s'inscrit dans le cadre d'une stratégie européenne visant la coordination des activités, la sécurité et la sureté en mer. Au travers de son action sur les mers, l'Union européenne cherche à démontrer sa capacité à avoir une vision commune de gestion des océans[1206] et de leurs ressources. Un engagement à se prémunir de comportements illicites, telle la piraterie ou la pêche illégale, va se traduire au travers des politiques maritimes de l'Union européenne. La réalité des activités illicites en mer, qu'il s'agisse de la criminalité organisée, du trafic de migrants ou de différentes menaces contre les installations offshores, constitue un défi auquel l'Union tente de répondre au travers de la création des agences en concertation avec les Etats-membres.

§447. La gestion des crises[1207] s'inscrit dans le mouvement d'*agenciarisation*, qui aura des conséquences directement dans la réponse de l'Union au défi maritime européen. Les trois agences maritimes, décentralisées et consacrées à la gestion de problématiques particulières, incarnent cette tentation de répondre à des problématiques spécifiques comme la sécurité en mer avec l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM)[1208] en 2002, la mise en œuvre de la politique de la pêche avec l'Agence européenne de contrôle des pêches (2005)[1209] ou encore la gestion des frontières de l'Agence européenne de gestion aux frontières extérieures (FRONTEX)[1210] en 2004 par la création des agences européennes de seconde génération.

§448. On examinera ici les conditions et les raisons spécifiques qui ont contribué à la création et institution de ces trois agences maritimes, symbole d'une montée en puissance par à-coup de l'Union dans sa construction d'une politique maritime européenne à vocation régionale, voir mondiale, où la lutte contre les activités illicites en mer va prendre une place de plus en plus importante. Cependant, l'Union européenne reste une

---

[1206] (dir.), *Vers une politique maritime de lŮnion*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006.

[1207] On peut citer plusieurs crises dont les naufrages de l'Amodo Cadiz, l'Erika, le Prestige, autant d'incidents maritimes qui ont eu impact direct sur l'évolution de la législation européenne.

[1208] *op. cit.*

[1209] *op. cit.*

[1210] *op. cit.*

organisation internationale à vocation régionale, certes la plus intégrée à l'heure actuelle, où les Etats conservent une grande partie du pouvoir. Le triptyque européen, formé par le Conseil, représentant les Etats-membres, la Commission et le Parlement européen, a encadré ce processus de création d'agences européennes spécialisées. Les mandats initiaux des différentes agences, soumises aux principes de spécialisation et de sectorisation des activités, concentrent leurs interventions sur des problématiques spécifiques qui traduisent la volonté de gestion intégrée de l'Union[1211]. Une logique juridique propre aux agences, dont les compétences sont liées à leurs mandats fondateurs. L'action opérationnelle sur la prévention et la répression des activités illicites en mer se traduit dans leurs rapports annuels et dans les analyses de risques fournis par les agences, qui permettent d'éclairer leur action sur le terrain et les résultats obtenus depuis leurs créations.

§449. La législation, d'autant plus dans le domaine maritime, évolue suite aux incidents ; le cadre juridique européenne ne fait pas exception et les conséquences qu'ont pu avoir certains incidents internationaux, tels celui intervenu sur la plateforme Deep Water Horizon[1212] l'ont conduit à s'adapter. Un certain nombre de catastrophes maritimes et de crises entraineront l'augmentation des missions confiées aux agences, dans la lutte contre les activités illicites en mer.

§450. La création de l'Agence européenne de sécurité maritime et les conséquences que cela a eues sur le cadre européen, inaugurent un nouveau type d'agence, la première dédiée spécifiquement au domaine maritime, intervenu suite au nauvrage de l'ERIKA et la marée noire qui la suivie en 1999[1213]. L'Agence européenne de contrôle des pêches, dernier élément du triptyque maritime européen, accolé à une politique commune des pêches, va mettre en œuvre un véritable outil européen dans le respect des normes établies par les Etats-membres. L'espace Schengen a été mis en question par la gestion des mécanismes qui lui sont associé et la problématique de la disparition des frontières intérieures. C'est cette construction qui a eu pour conséquence directe la création de l'agence Frontex et dont la faiblesse des moyens initiaux ne sera pas sans poser un certain nombre de questions au fil du temps.

§451. La crise migratoire, événement d'envergure régionale, et ses conséquences sur

---

1211 « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des états membres de l'Union europénne », 2002.

1212 Incident intervenu sur la plate-forme pétrolière Deep Water Horizon, le 20 avril 2010, et entrainant une marée noire jamais vue dans le Golfe du Mexique. ; « Deepwater » [en ligne], *Le Monde.fr*, 29 mai 2010.

1213 DURUPT Vincent, « Naufrage du pétrolier « Erika » », *Le Monde.fr*, 15 décembre 1999.

les agences européennes provoquera la mutation de Frontex et la réforme des deux autres agences maritimes avec pour ambition de répondre au défi qui se pose en mer Méditerranée. Il s'agit d'un changement dans la continuité, intervenu avec l'accord des Etats membres, où Frontex se voit accorder des moyens et des dispositions juridiques importants. Il s'emble s'agir d'un fait inédit tout à la fois en droit international et en droit européen. Dès lors, après le socle que constituent les politiques européennes dans les différents secteurs, nous démontrerons en quoi les agences maritimes de l'Union européenne traduisent sa montée en puissance par le biais de l'*agenciarisation* en réponse dans la lutte contre les activités illicites et les crises en mer.

Chapitre V) L'Agence européenne de sécurité maritime : une tentative juridique de sécurité commune

§452. Les agences constituent des administrations au niveau de l'Union européenne, disposant de leurs propres agendas qui, de quelque type qu'elles soient[1214], guident leur action. À ce titre, l'action de ces agences est soumise au contrôle de leurs conseils d'administration[1215], au sein desquels les États membres sont majoritaires[1216], bien que la Commission dispose d'une certaine marge de manœuvre sur les programmes de travail de ces agences[1217]. Les agences peuvent être définies comme « des organismes permanents de droit public de l'UE, établis par les institutions par un acte de droit dérivé, qui disposent de leur propre personnalité juridique »[1218]. Dès lors, l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime (AESM/EMSA) constitue la première agence exécutive dédiée au maritime[1219], créée par l'Union européenne en 2002.

§453. À ce titre, elle marque une différence radicale, qui s'instaure avec des organes déjà existants au niveau de l'Union européenne tels qu'Europol[1220] ou Eurojust[1221] qui

---

1214 ANDREONE Fabrice, « Typologie et cadre juridique des « autres organes de l'Union européenne » », *RUE*, 2017.

1215 Dans le cas de l'EMSA, la composition de son conseil d'administration est prévue par l'article 10 de son réglement *Règlement (UE) 2016/1625 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 modifiant le règlement (CE) n°1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*, JOUE, nº L 251/77, 16 septembre 2016.

1216 Art. 11 §1 « Le conseil d'administration est composé d'un représentant de chaque État membre et de quatre représentants de la Commission, ainsi que de quatre représentants des secteurs professionnels les plus concernés, nommés par la Commission et ne disposant pas du droit de vote. » *Ibid.*

1217 « À l'EMSA, la Commission dispose d'un certain pouvoir de contrôle sur le programme de travail qui constitue une forme édulcorée de tutelle. Il revient au conseil d'administration de déterminer le programme annuel de travail qui est transmis la Commission qui peut, dans un délai de quinze jours, exprimer son désaccord. Le conseil d'administration doit alors le réexaminer et l'amender dans un délai de deux mois. Il ne peut alors qu'être adopté à la majorité des deux tiers incluant les représentants de la Commission ou à l'unanimité des États membres. La portée de ce pouvoir de la Commission reste toutefois difficile à mesurer. » DUBOS Olivier, « Les agences décentralisées : catégories juridiques et méandres de la gouvernementalité dans l'Union », in *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2016, p. 138.

1218 CHAMON Merijn, *op. cit.*, p. 294.

1219 Pour une étude exaustive sur l'action et le dispositif institutionel de l'EMSA depuis sa création jusqu'à sa récente réforme voir LANGLAIS Peter, *Sécurité maritime et droit de l'union européenne*, Bruylant, 2016.

1220 « Acte du Conseil, du 26 juillet 1995, portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol) », 1995. Europol sera par la suite transformé en véritable agence européenne en 2010 : CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol)*, JOUE, nº L 121/37, 15 mai 2009. Europol connaitra une troisième mutation en 2016 et changera de nom mais non d'acronyme pour devenir l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs : *Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)*, JOUE, nº L 135/53, 11 mai 2016.

1221 MÉGIE Antoine, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », *Politique européenne*, n° 23, 2007.

sont, eux, directement rattachés à la commission. La création de ces agences s'inscrit dans un mouvement plus large d'« agencification »[1222] qui a marqué la construction des institutions de l'Union. L' « agencification » désigne la tendance au sein de l'Union à créer une agence en réponse à une problématique spécifique, de manière plus générale les agences s'inscrivent comme une composante essentielle pour garantir l'application du droit de l'Union[1223].

§454. Ainsi, « Il est possible de distinguer quatre vagues d'agencification au niveau européen »[1224], elles se répartissent respectivement entre le début des années 1970 et le début du 21e siècle avec depuis 2009[1225] une quatrième vague d'agences. L'objectif d'une Agence réside dans la mise en commun des moyens des États membres dans le cadre d'une même mission, à l'échelle régionale, en l'espèce la sécurité maritime (1,1).

§455. L'EMSA a été créée pour faire face aux différentes menaces en mer[1226], et de manière plus globale instaurer et maintenir un haut niveau de sécurité maritime au sein de l'espace maritime européen[1227]. Dans ce cadre, le mandat de l'agence concentre son action dans la prévention du risque de pollution[1228]. De plus, celui-ci comprend la gestion de crises qui y sont liées à ces risques, lorsqu'ils se transforment en catastrophe maritime, telle qu'une marée noire[1229]. L'émergence d'un tel risque résulte potentiellement des activités illicites en mer, dont il peut constituer une conséquence immédiate, et menace les équilibres maritimes et océaniques. L'établissement d'un cadre commun d'action constitue

---

1222 La définition et la distinction au sein du mouvement de croissance des agences développée par Chamon sera repris ici. Celle ci défini l'agencification comme "« Il est possible de faire une distinction entre l'agencification quantitative et l'agencification qualitative. Par la première nous entendrons non seulement la croissance du nombre d'agences qui ont été établies, mais aussi la croissance de la partie du budget européen réservée aux agences et le nombre croissant de fonctionnaires employés par celles-ci. L'agencification qualitative se réfère aux attributions, de plus en plus significatives, de tâches ou compétences des agences » CHAMON Merijn, *op. cit.*, p. 294- 295.

1223 « les organismes qualifiés « d'agences décentralisées » par les institutions de l'UE sont, d'un point de vue pratique, devenus indispensable pour le développement et l'application du droit européen » *Ibid.*, p. 293.

1224 *Ibid.*, p. 295.

1225 « Le première était celle des années 1970 [...] La deuxième vague s'est produite dans les années 1990 [...] Les agences qui ont été établies au début du 21e siècle forment la troisième vague [...] Finalement, la quatrième vague se déroule actuellement depuis l'année 2009 » *Ibid.*

1226 GERMOND Basil, « Les forces navales européennes face aux « nouvelles menaces » en mer », *Relations internationales*, 125, 2006.

1227 L'expression s'entend au sens de l'addition des espaces maritimes sous juridictions des États membres de l'Union européenne, auquel s'ajoutent au titre de la surveillance des espaces maritimes qui constituent le voisinage immédiat de l'Union.

1228 Avant la création de l'Agence, le risque de pollution en mer fut évoqué lors de la réunion de Copenhague les 7 et 8 avril 1978. *Résolution du Conseil du 26 juin 1978, instituant un programme d'action des Communautés européennes en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer*, JOCE, nº C 162/1, 8 juillet 1978.

1229 « Jusqu'à présent, le droit de la sécurité maritime s'est ainsi principalement construit par sédimentation, au gré des événements de mer » LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 27.

un enjeu de taille pour les États membres et l'Union européenne, qui se matérialise au travers des différents rapports établis pour donner suite aux actions sur le terrain[1230]. Toutefois, il existe un certain nombre de freins intrinsèques au mode de fonctionnement de l'agence pour que celle-ci soit pleinement efficiente (1,2).

§456. La dynamique de création d'agence dédiée[1231] devient l'une des composantes de l'action européenne, elle se traduit aussi au titre de la stratégie maritime de l'Union européenne[1232]. Celle-ci s'est élaborée en collaboration avec les États membres, et l'Agence en est le fruit. Cet engagement maritime s'inscrit dans le temps et va s'élargir au fil du temps en démontrant une réelle capacité européenne d'action en mer[1233] de l'Union européenne. L'EMSA va se révéler être un levier d'action et de mise en œuvre efficace de la politique maritime de l'Union européenne au travers de la politique maritime intégrée. L'élaboration d'une stratégie à plus long terme contre les différentes menaces au sein des eaux européennes ou à l'encontre des navires battant « pavillon européen »[1234] devient indispensable. Dès lors, la rédaction et la mise en œuvre de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne[1235] en sera une des principale traduction sur le terrain (1.3).

1230 « Une trentaine de règlements, une quarantaine de décisions, une soixantaine de directives et plus de deux cents rapports et résolutions du Parlement européen37 : le droit européen de la sécurité maritime appréhende la problématique dans toute la diversité de ses dimensions, depuis la prévention des risques à l'indemnisation des dommages matériels et humains, en passant par l'organisation d'une réponse opérationnelle en cas d'accidents » CHAUMETTE Patrick et LANGLAIS Peter, « Politique européenne de sécurité maritime », in *Transport et sécurité*, Lexis Nexis, 2019.

1231 « Le développement, important et rapide, des agences en Europe évoque un phénomène d'« agenciarisation », également observable dans de nombreux États membres, dont la France. Ce phénomène traduit une banalisation du recours aux agences comme mode de fonctionnement institutionnel de l'Union européenne, auxquelles sont allouées des ressources en croissance très sensible » BADRÉ Denis, *op. cit.*, p. 7.

1232 *op. cit.*

1233 LANGLAIS Peter, *op. cit.*

1234 On entend par « pavillon européen » tous navires battant pavillon d'un des États membres. Il n'existe pas de pavillon propre à l'Union européenne pour l'instant. Les navires battant pavillon de l'Union sont *in fine* rattachés à un des États membres. Les organisations internationales de manière générale n'ont pas de pavillons propres, car elle ne possède pas le lien de rattachement que cela suppose. « La principale difficulté si l'on utilise le pavillon d'une organisation internationale en lieu et place d'un pavillon national, tient à la question de la juridiction à l'égard du navire et de son équipage [...] C'est le droit international, en l'occurrence le traité de base, qui crée l'organisation et sa structure, les organes qui la font vivre, et qui vont constituer une réalité nouvelle à partir d'une existence essentiellement juridique. Envisagée sous cet angle, les organisations internationales ne sont pas en mesure d'exercer une juridiction civile ou pénale » SAVADOGO Louis, « Les navires battant pavillon d'une organisation internationale », *Annuaire Français de Droit International*, 53, 2007, p. 642643.

1235 JOIN/2014/09 final *op. cit.*

5.1 L'embryon de la sécurité maritime européenne

§457. La sécurité maritime européenne constitue un enjeu de premier plan pour les États et leurs opinions publiques dans la protection des littoraux, vulnérable aux marées noires issues des catastrophes en mer[1236]. Le caractère transfrontalier du risque de pollution marine fonde l'intérêt à agir de l'Union dans ce domaine[1237]. Le naufrage de l'Erika le 12 décembre 1999 et les marées noires qui vont en découler[1238] constituent l'élément déclencheur d'une véritable politique maritime de l'Union. L'engagement de l'Union dans cette problématique s'explique à la fois de manière politique[1239], et économique au vu du poids du secteur maritime au niveau européen (a).

§458. La dynamique d'ensemble conduit l'Union européenne à entreprendre la création de l'Agence européenne pour la sécurité maritime en 2002[1240]. Elle constitue un outil institutionnel pour mettre en œuvre une politique de sécurité maritime à l'échelle régionale. La création d'une agence dédiée répond au besoin de garantir un certain niveau de sécurité maritime à l'échelle européenne[1241]. À ce titre, l'agence est limitée dans ses prérogatives à la fois par son mandat fondateur et par l'action des États membres au sein du Conseil d'administration, une caractéristique propre aux organes que constituent les agences de l'Union. (b)

§459. Les risques et fortunes de mers évoluent au fil des découvertes et innovation technologique qui transforme et font évoluer les activités en mer. A ce titre, l'Agence en raison de sa date de création et de son mode de gouvernance a nécessité un certain nombre de réformes. Dans ce cadre, une réforme globale de l'agence sera initiée en 2010[1242] et

---

1236 « La chronologie des marées noires les plus importantes de l'histoire », *RFI*, 30 avril 2010. URL : http://www.rfi.fr/general/20100430-chronologie-marees-noires-plus-importantes-histoire. Consulté le 1 avril 2019.

1237 *Décision 2850/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2000 établissant un cadre communautaire de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle ou intentionnelle*, JOCE, nº L 332/1, 28 décembre 2000.

1238 GROSRICHARD François, « Après le naufrage de l'« Erika », les prémices d'une vraie politique de la mer », *Le Monde.fr*,, 14 janvier 2000.

1239 RIGAUD Benoit, *La gouvernance européenne face aux marées noires. Les changements des politiques de sécurité maritime après l'Erika et le Prestige*, Thèse, science politique, Université Laval, 2014.

1240 *op. cit.*, p. Règlement (CE) 1406/2002.

1241 « La sécurité maritime est même reconnue comme un objectif susceptible de constituer un fondement de dérogation et d'aménagement des libertés de circulation et des règles de concurrence, selon des modalités qui diffèrent toutefois en fonction des activités et de l'époque considérées » CHAUMETTE Patrick et LANGLAIS Peter, *op. cit.*

1242 *Proposition de règlement du parlement et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*, 2010/0303/COD, 28 octobre 2010.

aboutit en 2013[1243] à une mise à jour des missions de l'agence et l'élargissement de son champ de compétences. La mainmise du conseil d'administration, contrôlé par les États membres, reste cependant une constante du fonctionnement interne de l'Agence qui dès lors conserve plusieurs limites intrinsèques (c).

a) L'intérêt à agir de l'Union dans le domaine de la sécurité maritime

§460. L'Union européenne, aussi bien sur le continent que dans les territoires d'outre-mer, connait une réalité à la fois terrestre et maritime. Cet état de fait influence directement l'action de l'Union à l'intérieur et à l'extérieur de ses « frontières »[1244]. Il explique l'attachement de l'Union à des principes maritimes, tels que la liberté des mers[1245] et la sécurité du transport maritime, qui guident son action[1246]. Ces principes reconnus par la Convention de Montego-Bay, dont l'Union est signataire, deviennent dès lors les pierres angulaires de son action en mer et du cadre juridique régional qui s'y rattache.

§461. Dès lors, la sécurité des activités maritimes au large des côtes ou sur les océans s'inscrit comme une priorité pour l'Union au titre de son attachement à la liberté de navigation[1247] et au rôle qu'elle entend jouer sur la scène internationale[1248]. Ainsi, la vision globale des États membres au sein de l'Union s'inscrit dans une démarche d'ensemble, et les politiques régionales ne se limitent pas au seul périmètre territorial de l'Union. Toutefois, l'action de l'Agence se cantonne aux périmètres immédiats de l'Union, celle-ci n'est pas destinée à une intervention maritime en termes d'action extérieure hors du périmètre de l'Union comme cela peut être le cas d'autre politique commune comme la PESC.

§462. La sécurité des approvisionnements s'inscrit comme un objectif prioritaire pour

---

1243 *Règlement (UE) 100/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 modifiant le règlement (CE) 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*, JOUE, nº L 39/30, 15 janvier 2013.

1244 MARTI Gaëlle, *op. cit.*

1245 CHURCHILL Robin Rolf et LOWE Alan Vaughan, « Navigation », in *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1999, chap. 13.

1246 « Activité stratégique au même titre que l'énergie, le transport maritime soutient l'économie européenne dans son ensemble, en assurant 75% des échanges avec le reste du monde, et environ 37% du fret intra-européen. Près de 400 millions de passagers fréquentent chaque année les ports européens. » LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 22.

1247 On pense ici aux différentes garanties au titre du principe de passage inoffensif garantie par l'article 17, le droit de passage en transit au titre de l'article 38, principe également présent au titre des garanties sur la liberté de la haute mer de l'article 87 de la convention ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *op. cit.*

1248 "La configuration géographique et la prospérité du continent européen en font un lieu de passage et d'escale privilégié, et l'exposent ainsi aux risques liés à la navigation maritime. Fort de quelque 90 000 km de côtes, son littoral, plus long que celui des États-Unis et de la Russie réunis " *Ibid.* p. 24.

l'Union, ne serait-ce que par l'addition des intérêts particuliers de ses États membres. Il s'agit à l'échelle régionale, d'un enjeu de sécurité et de stabilité politique, notamment en termes d'approvisionnement énergétique[1249]. De ce fait, la sécurité et la sûreté des océans[1250] constituent un moteur puissant d'action et d'investissement qui va retrouver tout au long de la construction institutionnelle de l'Union européenne sur les questions maritimes. L'Union européenne est présente au travers du territoire de ses États membres et des régions ultrapériphériques, sur tous les océans du globe[1251].

§463. L'espace maritime de l'Union et les différentes ZEE nationales afférentes deviennent donc un intérêt stratégique qui doit être défendu[1252] contre des menaces aussi diverses que les activités illicites en mer[1253]. Cet engagement croissant caractérise l'émergence de l'intérêt de l'Union sur les mers. Au fil des crises et accidents en mer, l'Union et les États membres ont convenu de la nécessité de créer un organe dédié à cette question, un objectif qui donnera naissance à l'Agence européenne de sécurité maritime (EMSA).

§464. L'événement fondateur de cette dynamique en sera l'accident du pétrolier Erika le 12 décembre 1999[1254]. Cette catastrophe va mettre en lumière le besoin d'une

---

1249 « L'ouverture et la sûreté des mers et des océans sont cruciales pour le libre‐échange, les transports, le tourisme, la diversité écologique et le développement économique. Il est nécessaire de se prémunir contre toute une série de menaces et de dangers maritimes, afin d'éviter que les mers et océans ne deviennent des zones propices aux conflits internationaux, au terrorisme ou à la criminalité organisée », JOIN/2014/09 final *op. cit.*

1250 La sécurité maritime doit en ce sens être distinguée de la sûreté maritime, qui se caractérise par l'absence d'accident causé par des actes de malveillance (guerre, piraterie, et toutes les autres pratiques criminelles susceptibles d'affecter le cours normal des activités maritimes et portuaires) » LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 28‐ 29.

1251 Dans ces territoires il faut distinguer deux situation : les neuf Régions ultrapériphériques (RUP) régis par les article 349 et 355 composées par Mayotte, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion, Saint Martin, Madère, les Açores et les iles Canaries et les vingt-cinq Pays et territoire d'outre-mer (PTOM) composées du Groenland, la Nouvelle Calédonie, les Terres australes de l'Antarctique Française, Wallis et Futuna, Saint Pierre et Miquelon, Aruba, les Antilles néerlandaises, les Anguilla, les Iles Cayman, les iles Falkland, les Iles Sandwich et South Géorgia, Montserrat, Pitcairn, Saint Hélène, les territoires britanniques de l'Antarctique, les territoires britanniques de l'Océan Indien, les Iles Turks et Caicos, les Iles vierges britanniques et les Bermudes. « Vers une approche intégrée de l'UE dans le domaine de la sécurité maritime mondiale », 2014, [consulté le 18 janvier 2017].

1252 « La sécurité et le bien-être des Européens dépendent dans une large mesure de l'ouverture et de la sécurité des mers. L'Union doit donc faire face aux défis et aux menaces maritimes. Nous devons agir de manière concertée, comme dans la Corne de l'Afrique, où nous avons obtenu des résultats remarquables dans la lutte contre la piraterie. Cette communication, qui encourage un usage plus systématique des outils dont nous disposons, va nous permettre de parler d'une seule voix avec nos partenaires internationaux » *Ibid.*

1253 Cyrille P. COUTANSAIS, « Géopolitique maritime de l'Union européenne . », *union européenne : le défi maritime*, nº 7, 7 décembre 2014, titre du fascicule : *Études marines*..

1254 Vincent DURUPT, « Naufrage du pétrolier « Erika » : les autorités n'excluent pas une marée noire », *Le Monde.fr*, , 15 décembre 1999. Consulté le 19 février 2018.

coopération dans le domaine de la sécurité maritime[1255] à l'échelle européenne[1256]. Pour y parvenir, l'Union a dû adopter une définition commune de la sécurité maritime, préalable indispensable à une action coordonnée à l'échelle régionale.

§465. La menace que constituent les activités illicites pour la sécurité maritime européenne connait une double réalité, régionale et mondiale, au travers de ses territoires impactés par le droit de l'Union européenne. Les territoires ultrapériphériques, et les différents navires européens battant pavillon d'un État membre de l'Union contribuent à sa présence sur l'ensemble des mers du globe. Cette notion d'intérêt à agir, traditionnellement attaché au droit civil, se dégage au travers des crises, notamment celles de l'*Erika*[1257] et du *Prestige*[1258]. Ces deux naufrages ont donné lieu à des pollutions transfrontalières aux hydrocarbures d'une importance considérable, en provoquant deux des plus grandes marées noires qu'ait connu l'Europe[1259].

§466. Ces deux catastrophes ont occupé un rôle déterminant dans la décision d'agir pour la sécurité maritime au niveau européen, car, « jusqu'à présent, le droit de la sécurité maritime s'est ainsi principalement construit par sédimentation, au gré des événements de mer »[1260]. L'intérêt à agir de l'Union dans ces deux cas se caractérise par le caractère régional des conséquences des pollutions qui ne concernent pas un seul État membre, mais plusieurs.

§467. Pour cette raison et dans la recherche de l'efficacité, il apparait plus pertinent de gérer les crises à l'échelle de leurs conséquences, en l'occurrence au niveau européen. Ainsi face à un risque de pollution régionale, une réponse coordonnée au même niveau s'avère la plus efficace. De cette prise de conscience va découler une conviction qu'il est nécessaire d'établir un outil à l'échelle régionale.

§468. Cette conviction, face à la survenance probable de tels accidents venant à se

---

1255 « La sécurité maritime n'est pas un concept juridique70. C'est une situation de fait qui se caractérise par l'absence d'accident affectant un navire ou son équipage dans des conditions normalement dangereuses d'exploitation et de navigation en mer71, et susceptible de mettre en péril l'expédition maritime dans son ensemble. La sécurité maritime concerne d'abord la sécurité du navire, moyen de transport, lieu de vie des marins, « point de mire du juriste », inéluctablement exposé aux caprices des éléments, prêt à les affronter, agencé pour les surmonter72. » LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 28.

1256 ROCHE Catherine, « Après l'Erika », *Revue Juridique de l'Environnement*, 27, 2002.

1257 Le naufrage de l'Erika est intervenu le 12 décembre 1999, au large des côtes de la Bretagne. DURUPT Vincent, *op. cit.*

1258 Le naufrage du Prestige est intervenu le 13 novembre 2002, au large des côtes de la Galice. « Le pétrolier "Prestige" a perdu de 3 000 à 4 000 tonnes de fioul en mer » [en ligne], *Le Monde*, 14 novembre 2002.

1259 RIGAUD Benoit, *op. cit.*

1260 LANGLAIS Peter, *Sécurité maritime et droit de l'union européenne*, Theses, Droit, 2016.

reproduire, leurs conséquences ne seraient plus aussi catastrophique pour l'environnement et les populations, si la réponse et la gestion de la crise interviennent assez rapidement et à une échelle régionale, préside au développement de l'Agence et de ses compétences. Les événements en mer, peuvent avoir des conséquences considérables sur les populations et sur l'économie d'une région à proprement parler, notamment au titre des recettes tirées du tourisme ou de la pêche. Face à une telle réalité, le cadre juridique de l'Union donnera naissance à la politique européenne de sécurité maritime. Celle-ci se construira notamment au travers des retours d'expériences issues des deux marées noires déjà citées. Elle envisage également l'évaluation et l'anticipation des différents risques existants et émergents à l'encontre la sûreté et de la sécurité maritime[1261].

§469. Pour y répondre, un ensemble de mesures sont prises par l'Organisation Maritime Internationale avec l'élaboration de différentes conventions[1262]. L'objectif de cet encadrement conventionnel est de coordonner les efforts à l'échelle internationale et de contribuer à construire un cadre juridique international de lutte contre les pollutions maritimes. À ce titre, il est possible de citer la convention MARPOL dont l'objet est de prévenir les risques de pollutions en mers, qui en constitue l'un des exemples les plus marquants.

§470. Toutefois, si ces conventions permettent de disposer d'un cadre international, elles n'envisagent pas toutes les spécificités régionales et ne permettent pas non plus d'établir une stratégie régionale. A l'échelle régionale et dans le cadre de son action de création de normes, la Communauté européenne a mis du temps à prendre en compte ce défi que constitue la pollution en mer[1263]. Le manque de cadre juridique régional est mis en lumière par la catastrophe de l'Erika, source d'un véritable « sursaut communautaire »[1264] sur la question. De fait, en 2000, c'est la décision 2850/2000/CE[1265]

[1261] La sûreté maritime par l'Union au sein du règlement 728/2004 comme « la combinaison des mesures préventives visant à protéger le transport maritime et les installations portuaires contre les menaces d'actions illicites intentionnelles » Art 2, 5] *op. cit.*

[1262] Voir sur ce point la liste des conventions disponibles sur le site de l'Organisation Maritime Internationale : http://www.imo.org/fr/about/conventions/listofconventions/pages/default.aspx . A ce titre et spécifiquement sur le sujet de la sécurité maritime dont notamment la convention MARPOL (cette note sera mise à jour dans la version finale de ce chapitre)

[1263] « La Communauté européenne s'est quant à elle assez tardivement préoccupée de la protection de l'environnement et partant de là, de la protection des mers communautaires contre les pollutions »ROCHE Catherine, *op. cit.*, p. 374.

[1264] *Ibid.*, p. 375.

[1265] Décision 2850/2000/CE *op. cit.*

contre la pollution marine qui établit un « cadre de coopération »[1266] entre les différents acteurs du secteur maritime à l'échelle de l'Union.

§471. Ce cadre de coopération propose un encadrement des pollutions et de leurs sources. Celles-ci peuvent être involontaires en envisageant les accidents, ou bien volontaires au travers de l'activité illicite en mer que constitue la pollution volontaire. Dans le cas de pollution volontaire celle peuvent émaner des « rejets opérationnels illicites des navires »[1267], comme l'évoque le treizième considérant[1268] de la décision 2850/2000/CE. Ces dispositions constituent le début la politique de l'Union en matière de lutte contre la pollution maritime, et jettent les bases de la future agence européenne de sécurité maritime.

§472. La sécurité et la sûreté maritime dans leurs dimensions européennes apparaissent comme nécessitant des outils de gestion des risques dus aux activités en mer, construits suite aux différentes catastrophes survenues en mer. Deux communications des années 2000 consacrées à la fois à la sécurité des pétroliers[1269] et sur les suites du naufrage de l'Erika[1270] évoquent cette réalité. Il en est également question dans la communication de décembre de la création d'une « Agence européenne de sécurité maritime », en évoquant le fait que « La création d'une Agence européenne de la sécurité maritime devrait soutenir l'action de la Commission et des États membres dans l'application et le contrôle de la législation communautaire ainsi que dans l'évaluation de l'efficacité des mesures en place. ».

§473. Ainsi, les missions évoquées au titre de l'action de l'agence viennent l'inscrire dans un rôle non pas décisionnaire, mais d'assistance aux États membres. Son objectif est avant tout d'assurer l'effectivité et l'efficacité de la politique européenne de sécurité maritime. La politique européenne de sécurité maritime se doit de prendre en compte les risques qui menacent les activités maritimes, y compris le risque terroriste. L'élément

---

[1266] Le cadre de coopération prévu par l'article 1 2] de la décision prévoit entre autre chose de soutenir les Etats membres dans leurs efforts contre les pollutions marines, améliorer leur capacités d'intervention et renforcer les conditions d'assistances mutuelles en cas de catastrophe. *Ibid.*

[1267] Au titre de l'Union, les « rejets » par des navires sont définis comme « tout déversement provenant d'un navire, quelle qu'en soit la cause, visé à l'article 2 de Marpol 73/78» Art. 2 *op. cit.*

[1268] Considérant 13 « La pollution accidentelle ou intentionnelle en mer comprend la pollution en provenance d'installations offshore et des rejets opérationnels illicites des navires. » Décision 2850/2000/CE *op. cit.*

[1269] *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier*, COM/2000/0142 final, 21 mars 2000.

[1270] *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur un deuxième train de mesures communautaires en matière de sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier ERIKA*, COM/2000/0802 final, 7 décembre 2000.

déclencheur intervient avec les attentats du 11 septembre 2001 contre le Wall Trade Center et le Pentagone aux États-Unis. Suite à cette attaque, la création de l'EMSA apparait comme indispensable.

§474. Le risque de terrorisme aussi bien à terre qu'en mer s'exerçant contre l'Union est rappelé par cet événement. La conséquence directe en sera la montée en puissance au sein des États membres de la filière maritime et des questions liées à la sécurité et à la mise en perspective des mesures déjà existantes pour protéger à la fois les hommes et les installations portuaires. La prise en compte par l'Union de la double question de sécurité et sûreté maritime et conduite à la création d'un organe européen spécialisé[1271], l'Agence européenne de sécurité maritime (EMSA/AESM) devient réalité le 27 juin 2002[1272].

b) La création nécessaire d'une agence dédiée

§475. L'agence dédiée à la sécurité maritime, créée en 2002, traduit une volonté déjà ancrée dans la pratique européenne, de gérer les crises à l'échelle régionale. Dans un premier temps, l'objectif vise à coordonner les moyens des États membres afin d'augmenter et de rationaliser les dispositifs de lutte en cas de pollution et d'être ainsi plus efficace. Ainsi, « la création d'une Agence européenne pour la sécurité maritime confirme solennellement l'avènement d'une politique structurée et systématique de l'Union européenne dans ce domaine au point de lui donner une assise institutionnelle »[1273]. Dès lors, la nouvelle agence traduit l'intérêt de l'Union pour la sécurité maritime au sein de son dispositif institutionnel. De plus, l'EMSA incarne également la conviction des États membres qu'il est nécessaire dans cet objectif de gestion de crises de disposer des moyens opérationnels pour y parvenir.

§476. Au titre de son mandat initial, l'Agence se voit confier plusieurs missions[1274], dont les principales sont des missions de contrôle qui visent à vérifier la bonne mise en œuvre de la législation communautaire[1275] ou encore la coopération entre les États[1276]. L'information est une donnée clé, à la fois pour la prévention de la pollution et pour la gestion de crise lorsque celle-ci survient. Pour ce faire l'Agence est chargée de fournir des

[1271] « REGLEMENT (CE) 1406/2002 du Parlement et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime », 1406/2002, 2002. « Certaines tâches qui relèvent actuellement du niveau communautaire ou du niveau national pourraient être exécutées par un organisme spécialisé. »
[1272] *Ibid.*
[1273] LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 539.
[1274] Art. 2 Règlement 1406/2002 *op. cit.*
[1275] Art. 2 b] *op. cit.*
[1276] Art. 2 c] *Ibid.*

données à l'Union européenne et ses États membres[1277].

§477. La mise en œuvre de la législation communautaire sur le territoire européen se traduit avant tout par l'application homogène des différents règlements dans le domaine de la sécurité maritime. L'Agence, à sa création, a pour principal objectif de protéger de manière uniforme le territoire européen contre des menaces telles que les marées noires. L'action de l'Agence permet ainsi à l'Union, au travers des négociations et de ses institutions, d'établir progressivement une législation commune sur le sujet, via la transposition des normes européennes au sein du droit national des Etats membres.

§478. L'effectivité des dispositions européennes dépend des compétences auxquelles elles renvoient, la lutte contre la pollution par exemple s'inscrit comme une compétence partagée entre les États et l'Union prévue par l'article 4 du TFUE[1278]. À ce titre, la mise en œuvre de la législation communautaire relève d'une coopération sincère[1279] entre les différentes composantes de l'Union européenne et ses États membres. Cette notion de coopération sincère a donné lieu à bien des débats, mais dans le cadre de la lutte contre les activités illicites en mer cette notion se révèle un critère important d'efficacité.

§479. Autrement dit, la lutte nécessitant une coordination efficace entre les États membres requiert la confiance mutuelle, ce qui ne sera pas toujours le cas et sera une des sources de lenteur de la construction européenne. Celle-ci est source d'une certaine lourdeur procédurale destinée avant tout à garantir aux États leurs pouvoirs *in fine* sur les instruments européens que sont les agences[1280]. Malgré cette limite, l'implication des États au sein des agences n'a pas complètement empêché leur développement.

1277 Art. 2 *op. cit.*

1278 « Compétence partagée entre l'UE et les États membres (article 4 du traité FUE) dans les domaines où l'action de l'UE apporte une plus-value par rapport à une action des États membres. Une telle compétence partagée est prévue pour les réglementations du marché intérieur, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement et les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que pour les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, de recherche et de développement technologique, d'espace, de coopération au développement et d'aide humanitaire. Dans tous ces domaines, l'UE dispose d'un privilège d'exercice de la compétence qui, du reste, ne porte que sur les éléments régis par l'acte juridique concerné de l'Union et non sur l'ensemble du domaine politique. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'UE n'exerce pas la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer (article 2, paragraphe 2, du traité FUE). Ce dernier cas se présente lorsque les institutions concernées de l'UE décident d'abroger un acte législatif, en particulier pour satisfaire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le Conseil peut également inviter la Commission, à l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres, à présenter des propositions pour l'abrogation d'un acte juridique » BORCHARDT Klaus-Dieter, *L'ABC du droit de l'Union européenne*, Office des publications de l'Union européenne, 2018, p. 58. ; BURGORGUE-LARSEN Laurence, *op. cit.*

1279 LEBOEUF Cédric, « De la coopération inter-étatique en cas d'accident et d'incident de mer », *Neptunus*, 2013.

1280 On voit cette logique dans le plupart des conseils d'administration des agences européennes à qui on accorde la confiance scientifique mais pas encore la confiance politique qui nécessite pour toute action l'accord des différents Etats-membres, voire l'unanimité de ceux-ci.

§480. Toutefois, la situation de l'agence n'est pas figée et celle-ci va connaitre un mouvement constant « d'émancipation institutionnelle […] (et) matérielle »[1281]. Ainsi, l'agence, bien que liée tout à la fois aux États membres au travers de son conseil d'administration et à l'Union en tant que telle. L'Agence va développer son champ d'action au-delà de ce qui était initialement prévu lors de sa création en 2002, au fil des réformes de son mandat fondateur. En plus d'appartenir à un nouveau type d'agence au moment de sa création, celle-ci va devoir faire face à des menaces qui n'étaient pas envisageables au moment de sa création. Dès lors, l'agence s'inscrit dans la catégorie des agences dites de régulation.

§481. La diversité des activités en mer et la taille de l'espace maritime européen vont ainsi rendre hautement stratégique la coopération entre les États membres afin d'assurer la sécurité d'un environnement régional considérable sur la base à la fois de la solidarité entre les États membres et de l'intérêt propre des États eux-mêmes. La mises en œuvre de cette coopération va s'avérer déterminante pour lutter efficacement contre les marées noires, dans le cas de la pollution, notamment en mobilisant les navires de lutte antipollution au travers de mise à disposition ou de coopération. Pour la même raison, la fourniture de données par l'EMSA est un atout déterminant pour l'efficacité des mesures communautaires, car elle permet une réaction rapide, avec des données complétant les propres relevés nationaux.

c) Le tournant de la réforme de l'Agence en 2013

§482. Les réformes successives[1282] du mandat fondateur, vont conduire à une proposition de refonte de son règlement en 2010[1283] avec pour objectif de clarifier les objectifs et les missions de l'agence[1284]. La réforme de 2013[1285] rappelle que les missions

---

1281 LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 539.

1282 *Règlement (CE) 1644/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 modifiant le règlement (CE) 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*, JOUE, nº L 245/10, 29 septembre 2003. ;*Règlement (CE) 724/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 modifiant le règlement (CE) 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*, JOUE, nº L 129/1, 29 avril 2004 *Règlement (CE) 1891/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant le financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires et modifiant le règlement (CE) 1406/2002*, JOUE, nº L 394/1, 30 décembre 2006.

1283 Règlement 1406/2002 *op. cit.*

1284 « L'AESM s'est originellement vu confier plusieurs missions répondant aux besoins les plus urgents mis en lumière par la Commission au lendemain du naufrage de l'Erika. Mais le règlement (CE) n° 1406/2002 ne procédait à aucune catégorisation de ses compétences, ni n'en proposait aucune présentation synthétique. Des tâches présentant certains traits communs étaient ainsi fondées sur des dispositions éparses, dont la lecture est devenue, après plusieurs révisions, particulièrement malaisée. En 2010, la Commission elle-même reconnaissait qu'il était temps de clarifier les tâches et le rôle assumés par l'Agence » LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 607.

de l'EMSA ne s'exercent qu'en complément de celles des États membres, et uniquement dans le cas où ceux-ci en font la demande lorsqu'il s'agit de pollution[1286]. En ce qui regarde les activités illicites en mer et la lutte de l'Union européenne à leur encontre, l'apport principal de l'agence se concentre sur ses capacités opérationnelles[1287], notamment la flotte de navires antipollution, et la mise en place de système de détection des navires[1288].

§483. Ceux-ci peuvent avoir des conséquences directes sur l'action européenne en mer en multipliant à la fois les capacités d'actions et les sources d'informations. La réforme de 2013 va mettre en lumière une autre mission de l'agence que constitue le rôle de lien que doit occuper l'Agence entre les États membres et la Commission elle-même. Il convient de souligner l'objectif de mise en commun des moyens étatiques dans le cadre de la sécurité maritime, cette stratégie se retrouvera comme une constante dans la mise en œuvre des différentes agences européennes afin d'apporter, si le besoin s'en fait sentir, l'aide nécessaire aux États membres.

§484. De plus, l'agence prend en charge un certain nombre de tâches dites accessoires de l'agence, prévues à l'article 2 bis du règlement 100/2013. Celui-ci prévoit l'assistance de l'Agence auprès de la Commission dans la mise en œuvre des différentes directives et la mise en œuvre d'un système d'information et de localisation au sein de l'environnement maritime européen[1289]. L'article prévoit également un certain nombre de taches accessoires dédiées à la fois au service de la Commission et aux États membres[1290]. Ces tâches accessoires résident pour partie dans les capacités d'étude de faisabilité et le test des différents systèmes d'information en mer[1291] par l'Agence. L'objectif de ces différentes missions est de fournir tout à la fois aux agences, aux organes de l'Union, à l'Union elle-même et à ses Etats membres d'établir le cadre de coopération le plus efficient possible.

1285 Règlement (UE) 100/2013 *op. cit.*
1286 Art. 1 §2 *Ibid.*
1287 Art. 2 §3 *Ibid.*
1288 Art. 2 §4 *Ibid.*
1289 Art. 2bis §2 *Ibid.*
1290 Art 2bis §3 *Ibid.*
1291 « L'AESM, en tant qu'Agence de régulation, est conçue comme une interface fonctionnelle entre les insitutions européennes d'une part, et les administrations maritimes nationales d'autre part. Le contenu de son mandat reflète nécessairement l'équilibre institutionnel qui s'opère entre elles au sein de son conseil d'administration. C'est pourquoi l'action de l'Agence ne saurait par définition se limiter à une assistance prêtée à la Commission. Elle a également pour tâche de faciliter l'application du droit européen de la sécurité maritime par les États membres, en créant les conditions d'une bonne coopération horizontale et verticale au sein d'un système administratif maritime européen » LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 608.

§485. L'action des agences européennes est soumise à un certain nombre de conditions. Celles-ci diffèrent au titre des compétences et du champ d'activité dont elles disposent. La première condition est que l'Agence en question dispose de moyens suffisants pour remplir sa mission. Ces moyens opérationnels sont mis à disposition par les États membres pour une durée plus ou moins longue au profit des agences. L'enjeu des moyens c'est posé pour l'agence européenne pour la sécurité maritime, au vu des moyens qui lui étaient dévolus par les États au fil des années et de l'évolution de ses missions.

§486. Pour prévenir les risques de pollution, il faut pouvoir contrôler la circulation et l'utilisation de l'espace maritime par les navires. Pour cette raison, l'Agence va développer très tôt un système de détection et suivi des navires au travers du réseau baptisé SafeSeaNet[1292]. Cet outil concret de coopération pour la sécurité maritime à l'échelle européenne et permet la mise en place d'un système de suivi du trafic des navires[1293].

§487. La mise en place d'un tel suivi fournit un grand nombre d'informations, sur les activités en mer et les risques qui y sont liés. Il permet en effet de mettre en œuvre une collaboration avec les États pour suivre les navires et anticiper les risques de pollutions ou de détresse en amont, et ainsi se préparer à y faire face[1294]. Sur l'exemple de ce réseau, plusieurs systèmes d'information vont être mis en œuvre et créés par l'Agence pour faire face à la multiplicité des dangers et des menaces en mer. Ainsi, l'action de l'EMSA sur le terrain vise avant tout à établir une sécurité maritime aussi efficace que possible au service de l'Union et de ses États membres.

1292 Annexe III de la Directive de 2002. *op. cit.*

1293 *Directive 2014/100/UE de la Commission du 28 octobre 2014 modifiant la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information*, JOUE, nº L 308/82, 29 octobre 2014.

1294 DEGRÉ Thomas, « L'importance d'une approche de la sécurité maritime fondée sur les modèles d'évaluation des risques », *Recherche - Transports - Sécurité*, 78, 2003.

5.2 L’action de l’EMSA dans la sécurité maritime de l’Union

§488. L’Agence au service de l’Union a pour mission de lutter et prévenir les différents types de menaces en mer qui entrent dans le champ de ses compétences. L’application d’un tel objectif doit cependant être relativisée au regard de sa réalité juridique. L’Agence en tant que telle, de par son mandat fondateur, reste soumise à un certain nombre de limites. Celles-ci sont aussi bien juridiques que politiques et concernent son indépendance et sa capacité d’action en mer. L’une des principales menaces directement liées aux activités illicites en mer réside dans la pollution qu’elles peuvent occasionner à l’encontre du milieu marin.

§489. Le risque de pollution peut avoir plusieurs causes, à la fois par le rejet illicite des navires, par la conséquence des trafics en mer, ou en cas de pollution délibéré porter atteinte à un ou plusieurs États côtiers. La menace doit être mise-en à l’époque d’un accroissement avéré du risque terroriste. Dans ce cadre, les pollutions involontaires résultant d’accidents ne seront pas traitées ici, en cella qu’elles ne sont pas une activité illicite en mer, elles relèvent plutôt des accidents de mer (a).

§490. L’action de l’EMSA à l’échelle européenne est évaluée au travers de ses rapports annuels d’activité, ou de ses rapports thématiques, communiqués par l’agence elle-même par le biais de son site internet. Ainsi, il est possible de consulter la plupart des rapports ou études qui lui sont commandités par les instances européennes[1295]. Ces publications permettent d’avoir une perception globale de l’action de l’EMSA, même si celle-ci doit être complétée par des observations extérieures (b).

§491. L’implication de l’agence sur le thème de la sécurité maritime est certaine, toutefois des freins persistent dans son action sur le terrain dus en partie à son mode de fonctionnement et à sa procédure de décision. Pour les comprendre, il faut examiner les mécanismes de décisions de l’agence et de son conseil d’administration, où siègent les États membres et où ils disposent de la majorité des votes. (c).

[1295] On pense notamment ici aux demandes d’évaluation de situation par la Commission.

a) Le risque de pollutions volontaires ou liées aux activités illicites en mer

§492. La directive 2005/35/CE du 7 septembre 2005[1296] relative à la pollution causée par les navires évoque d'ores et déjà le cas des pollutions volontaires et prévoit « le suivi et l'identification rapide des navires procédant à des rejets de substances polluantes en violation de la présente directive »[1297] ainsi que « l'élaboration de la méthode de traçages fiables permettant de faire le lien entre des substances polluantes détectées en mer et un navire »[1298]. Les dispositions ainsi rédigées anticipent et reconnaissent le phénomène des pollutions volontaires et prévoient des sanctions pour y faire face et disposer d'armes légales à même de dissuader d'une telle menace[1299].

§493. Le mécanisme de la directive ne peut toutefois se suffire à lui-même. Le texte européen prévoit ainsi la question de l'harmonisation comme condition *sine qua none* pour être efficace dans sa lutte. Ainsi, les États doivent harmoniser leurs législations en prévoyant que « les rejets par des navires de substances polluantes, commis intentionnellement, témérairement ou à la suite d'une négligence grave, soient qualifiés d'infractions pénales dans leur ordre juridique interne, et soient passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives »[1300]. L'existence de cette disposition s'avère particulièrement importante pour assurer l'efficacité de la lutte contre cette activité illicite singulière sur l'ensemble du territoire de l'Union, en permettant d'en harmoniser la définition au sein des différents États membres.

§494. Le cadre pénal de répression des activités illicites reste du ressort national, cependant le risque important de pollution de plus en plus transnational, conduit à développement cette harmonisation des dispositifs de répression au niveau européen[1301]. Toutefois, les outils opérationnels et la seule harmonisation des ordres juridiques nationaux ne peuvent suffirent à eux seuls à faire face à la menace. Ainsi, l'Union, face à l'importance du volume du trafic maritime en augmentation constante, se devait disposer d'instruments techniques pour y faire face.

§495. Dans cet objectif, l'Agence spatiale européenne va donner naissance à un outil de détection des pollutions volontaires en mer par satellite[1302], CleanSeaNet[1303]. D'autres

---

1296 Directive 2005/35 *op. cit.*
1297 Art. 10 b] *Ibid.*
1298 Art. 10 b] *Ibid.*
1299 *Ibid.*
1300 LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 648.
1301 MONTEIRO Evelyne, *op. cit.*
1302 Règlement 2244/2003 *op. cit.*

outils vont être élaborés au fur et à mesure de l'aboutissement des projets européens tels que SafeSeaNet[1304] ou encore Copernicus[1305]. Le développement de ces outils de détection va s'avérer particulièrement efficace et stratégique en diminuant sensiblement le temps de réponse des équipes de sécurité maritime, nationales ou européennes. Ces informations et détection sont indispensables pour vérifier et au besoin poursuivre les contrevenants en mer, cependant les poursuites relèvent de la compétence de l'État côtier concerné et n'entrent pas dans le cadre de l'action de l'Agence.

§496. Les États eux aussi ont leur rôle à jouer dans cette mécanique légale de lutte contre l'activité illicite de pollution, en prenant à leur charge les suites à donner en cas de suspicion confirmée. Ainsi, si l'agence agit à l'encontre des pollutions en termes de détection et de surveillance, elle le fait sous la surveillance des États qui siègent à son conseil d'administration et contrôle son action[1306]. Si un contrevenant aux normes en matière de pollution est détectée, l'interception des suspects en tant que telle demeure du ressort de l'État côtier. Il en est de même des suites à donner à ces incidents. Toutefois, la mise en détention des suspects ou l'engagement de poursuites à leur égard, demeurent du ressort des droits pénaux nationaux et non pas du droit de l'Union.

§497. Cependant, si la poursuite ne relève pas du rôle de l'Agence, la prévention, ainsi que la gestion de crise en cas de pollution avérée relève bien de sa mission. La capacité d'action de l'Agence se traduit de plusieurs manières. D'une part, le déploiement sur zone de la flotte antipollution mobilisable par l'Agence peut être utilisé pour faire face à une situation de pollution, quelle qu'en soit la cause.

§498. A ce titre, l'Agence prévoit un certain nombre de navires mobilisables, ce qui lui permet de couvrir une grande partie du territoire maritime de l'Union européenne. Ces navires aux services de l'agence, ne le sont pas toute l'année et relèvent du mécanisme de crédit-bail et de mise à disposition de navire spécialisés.

1303 « Relié au système SafeSeaNet, CleanSeaNet permet à présent d'identifier les auteurs de pollutions observées grâce aux moyens satellitaires, répondant pleinement aux exigences de la directive 2005/35/CE. Les modifications introduites en 2013 dans le règlement (CE) n° 1406/2002 ont entériné l'existence de ces systèmes et ont consolidé le mandat de l'AESM en conséquence » LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 649.

1304 La plateforme d'échange d'information est crée et administré par l'agence, *op. cit. op. cit.* Directive 2009/17/CE *Directive 2009/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information*, JOUE, nº L 131/101, 28 mai 2009.

1305 *Règlement (UE) 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) 911/2010*, JOUE, nº L 122/44, 24 avril 2014.

1306 Sur la question de la place importante des États en termes de contrôle de l'Agence voir LANGLAIS Peter, *op. cit.*, p. 549- 571.

§499. Cependant, si des capacités prépositionnées peuvent permettre une réaction rapide, cela dépend en grande partie de la nature et de la quantité de la pollution en question qui peut nécessite des moyens spécifiques. Les moyens doivent être adaptés au risque et à ces spécificité, la gestion d'un déversement chimique en mer sera géré de manière différente qu'une fuite d'hydrocarbure dû à un pétrolier, ou encore un incident au large impliquant une plateforme offshore, telle que la catastrophe ayant touché la plateforme Deep Water Horizon dans le golfe du Mexique, à partir du 20 avril 2010. La dernière situation en date relative au crises de pollution en mer est survenu avec le naufrage du « Grande America » le 12 mars suite à un incendie à bord survenu le 10 mars 2019[1307]. Face à cette catastrophe la France a demandé l'activation du mécanisme de réponse rapide et de sécurité civile pour contenir les pollutions[1308], un plan mis en œuvre par l'AESM[1309]. Grâce à la réactivité de l'intervention en mer, le naufrage n'a pas engendré de pollution majeure[1310].

b) Une action mesurée et évaluée par les instances européennes

§500. Le rôle et le fonctionnement de l'Agence ne se font en aucun cas de manière indépendante, et restent sous le contrôle des États. Cet état de fait s'explique par le fait que la sécurité maritime constitue une problématique régionale dont les conséquences sont elles aussi régionales, bien qu'*in fine*, ce sont les États qui doivent faire face à la situation. L'agence de sécurité maritime est ainsi vue comme un outil efficace de coopération interétatique. Il n'est en aucun cas question qu'une agence européenne agisse d'initiative, reprenant ainsi le fonctionnement classique des Agences qui sont sous le contrôle des États membres via leurs conseils d'administration. Ainsi, des évaluations régulières vont avoir lieu pour le contrôler le fonctionnement général de l'agence et mesurent son efficacité.

§501. Les évaluations de l'action de l'agence sont au titre de son mandat dans le point 12 de son préambule « Dans les cinq ans qui suivent l'entrée en fonctions de l'Agence, il y a lieu que le conseil d'administration commande une évaluation externe

---

1307 « Naufrage d'un navire italien au large du Finistère après un incendie à bord » [en ligne], 12 mars 2019.
1308 BERTHELET Pierre, « Le mécanisme de sécurité civile de l'Union a été activé pour aider la France à lutter contre la pollution marine », sur *Secu-interieure* [en ligne], publié le 13 septembre 2019, [consulté le 13 septembre 2019].
1309 AESM, « EMSA contingency plan for emergencies activated in response to the Grande America accident » [en ligne], *Communiqué de presse*, 14 mars 2019.
1310 « Trois semaines après le naufrage du « Grande-America », un risque de pollution « dispersée et limitée » » [en ligne], 2 avril 2019 COGNÉ Gaël, « Grande America » [en ligne], *Mer et Marine*, 3 avril 2019.

indépendante pour examiner les incidences que le présent règlement, l'Agence et ses méthodes de travail auront eues sur la mise en place d'un niveau élevé de sécurité maritime et de prévention de la pollution causée par les navires »[1311]. La disposition sera reprise dans l'article 22 du mandat de l'agence consacré au contrôle de l'action de l'agence quasi mot pour mot. On peut souligner que la question de la « l'utilité, de la pertinence, de la valeur ajoutée apportée et de l'efficacité de l'Agence et de ses méthodes de travail. »[1312] fais partie des objets d'évaluation.

§502. Suite à ces évaluations, c'est bien le mandat de l'agence qui peut et doit évoluer pour s'adapter à son environnement technologique et conjoncturel. Ainsi, la situation au début des années 2000 sur les mers, n'est pas comparable avec les risques et les types de pollution volontaire ou non existante après 2015.

§503. Les évaluations ont la possibilité de « modifier les tâches de l'Agence » afin de l'adapter au contexte. On verra s'y adjoindre un rapport sur l'état d'avancement des travaux, qui prévoit la transmission au Conseil et au Parlement d'un rapport sur les taches additionnelles dont l'Agence à la charge. La question des taches additionnelles devient de plus en plus cruciale avec les années, outre le renforcement de ses missions l'Agence souffre d'un certain nombre de faiblesses internes en termes organisationnels, dont la principale demeure son indépendance trop limitée à l'égard des Etats membres.

c) Les freins institutionnels à l'action de l'agence au sein de l'UE

§504. L'agence bien qu'elle ait la volonté d'accomplir les missions qui lui sont confiés, doit faire face à des freins aussi bien internes qu'externes. L'un des freins les plus évidents au sein de l'Agence réside avant tout dans son organisation et la répartition du pouvoir de décision. Le conseil d'administration de l'agence au titre de l'article 11 du règlement se compose de représentants des États membres et des représentants de la commission[1313]. Dans le cadre des réunions de celui-ci, le directeur exécutif prend part au débat[1314].

1311 Réglement (CE) 1406/2002 *op. cit.* (Version consolidè).
1312 *Ibid.* Art.22 (2).
1313 Art. 11 1] « Le conseil d'administration est composé d'un représentant de chaque État membre et de quatre représentants de la Commission, ainsi que de quatre représentants des secteurs professionnels les plus concernés, nommés par la Commission et ne disposant pas du droit de vote. » Règlement (CE] 1406/2002 *Ibid.*
1314 Article 13 2] *Ibid.*

§505. Cette prédominance des Etats en termes de droit de vote au sein de son conseil d'administration constitue un frein important à l'action de l'Agence, la mise en œuvre de la plupart des actions de l'agence sur le terrain demandant l'accord de celui-ci. La même limite existe sur le pouvoir réel du directeur exécutif de l'Agence qui est nommé et révoqué par ce même conseil d'administration. Le pouvoir d'initiative et d'action en termes d'indépendance et dès lors très limité de par l'organisation même de la procédure de décision au sein de l'Agence[1315].

§506. L'Agence reste soumise à la coopération volontaire des États membres, qui contrôle ainsi l'étendue des pouvoirs de l'agence, mais également les moyens dont elle dispose et les manières dont son activité est évaluée. De même, l'acquisition par l'agence de moyens en propres ou par les autres mécanismes à sa disposition tout comme l'opportunité de telles dépensent sont soumises directement au contrôle du Conseil d'Administration. Enfin, la propre capacité juridique de l'agence à agir de manière autonome au titre de son mandat fondateur, et des différentes modifications qui ont pu y être apportées apparait comme une limite supplémentaire à l'action de l'agence en mer.

§507. Ainsi, celle-ci est certes chargée d'inspecter et d'évaluer la mise en œuvre au sein des États du droit de l'Union pertinent en termes de sécurité maritime, pour autant la méthodologie de ces contrôles demeure définie par le Conseil d'Administration et les États-membres. Ceux-ci sont informés de telles inspections lorsqu'elles visent des navires battant leurs pavillons.

[1315] Voir « L'inexistante autonomie fonctionnelle de l'AESM » LANGLAIS Peter, *Sécurité maritime et droit de l'union européenne* [en ligne], Université de Nantes., 2016, p. 585- 589, [consulté le 22 février 2017].

5.3 L'émergence d'une stratégie de sécurité maritime de l'UE

§508. L'Union européenne et ses États membres ont intérêt à agir pour assurer la préservation de la sécurité maritime, une ambition qui sera traduite au travers de la démarche que constitue la politique maritime intégrée[1316]. Dans ce cadre, l'agence va inscrire son action et va contribuer à une maritimisation croissante de l'action européenne. La stratégie de l'Union face aux activités illicites en mer va se traduire par une gestion de crises inscrite dans le mouvement d'« agenciarisation ». La place croissante de la mer[1317] dans l'action de l'Union demandera l'élaboration d'une véritable stratégie maritime[1318] régionale, avec une vision globale des problématiques[1319]. C'est sur cette conviction que va se bâtir et être voté le principe d'une politique maritime intégrée devant guider l'action de l'Union européenne le secteur de la mer. (a)

§509. Cette politique reflète la croissance que connait la maritimisation de l'action européenne. La maritimisation se traduit aussi bien dans l'investissement croissant de l'Union envers l'économie bleue que dans sa volonté de faire face aux risques et aux dangers que comporte la mer. La nécessité d'agence dédiée pour permettre aux Etats membres d'agir en commun va continuer à guider l'évolution de la première des agences maritimes de l'Union qu'est l'EMSA (b)

§510. L'action de l'agence et plus globalement la maritimisation de l'action européenne nécessitent une stratégie à l'échelle globale. En effet, l'Union ne raisonne pas en termes d'États membres pris individuellement, mais plutôt en termes de bassin. La stratégie et le développement de l'agence proposé au sein de la politique maritime de l'Union vont apparaitre comme une étape décisive pour l'agence. Ce développement donnera lieu à l'avènement, après de longues négociations de la stratégie européenne de sûreté maritime. (c)

1316 « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée », COM(2009) 466, 2009.

1317 CUDENNEC Annie, GUEGUEN-HALLOUËT Gaëlle et CENTRE DE DROIT ET D'ÉCONOMIE DE LA MER BREST, L'Union européenne et la mer : vers une politique maritime de l'Union européenne ?, A. Pedone, 2007.

1318 *Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*, COM/2006/0275 final, 7 juin 2006. ; Géopolitique maritime de l'Union européenne *op. cit.*

1319 Vers une approche intégrée de l'UE dans le domaine de la sécurité maritime mondiale *op. cit.*

a) Une agence au service de la Politique maritime intégrée

§511. L'agence s'inscrit pleinement dans la politique maritime intégrée de l'Union, et à ce titre dans la stratégie maritime globale que celle-ci constitue. Dans le cadre de cette politique, l'agence se place en première ligne pour la traduction opérationnelle et les retours de terrain dans l'action européenne sur les mers. Ainsi, l'Agence se voit confier un certain nombre de missions, celles-ci sont définies au sein la communication de 2007[1320] sur la politique maritime intégrée.

§512. Cette communication prend acte de l'interaction indissociable des différentes politiques touchants au maritime, et intègre l'orientation qu'une cohérence doit guider l'élaboration des différentes politiques liées au secteur maritime. Les trois principales agences touchantes au maritime, à savoir Frontex l'EMSA et l'Agence communautaire de contrôle des pêches devenu l'agence de contrôle des pêches existent au moment de cette communication. Dès lors, elles sont prises en compte en tant qu'acteur institutionnel contribuant ou pouvant contribuer à l'application de cette stratégie sur les différents théâtres maritimes.

§513. Bien qu'un grand nombre de problématiques maritimes soient évoqués au sein de cette stratégie, les enjeux de la sécurité et de la sûreté maritime ainsi que la sécurité énergétique apparaissent comme directement liée à la lutte contre les activités illicites en mer. Le plan d'action accompagnant la communication de la commission évoque cette dualité, et vise la mise en place d'un « espace maritime européen sans barrière, un réseau de surveillance maritime » au titre des objectifs de la politique maritime intégrée. De plus, le plan d'action de la communication inscrit la « lutte contre la pêche pirate »[1321] au titre des enjeux de maritime visé par la politique maritime intégrée de l'Union européenne.

§514. Bien qu'il s'agisse d'une communication et non pas d'un instrument juridique contraignant comme un règlement, de tels objectifs permettent d'envisager l'ambition maritime de l'Union exposé dans le livre vert de 2006[1322] et la prise de conscience

---

1320 *op. cit.*

1321 *Ibid.*, p. 3.

1322 « Jusqu'ici, nos politiques concernant le transport maritime, l'industrie maritime, les régions côtières, la production d'énergie en mer, la pêche, le milieu marin et d'autres domaines connexes ont été fragmentée. L'heure est venue de rassembler toutes ces pièces et de les refondre dans une nouvelle vision de la manière dont il convient de gérer nos relations avec les océans. À cette fin, il faudra utiliser de nouvelles méthodes dans la conception et la mise en œuvre des politiques à l'échelle européenne, nationale et locale, mais aussi à l'échelle internationale, en donnant une dimension externe à nos politiques internes » *op. cit.*, p. 4.

croissante des menaces qui s'exerce à l'encontre du secteur de la mer[1323]. L'ensemble préfigure l'évolution du cadre juridique maritime que va connaitre l'Union.

§515. Le second apport de la commission réside dans la caractérisation des menaces et des acteurs ; ainsi « ce sont les États membres qui assurent les activités de surveillance maritime, mais la plupart des activités et des dangers ont un caractère transnational »[1324]. La justification d'une gestion régionale de la lutte contre ces menaces est mise en avant, elle se justifie aussi par le fait que la pluparts de ces menaces s'exerce de manières transnationales, renforçant ainsi la pertinence d'une coopération et d'une gestion régionale. De la sorte, il est nécessaire de dépasser la limite que constitue la fragmentation aussi bien juridique que logistique des moyens à disposition conduit à « une utilisation inefficace de moyens déjà très limités. », limite d'autant plus prégnante dans une étendu aussi vaste que les zones maritimes.

§516. Cependant, l'objectif de coopération demeure une recommandation envers les États membres, ceux-ci restent décisionnaires des moyens qu'ils acceptent de déployer en mer ou de mettre à disposition de l'Union et de ses institutions pour agir en mer. Dès lors, la commission « plaide donc en faveur d'une plus grande coordination de la surveillance maritime par une meilleure coopération entre les garde-côtes des États membres et entre ceux–ci et les autres services concernés ». Au moment de cette communication, le rapport de force juridique et politique s'inscrit très largement en faveur des États membres, la Commission ne peut qu'encourager les coopérations sans pouvoir les imposer ou avoir un rôle plus actif sur leur mise en place effective.

§517. La seconde communication intervenue sur le sujet en 2009[1325], met en avant perception croissante d'une réalité de l'action de l'Union en terme maritime. L'enjeu de définition est ainsi abordé par la communication qui définit « l'espace maritime de l'Union », notion par ailleurs discutée au sein de la doctrine, la notion de territoire étant rattachée à l'existence d'un Etat et non d'une organisation internationale même régionale. C'est également pour cette raison que la notion « d'espace » et privilégié car plus consensuel et juridique correct que celle de « territoire », l'Union européenne n'étant à ce jour pas un Etat.

1323 « Parmi les risques et menaces liés à la mer, on compte aussi la pollution causée par les navires ainsi que les activités criminelles, qui vont de la traite des êtres humains au terrorisme, en passant par la contrebande. On pourrait lutter plus efficacement contre ces risques et menaces si des mesures étaient prises pour améliorer les échanges d'informations entre les États membres, constituer des équipes communes d'enquête et renforcer la protection des infrastructures sensibles de l'Union » *Ibid.*, p. 30.
1324 point 3.2.1 Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne *op. cit.*, p. 6.
1325 *op. cit.*

§518. Ainsi, « Par espace maritime de l'Union européenne, il faut entendre les eaux territoriales des États membres de l'UE, les zones économiques exclusives et les plateaux continentaux au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ainsi que l'ensemble des activités maritimes qui y sont menées, que ce soit au fond de la mer, en subsurface, en surface et au-dessus de la mer, ou encore les installations, les navires de charge, les bateaux de petite taille et les navires qui sont liés d'une façon ou d'une autre à l'UE, que ce soit par un pavillon, un titre de propriété ou un mandat de gestion »[1326]. La définition traditionnel reprend la définition classique des zones maritimes posée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, constitue la base de l'espace maritime de l'Union ne s'y limite pas.

§519. Comme l'évoque la communication, il faut ajouter à cette première définition d'espace maritime de l'Union, « toutes les zones de recherche et de sauvetage et toutes les zones d'opération qui auront été désignées pour une opération maritime menée par l'UE sous le commandement d'une autorité civile ou militaire »[1327]. C'est cette définition d'« espace maritime de l'Union » ou « eaux de l'Union », qui sera reprise de manière constante par la suite au sein du cadre normatif de l'Union.

§520. Toutefois dans son point 4.4, la communication vient souligner les enjeux juridiques des ambitions de l'Union en terme maritime en rappelant les principes entourant le traitement des données à caractère personnel, ou encore les impératifs de confidentialité qui s'attache à des coopérations étendues. Ces discussions concernant la protection des données préfigurent l'élaboration du cadre juridique indispensable au niveau de l'Union, les bases de celui-ci sont posées par la directive de 95/46/CE[1328]. Toutefois, ces dispositions doivent être adaptées à un nouveau contexte et au phénomène de massification des données. Dès lors, L'Agence pour la sécurité maritime s'inscrit comme un outil d'assistance au service des États-membres et de la Commission.

b) La maritimisation croissante de l'action de l'Union

§521. L'Union dans un premier temps tournée vers la terre et ses enjeux continentaux, va progressivement s'intéresser au maritime. La création et l'évolution de l'Agence de sécurité maritime constituent la première pierre d'une maritimisation croissante du dispositif institutionnel de l'Union. Celle-ci se manifeste d'une part avec la création d'un certain nombre d'agences spécifiques, et d'autre part l'ajout de compétence

1326 *Ibid.,* p. 2.
1327 *Ibid.*
1328 Directive 95/46/CE *op. cit.*

en termes de collaboration et de champs d'action pour les agences déjà existante tel que l'EMSA. La maritimisation de l'action européenne se traduit aussi bien dans la politique maritime de l'Union[1329] que dans les évolutions qui en sont issues.

§522. Les risques importants de pollution en mer, rythmée par les catastrophes telles que l'Erika, ont initié la création de l'Agence. D'autres catastrophes telles que le naufrage de la plateforme Deepwatter Horizon dans le Golfe du Mexique initieront des évolutions au sein des modèles et des compétences de l'Agence[1330]. Les problématiques spécifiques que recoupent les espaces maritimes vont ainsi être envisagées au titre de la stratégie de sûreté maritime[1331] de l'Union européenne adopté en 2014[1332].

§523. Dès lors, l'action de l'agence l'inscrit comme un véritable acteur d'une politique maritime européenne, elle constitue un outil de coordination entre l'Union et les États indispensable pour mettre en œuvre leurs objectifs. L'enjeu croissant que constitue la surveillance maritime intégrée[1333] vient également renforcer cette maritimisation de l'action européenne, que ce soit dans son environnement direct ou sur les mers du globe. L'évolution des missions de l'agence dans les services qu'elle fournit tout à la fois aux États membres et à l'Union en elle-même.

§524. La notion de surveillance renvoie à l'exercice par les États de leurs missions régaliennes sur les espaces maritimes sous juridictions. Cette dénomination qui juridiquement peut paraitre obscure regroupe un grand nombre de problématiques légales. La première d'entre elles est le besoin de coopération et d'interaction entre les différents acteurs liés à la surveillance maritime au sein de l'Union. Cette question est intégrée tout à la fois par les autorités nationales civiles, militaires et certaines agences européennes. Le besoin d'interconnexion nécessite pour mener à bien cet objectif, la mise en place d'un environnement commun de partage des informations CISE[1334] dédiés aux questions maritimes de l'Union. L'objectif de cet environnement est de permettre l'interconnexion et l'interopérabilité des différents systèmes présents au sein de l'Union et d'ouvrir également la voie à des coopérations avec les partenaires de l'Union.

1329 Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers. *op. cit.*
1330 Deeptwatter, quarantes jours de marée noire, *op. cit.*
1331 BALMOND Louis, *op. cit.*
1332 SSMUE *op. cit.*
1333 La surveillance maritime intégrée consiste à fournir des outils d'échange d'informations et de données aux autorités directement ou indirectement concernées par la surveillance maritime. Le partage des données doit permettre d'améliorer l'efficacité des activités de surveillance et d'en réduire le coût. » site officiel des affaires maritime européenne, surveillance maritime intégrée consulté le 23 mai 2018.
1334 Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime : un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE *op. cit.*

§525. Cette surveillance maritime intégrée ouvre également une seconde question qui est celle des mesures à prendre en cas d'infraction ou de suspicion d'activité en mer contraire au droit de l'Union et aux droits nationaux. Dans ce cadre, l'Agence doit assurer un large spectre de surveillance pour assurer la détection des comportements suspects des navires dans le cadre de l'action en mer. Toutefois, l'action directe en elle-même relève non pas du rôle de l'Agence, mais de l'action de l'État en mer. Un partage des étapes de la surveillance intervient donc avec la surveillance globale réalisée par l'Agence, permettant aux Etats membres de procédé à l'interception des suspects en mer.

§526. Si l'Agence a été la première à disposer d'un cadre juridique propre au domaine maritime, elle reste fortement dépendante de la bonne volonté des États membres. L'enjeu que représente la place du conseil d'administration se reproduit avec la création de Frontex et de l'Agence dédiés à la pêche. Celui-ci permet tout à la fois un certain degré d'autonomie des agences, tout en limitant leur marge de manœuvre sur le terrain et d'initiative. La surveillance du domaine maritime de l'Union, qui n'est que l'addition de celui de ses États membres, pose la question de la sûreté de cet espace maritime. La surveillance maritime permet ainsi d'anticiper un certain nombre d'incidents en mer, ne peut pas, même par le biais des satellites[1335], faire face à toutes les situations, raison pour laquelle va être élaborée la stratégie de sûreté maritime de l'Union.

c) La mise en œuvre de la Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne

§527. Avec le temps, l'agence doit s'adapter à plusieurs changements majeurs de l'Union qui vont intervenir entre la création de l'agence et son actualisation à la suite de la « crise des migrants » en 2016[1336]. La première étape intervient avec la présentation en 2009 dans une communication de la Commission, d'une Stratégie pour renforcer la gouvernance mondiale des mers et des océans[1337]. À travers celle-ci, l'Union prend acte que « L'Europe est un continent maritime et nos divers océans et mers, ainsi que notre vaste littoral a longtemps été le cadre d'importantes activités maritimes qui continuent à se révéler essentielles du point de vue économique, environnemental et social »[1338]. Ce faisant, la communication cherche à mettre en avant la vision européenne de la sécurité

[1335] FOURNIER Mélanie, « La surveillance maritime en Méditerranée. L'apport de l'imagerie satellitaire à une analyse géographique/géopolitique », *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 2010 FOURNIER Mélanie, *L'apport de l'imagerie satellitale à la surveillance maritime. Contribution géographique et géopolitique*, Thèse, Histoire, Université Paul Valéry - Montpellier III, 2012.
[1336] Règlement (UE) 2016/1625 *op. cit.*
[1337] *Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union européenne*, COM/2009/0536 final, 15 octobre 2009.
[1338] *Ibid.*, p. 5.

maritime et des garanties que cela nécessite.

§528. La communication, bien que non contraignante, pose les jalons d'une montée en puissance maritime de l'Union européenne, dans un secteur autre que celui de la pêche. La sécurité maritime, au même titre que la sûreté maritime, est devenue un enjeu croissant suite aux différentes catastrophes maritimes et les différentes crises de sûreté en mer qui ont marqué l'Union depuis la création de l'Agence.

§529. Dès lors, l'Union devient l'organisation régionale disposant du meilleur cadre en termes de sécurité maritime[1339]. Elle réaffirme son engagement dans les instruments internationaux en la matière avec la communication de 2009, selon laquelle « L'UE doit systématiquement s'efforcer d'adhérer aux organisations internationales pertinentes en matière d'affaires maritimes, malgré la répartition complexe des compétences entre l'Union et ses États membres »[1340]. Le cadre de la stratégie maritime de l'Union désormais posé, va monter en puissance au fil des situations.

§530. La communication au Parlement intervenu en 2014, définie l'action de l'Union et le déploiement d'une « stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne »[1341]. L'objectif et l'intérêt de cette stratégie sont tout à la fois de rappeler la place de l'Agence de sécurité maritime de l'Union et de définir les intérêts de l'Union en mer. Celle viens rappeler vient rappeler qu'il est nécessaire de se « prémunir contre toute une série de menaces et de dangers maritimes, afin d'éviter que les mers et océans ne deviennent des zones propices aux conflits internationaux, au terrorisme ou à la criminalité organisée ». L'ensemble de ces menaces est à la fois des menaces anciennes et émergentes, par exemple le terrorisme maritime. Celui-ci est envisagé en 2014 comme un risque en renaissance et une menace en devenir dans les années qui vont suivre.

§531. Dans un premier temps, l'Union se pose comme un acteur à la fois en charge de la protection de l'espace maritime européen, contre ce qui est considéré comme des menaces extérieures[1342]. Dans un second temps, l'Union se pose comme un acteur de plus en plus impliqué dans la régulation mondial et veut apporter un certain nombre de

---

1339 « l'Union dispose à présent de l'un des cadres réglementaires les plus complets et les plus avancés pour garantir la sécurité du trafic maritime, essentiellement grâce à une application convergente des règles convenues au niveau international. » *op. cit.*

1340 *Ibid.*

1341 JOIN/2014/09 final *op. cit.*

1342 MOREL Michel, LITTAYE Anne, SAUREL Claire *et al.*, « Sécurité et sûreté maritime », in *Gestion de la complexité et de l'information dans les grands systèmes critiques*, Editions SEE/CNRS, 2009 NUMA Jean-Pierre, « Etude géopolitique et stratégique des flux maritimes, risques et menaces dans l'océan Indien », *Diploweb : Géopolitique, stratégie, relations internationales et cartes*, 28 janvier 2018.

garanties notamment en termes de liberté de circulation sur les mers[1343].

§532. De prime abord, l'affirmation de ce principe renvoie plus, dans sa mise en œuvre concrète sur le terrain, aux compétences des États membres que de l'Union elle-même. La transcription juridique de cette affirmation est apportée dans la suite de la communication, qui indique que c'est par le renforcement de coopération entre les États membres et l'Union, et entre les organes de l'Union qu'interviendra l'action à l'encontre des activités illicites en mer. La voie de l'interaction et de la synergie apparait donc comme celle qui permettra de mettre en œuvre à l'échelle nationale, une stratégie régionale définie par l'Union et ses États membres.

§533. Ainsi, la communication sur la stratégie de sûreté maritime évoque le besoin de protection des « intérêts de la sécurité stratégique de l'UE dans le domaine maritime »[1344]. Cette notion « d'intérêt stratégique » va se développer par la suite, et apparaitre comme une des bases d'action de l'Union pour élargir progressivement son champ de compétence juridique par le biais de nouveaux règlements. La notion « intérêts de la sécurité stratégique » vient renforcer la conscience de l'Union et ses Etat membres qu'ils se doivent de protéger ses intérêts communs.

§534. Toutefois, il est dès lors nécessaire de définir ce que sont ces intérêts stratégiques maritimes[1345]. Ceux-ci sont aussi divers que la sécurité de l'Union européenne[1346] et de ses Etats membres, la protection contre les risques et menaces sur la sûreté maritime[1347] jusqu'au développement d'une communauté concernant la connaissance maritime[1348]. En l'occurrence, il s'agit de « la prévention des conflits, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale »[1349]. Toutefois, la lutte contre la pêche INN évoqué au point 5 en tant qu'intérêt maritime de l'Union ne rentre pas dans les compétences de l'Agence. A ce titre, l'Agence agit pour la préservation des intérêts stratégique de l'Union qui entant dans ses champs de compétences.

§535. A contrario, l'intérêt stratégique que constitue la sécurité internationale sur les mers une grande partie des thématiques dont l'Agence à la charge. Ainsi, la sécurité de la

---

1343 « L'UE dépend de l'ouverture, de la protection et de la sûreté des mers et des océans pour son développement économique, ses transports, sa sécurité énergétique, ainsi que pour garantir le libre-échange, le tourisme et le bon état écologique de l'environnement marin » *op. cit.*

1344 Vers une approche intégrée de l'UE dans le domaine de la sécurité maritime mondiale *op. cit.*

1345 Ceux-ci sont listé au titre de la partie IV de la Stratégie de sûreté maritime de l'Union européennee *op. cit.*, p. 7.

1346 Partie IV point 1 *Ibid.*, p. 6.

1347 Partie IV point 3 *Ibid.*

1348 Partie IV point 6 *Ibid.*, p. 7.

1349 « II Les intérêts en matière de sûreté maritime », *op. cit.*, p. 3 JOIN/2014/09 final.

navigation, la prévention des catastrophes et la prévention à la détection des comportements suspects font appel en tout ou partie aux outils mis à la disposition des États membres par l'Agence de sécurité maritime.

§536. Ce rôle de protection des intérêts maritimes stratégiques s'exerce également à l'encontre des « menaces qui pèsent sur la sécurité maritime »[1350]. Dès lors, ces menaces nécessitent des mesures de protection des infrastructures stratégiques ou sensibles de l'Union telles que les ports ou les câbles sous-marins. L'Agence contribue de manière efficace à l'action de l'union en la matière, au travers de sa capacité de surveillance par satellite des navires et des activités qui se déroulent au large. De la même manière, cette capacité peut être mise à profit de manière proactive avec la surveillance des comportements suspects ou la détection de menaces hybrides[1351] en milieu maritime. Bien que potentielle, une telle menace apparait de plus en plus envisageable avec l'évolution du climat de sécurité.

§537. Ces intérêts visent aussi la sécurité de l'approvisionnement ou le contrôle aux frontières. Si on comprend bien les intérêts de l'Union dans l'ensemble de ces domaines, la sûreté maritime demeure à première vue une compétence essentiellement étatique. La caractérisation même des menaces au sens de l'Union relève d'une liste limitative. Celle-ci énonce des enjeux maritimes dépendant aussi bien des Etats membres que des compétences de l'Union, l'objectif poursuivi est dés lors la complémentarité des moyens. Sont ainsi évoqués par la communication les différends maritimes, les questions de prolifération, la criminalité transfrontalière, les trafics d'armes et de stupéfiant ou encore la pêche INN[1352].

§538. L'Agence au titre de la lutte contre les activités illicites en mer fournit aux États un certain nombre d'outils de prévention et de détection des différents comportements au large. L'objectif de ces services et de renforcer les capacités nationales des États voir pallier certaines faiblesses de certains membres de l'Union. Toutefois, l'Agence n'est qu'un complément et un renfort des actions étatique, au titre aussi bien de son mandat que de ses objectifs elle n'a pas vocation à se substituer aux Etats dans le

[1350] MOREL Michel, LITTAYE Anne, SAUREL Claire *et al.*, *op. cit.*

[1351] « cette notion vise à exprimer le mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques), susceptibles d'être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d'atteindre certains objectifs, sans que le seuil d'une guerre déclarée officiellement ne soit dépassé. » *Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne*, JOIN/2016/018 final, 6 avril 2016.

[1352] « Partie III] Les menaces qui pèsent sur la sûreté maritime » *op. cit.*, p. 3- 4 Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr: éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne.

domaine de la sécurité maritime.

§539. La sécurité maritime fut la première thématique entrainant la création d'une agence européenne dédiée. Cette agence d'un nouveau genre a jeté les bases d'une agencification des questions maritimes, qui, après, s'être traduit dans l'élaboration de politiques communes, s'incarne au travers des agences maritimes telles que l'EMSA. Si la question de l'identité maritime européenne n'est pas close, l'Union a pris conscience que celle-ci est consubstantielle des normes régionales issues des politiques communes. La prise de conscience s'est traduite dans le mode de fonctionnement de l'agence elle-même, qui, sans bénéficier d'une autonomie totale, n'est plus cantonnée à une simple exégèse de la Commission ou des États sur une thématique précise. L'EMSA introduit l'âge des agences de régulation et les bouleversements que celles-ci vont entrainer. Elles sont amenées à se développer et se multiplier avec le temps, et atteignent aujourd'hui le nombre de 44 agences au service de l'Union, chiffre encore amené à évoluer dans les prochaines années[1353].

§540. En effet, Les politiques européennes parfois trop sectorielles peuvent conduire à la dispersion des efforts et à une pratique ne favorisant pas une vision holistique des intérêts de l'Union sur les mers. L'élaboration de la Politique maritime intégrée, puis de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, s'inscrivent comme une toile de fond visant à protéger les intérêts de l'Union et de ces Etats membres sur les mers.

§541. Bien que les enjeux de souveraineté nationale subsistent, la survenance cyclique de crises en mer ces dernières années vient contrebalancer cet effet en mettant en avant le besoin d'harmonisation face à des crises d'envergure régionale telle que des naufrages comme ce fut le cas avec l'Erika ou le Prestige en termes de pollution, ou les différentes crises relatives à l'immigration en mer et aux défis qui y sont liées. Bien que les agences dédiées et fournissant un ensemble d'information aux Etats membres soient une réalité et dont l'exemple le plus parlant reste l'EMSA, d'autre type d'Agence vont voir le jour dans cette construction maritime institutionnelle de l'EMSA avec une vocation plus directement opérationnelle.

[1353] CHAMON Merijn, *op. cit.*

§542. L'Agence communautaire de contrôle des pêches[1354], devenue depuis la réforme du 14 septembre 2016 l'Agence européenne de contrôle des pêches[1355], constitue un des outils institutionnels de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer. L'Agence a connu plusieurs transformations depuis sa création en 2005, jusqu'à son règlement de codification du 19 mars 2019[1356]. Ce dernier a permis de réorganiser le règlement fondateur de l'agence, suite au grand nombre de modifications apportées au mandat de l'agence depuis 2005[1357].

§543. Dans le cadre de son mandat, l'Agence a pour mission de faire respecter la politique commune des pêches dans ses différentes composantes, elle constitue ainsi la seule agence qui agit au titre d'une compétence exclusive de l'Union[1358]. Son rôle consiste notamment à mettre en œuvre les différentes stratégies en matière de pêche élaborées au niveau régional, et comprend la lutte contre les pratiques de pêches INN depuis 2009[1359]. Les modalités visant la coordination des programmes nationaux de lutte sont prévues au titre de l'article 3 du règlement 2019/473.

§544. La seule élaboration d'une politique commune[1360] ne suffit pas pour garantir à elle seule le respect des normes établies en matière de pêche par l'Union européenne au titre de sa compétence exclusive. La décision a donc été prise par l'Union et les Etats membres, d'établir une agence européenne spécifiquement dédiée à cette mission[1361]. Dès

---

1354 Règlement (CE) 768/2005 *op. cit.*

1355 Art. 1 §1 « dans le titre et à l'article 1er, les termes «agence communautaire de contrôle des pêches» sont remplacés par les termes «Agence européenne de contrôle des pêches» » *Règlement (UE) 1626/2016 du 14 septembre 2016 modifiant le règlement (CE) n°768/2005 du Conseil instituant une agence communautaire de contrôle des pêches*, JOUE, nº L 251/80, 16 septembre 2016.

1356 *Règlement (UE) 2019/473 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 sur l'Agence européenne de contrôle des pêches*, JOUE, nº L 83/18, 19 mars 2019.

1357 Considérant (1) du règlement 2019/473 *Ibid.*

1358 « La seule agence qui intervient dans le champ d'une compétence exclusive de l'Union est l'EFCA, constituée sur le fondement de l'ex-article 37 CE, devenu article 43 FUE. En effet, la mise en oeuvre de la politique de conservation des ressources halieutiques repose sur les autorités nationales, l'EFCA a donc une mission de coordination des inspections sur les navires de pêches auxquelles procèdent les autorités nationales » DUBOS Olivier, *op. cit.*, p. 142.

1359 Art. 120 1), *Règlement (CE) 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche,* JOUE, 22 décembre 2009.

1360 Supra chapitre 2

1361 «La création de cette agence constitue un signal clair qu'une application plus uniforme et plus efficace de la réglementation constitue l'une des priorités de la nouvelle PCP. L'agence va accélérer la mise en place de conditions harmonisées en matière de contrôle, élément clé d'une meilleure application de la réglementation, elle-même essentielle pour garantir l'efficacité des mesures de la PCP». Franz Fischler

lors, l'implémentation d'une agence dédiée à la pêche met en lumière les mécanismes propres à la création[1362] et au développement des missions d'une agence européenne. (6.1).

§545. L'investissement de l'Union dans le secteur de la pêche s'inscrit dans la durée. Celui-ci implique la mobilisation de nombreux moyens, aussi bien humains que matériels pour mettre en œuvre les dispositions de l'Union en la matière. Les Etats membres contribuent à l'action de l'agence notamment par la mise à disposition de navires dans le cadre des opérations communes de surveillances en mer, et de contrôles au titre de la police des pêches. Ces opérations de contrôle constituent, via le cadre établi par l'Union, un outil indispensable en renfort des Etats membres pour veiller à la mise en œuvre des différentes dispositions de droit régional.

§546. Le dispositif de patrouille par l'Agence se trouve complété par un système d'information par satellites[1363] issu des différentes obligations que se doivent de respecter les navires de pêche. Celles-ci émanent à la fois de la politique de la pêche et des recommandations de l'Agence à destination des navires sous pavillons des Etats-membres. Le maillage de ces dispositifs de localisation en temps réel constitue un outil stratégique dans la surveillance de l'activité des navires au sein des différentes zones de pêches[1364] sous la juridiction des Etats membres de l'Union européenne. Ils permettent de récolter un nombre considérable d'informations. (6.2).

§547. Ainsi, le suivi des navires et la surveillance de leur activité en mer permet de veiller au respect des normes européennes par les différents navires sous pavillon des

---

« Réforme de la PCP: création d'une nouvelle agence européenne de contrôle des pêches en vue d'une meilleure application de la réglementation », 2004.

[1362] « Si l'on excepte l'Agence d'approvisionnement Euratom, dont l'acte constitutif est le Traité CEEA lui-même, à l'origine de la création de chaque agence se trouve un acte de droit dérivé. L'Office européen de police, l'Agence européenne de défense et l'Unité européenne de coopération judiciaire, dont l'existence est mentionnée dans le Traité sur l'Union européenne , ont été mis en place par un acte de droit dérivé pris soit antérieurement, la mention dans le Traité revêtant le caractère d'une simple consécration – c'est le cas des deux premières agences –, soit postérieurement, la mention dans le Traité ayant alors valeur annonciatrice – c'est le cas de la troisième. Comme la Commission l'a rappelé dans sa communication précitée de 2002 , il appartient toujours au législateur, sur initiative de la Commission – où à la Commission elle-même –, de décider de l'opportunité d'avoir recours à une agence dans un cas déterminé, par le biais de l'adoption d'un acte normatif spécifique. » J. MOLINIER (dir.), préc., note 5, par. 37.

[1363] Il fut mis en place par l'article 3 du réglement. « Règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche », COM/93/107, 1993, [consulté le 19 avril 2017].

[1364] Le système VMS apparait dans le règlement de 1997 avec une mise en œuvre obligatoire au plus tard le 1er janvier 2000. *Règlement (CE) 686/97 du Conseil du 14 avril 1997 modifiant le règlement (CEE) 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche*, JOCE, 19 avril 1997.

Etats membres. De plus, l'Agence peut, à la demande des Etats membres, veiller au respect des accords conclus dans le cadre des organisations régionales de gestion des pêches. Cette disposition s'est révélée particulièrement stratégique dans la lutte contre les pratiques de pêches INN. De ce fait, les capacités logistiques de l'agence offrent la possibilité de détecter une activité inhabituelle ou anormale du navire, notamment par le biais du système AIS[1365].

§548. Dès lors, l'action de l'agence couple le rôle de prévention et de répression des activités en mer, tout en assurant la pérennité des stocks permettant de préserver l'avenir de l'activité économique. La mission de l'agence à sa création, limitée simplement au respect de la politique commune de la pêche, s'est transformée en véritable outil institutionnel de surveillance et de lutte contre les activités illicites en mer (6.3).

[1365] Arnaud SERRY et Laurent LEVEQUE, « Le système d'identification automatique (AIS). Une source de données pour étudier la circulation maritime », *Netcom. Réseaux, communication et territoires* 2015. n°29-1/2, pp.177-202.

6.1 Un organe européen de régulation : l'agence européenne de contrôle des pèches

§549. La création de l'agence communautaire de contrôle des pêches[1366] intervient en 2005[1367] et vient renforcer le dispositif institutionnel de l'Union sur les questions maritimes. Elle a comme objectif principal de garantir le respect des normes européennes établies au titre de la politique commune de la pêche[1368]. L'EMSA appartient à la catégorie des agences dites de régulations[1369] et décentralisées de l'Union[1370]. Cette catégorie juridique est bien distincte des organes de l'Union qui, eux, sont rattachés directement à l'organisation interne et de la catégorie des agences d'exécution[1371]. (a).

§550. Les agences de l'Union, quelques soit leurs types, sont soumises au principe de spécialité et sont limitées dans leurs actions par leurs mandats fondateurs. Ainsi, chacune des missions confiées à l'Agence s'inscrit dans un périmètre délimité par son mandat, en complémentarité et non pas en substitution des compétences nationales des États membres. Dès lors, les agences ne sont habilitées à remplir que les missions qui leur ont été confiées, une position confirmée par la Cour au fil des jurisprudences[1372]. Dès lors, l'agence s'inscrit en tant qu'interface de coopération et d'harmonisation entre les États membres et l'Union dans l'application de la politique commune de la pêche (b).

1366 « Réforme de la pêche: la Commission propose de créer une «agence communautaire de contrôle des pêches». », *Communiqué de presse*, 24 mars 2003.

1367 Règlement (CE) 768/2005 *Règlement (CE) 768/2005 du Conseil instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche*, JOUE, nº L 128/1, 26 avril 2005.

1368 Réforme de la PCP: création d'une nouvelle agence européenne de contrôle des pêches en vue d'une meilleure application de la réglementation. Ibid .

1369 Au sein de sa classification et à la vue de ses missions directement opérationnelle, l'Agence de la pêche n'est classée ni dans les agences de régulation ni dans les agences traditionnelles par l'auteur J. MOLINIER (dir.), préc., note 5. Au contraire, pour Fabrice Andreone, l'agence de la pêche fait partie des agences de régulation, Celle-ci n'est pas chargé d'un programme "communautaire" en propre, cependant elle à directement en charge le « renforcement de la coopération opérationnelle entre États membres de l'UE dans des domaines très spécifiques » ANDREONE Fabrice, « Typologie et cadre juridique des « autres organes de l'Union européenne » », *RUE*, 2017.

1370 « Une agence européenne de régulation peut donc être définie comme une entité juridique autonome créée par le législateur pour participer à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en oeuvre d'une politique communautaire. Par ses tâches, elle contribue en effet à améliorer la façon dont les règles sont mises en oeuvre et appliquées dans toute l'UE. Elle participe ainsi activement à l'exercice de la fonction exécutive au niveau communautaire » ANDREONE Fabrice, *op. cit.*

1371 « En charge de la gestion des programmes communautaires, elles ont été instituées dans le contexte de la politique d'externalisation de la Commission, et établies dans le cadre du règlement (CE) n° 58/2003 du 19 décembre 2002(6) (art. 2, pt a) qui définit une agence exécutive comme "une entité juridique instituée conformément au présent règlement" » *Ibid.*

1372 « La Cour a eu l'opportunité de se prononcer sur ces questions dans l'affaire ventre à découvert. […] La Cour a confirmé que les habilitations des agences européennes sont régies par les règles découlant des deux arrêts Meroni et Romano » p308 « Pour évaluer l'habilitation d'une agence, la Cour à donc clarifié qu'il faut seulement s'appuyer sur le doctrine Meroni, réduire à une seule règle, à savoir la prohibition de déléguer des pouvoirs discrétionnaires » p308 CHAMON Merijn, *op. cit.*

§551. La mutualisation des moyens et l'établissement de coopération entre l'Agence d'une part et les Etats membres d'autre part font partie intégrante du mandat de l'AECP. Celle-ci doit favoriser la coopération pour que les efforts de l'ensemble des acteurs au sein de l'Union européenne mutualisent compétence et moyens afin d'atteindre le plus efficacement les objectifs visés par la politique commune de la pêche. (c)

a) Les principes d'une agence décentralisée conciliant respect des normes et gestion des activités en mer

§552. L'agence, au titre de son mandat, s'inscrit dans un ensemble d'objectifs précis, listé au sein de l'article 1 de son mandat selon la nouvelle codification issue du règlement de 2019. Celui-ci rappelle que le rôle premier de l'agence demeure de faciliter la coordination au titre des activités de contrôle et d'inspection effectués par les États, et de faciliter le contrôle de l'application uniforme de la PCP[1373]. L'Agence s'inscrit dans la famille des agences décentralisées, par principe la fonction principale de celle-ci est de fournir à la Commission et aux États membres un ensemble d'informations techniques. Celles-ci ont pour objectif de faciliter et favoriser la mise en œuvre d'une politique commune, en l'occurrence celle de la pêche.

§553. L'Agence s'inscrit dans un mouvement d'ensemble que forme la création différente agences européennes. Au sein de celui-ci, plusieurs vagues création d'agences se sont succédées, c'est le mouvement d'« agencification »[1374]. Au sein du processus de construction de l'Union, les agences sont devenues un des outils d'application du droit de l'Union[1375] et de facilitation en termes de coopération et d'informations entre les différents Etats membres.

§554. Dès lors, les agences peuvent se définir comme « des organismes permanents

---

1373 Règlement (UE) 2019/473, Art. 1 « Le présent règlement prévoit une agence européenne de contrôle des pêches (ci-après dénommée «agence»), dont l'objectif est d'organiser la coordination opérationnelle des activités de contrôle et d'inspection des pêches menées par les États membres et de les aider à coopérer de manière que soient respectées les règles de la politique commune de la pêche, afin de garantir leur application effective et uniforme. » *Op. cit.*

1374 "Il est possible de distinguer quatre vague d'agencification au niveau européen. Le première était celle des années 1970 (…] La deuxième vague s'est produite dans les années 1990 […] Les agences qui ont été établies au début du 21e siècle forment la troisième vague " CHAMON Merijn, *op. cit.*, p. 295.

1375 « la classification temporelle montre que l'UE s'appuie de plus en plus sur l'agence comme nouvel instrument de gouvernence […] Force est de constater que les agences sont le produit d'une évolution dans l'organisation des pouvoirs dans l'Union » *Ibid.*, p. 297.

de droit public de l'UE, établis par les institutions par un acte de droit dérivé, qui disposent de leur propre personnalité juridique »[1376]. La question de leur classification précise ayant porté le débat au sein de la doctrine, plusieurs travaux ont été entrepris pour tenter de dégager les caractéristiques de ces agences[1377] et leurs typologies[1378]. La problématique de leur classification est à nouveau soulevée à la fois à lors de l'examen du livre blanc de 2001[1379] sur la question proposée par la commission, et dans la communication de 2008[1380]. À ce titre, il est opportun de citer l'approche commune qui a été adoptée en 2012[1381]. Celle-ci permet d'établir un compromis et d'éclairer le cadre juridique propre aux agences européennes[1382]. Si elle constitue un progrès[1383] au titre de la réflexion sur le cadre juridique de création des agences, elle n'établit pas de cadre juridique contraignant pour les États membres et par conséquent ne résout pas l'enjeu de la création des Agences[1384] et du cadre juridique auquel celles-ci se rattachent.

§555. Dès lors, il conviendra, qu'à chaque instance où que la question d'une agence est abordée, d'examiner l'opportunité au titre et la valeur ajoutée que celles-ci

---

1376 *Ibid.*, p. 294.

1377 « Quand le législateur européen décide d'établir une agences, il décide aussi de faire avancer cette intégration et ce, d'une manière plus étroite que ce qui était permis par les précurseurs des agences. Une agence européenne fournit à l'UE une structure permanente avec des services permanents, dote de sa propre personnalité juridique. Toutefois il faut encore ajouter que l'intégration administrative par la voie de l'agencification est une forme d'intégration juridiquement atypique » ANDREONE Fabrice, LAFARGE François et NEFRAMI Eleftheria, « Chronique de l'administration européenne », *Revue francaise d'administration publique*, n° 144, 2012, paragr. 13.

1378 ANDREONE Fabrice, *op. cit.*

1379 « Livre blanc sur la gouvernance européenne », *JOCE*, 25 juillet 2001.

1380 « Agences européennes – Orientations pour l'avenir {SEC(2008) 323} », *Communication*, 11 mars 2008.

1381 « Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées », 12 juin 2012.

1382 « L'Approche commune définit les agences liées aux politiques de l'Union européenne comme les agences qui contribuent à la mise en œuvre des politiques les plus importantes de l'Union en permettant à la Commission de se concentrer sur les tâches d'élaboration des politiques. Elles aident à la prise de décision grâce à leur expertise. Elles favorisent enfin la coopération entre les États membres » ANDREONE Fabrice, LAFARGE François et NEFRAMI Eleftheria, *op. cit.*, paragr. 13.

1383 « Cette approche commune des agences décentralisées de l'Union européenne résulte d'un exercice conjoint entre les trois institutions. En mars 2009, dans la foulée de la communication de la Commission intitulée «Agences européennes – Orientations pour l'avenir», les trois institutions ont mis en place un groupe de travail interinstitutionnel présidé par la Commission, chargé de se pencher sur la gouvernance et le fonctionnement des agences de l'Union européenne. » « Avancée décisive grâce à l'accord entre les institutions de l'Union européenne concernant une approche commune sur les agences », *Communiqué de Presse*, 13 juin 2012.

1384 « 'Approche commune n'indique pas les critères en fonction desquels la création d'une agence pourrait être envisagée. Plus techniquement, elle se borne à souligner qu'une telle création doit être fondée sur une étude d'impact objective de toutes les options possibles. L'exigence n'est pas nouvelle par rapport au droit applicable. Ce qui est en revanche nouveau est l'introduction, dans le statut des agences, d'une clause d'extinction ou de révision en fonctions de critères objectifs et communs à établir. » ANDREONE Fabrice, LAFARGE François et NEFRAMI Eleftheria, *op. cit.*, paragr. 14.

apporteraient[1385] pour les institutions de l'Union et ses États membres[1386]. Ainsi, l'agence a en charge un ensemble de missions définies par son mandat fondateur[1387]. À ce titre, l'agence est en charge de la mission de faire respecter les normes communes au titre d'une politique européenne, en l'occurrence celle de la pêche, et la mise en œuvre des moyens nécessaires pour la faire respecter[1388]. Les agences européennes, aussi bien dans leur mandat, que dans l'action qu'elles vont entreprendre de manière « autonome », sont encadrées par un certain nombre de principes généraux qui définissent les limites juridiques de leurs champs d'action.

b) Les objectifs de l'agence au titre de son mandat

§556. L'Agence de contrôle des pêches a deux objectifs principaux que sont la coordination opérationnelle des activités de contrôle et d'inspection des pêches dans l'Union, et l'aide aux États de l'Union pour l'application de la PCP[1389]. L'agence s'inscrit tout à la fois comme un organisme d'assistance aux États et comme une réserve de compétences opérationnelles à disposition en renfort de l'action nationale. Le règlement évoque clairement cette dualité, il évoque l'hypothèse que « l'agence pourrait progressivement devenir une source de référence pour l'assistance technique et scientifique destinée aux activités de contrôle et d'inspection des pêches. »[1390]. La compétence de l'Agence est aujourd'hui reconnue, celle-ci a progressivement su s'imposer comme un élément essentiel du dispositif institutionnel de l'Union pour le secteur maritime.

§557. L'Agence est ainsi chargée de mettre en œuvre les objectifs de l'Union en assurant la coordination et la coopération opérationnelle entre les États membres[1391] et au

---

1385 « Dans une perspective de proportionnalité, le choix pour une solution organisationnelle lourde (comme l'établissement d'une agence) n'a de sens que si l'agence se voit conférer des tâches importantes » CHAMON Merijn, *op. cit.*, p. 304.

1386 « Quand le législateur européen décide d'établir une agences, il décide aussi de faire avancer cette intégration et ce, d'une manière plus étroite que ce qui était permis par les précurseurs des agences. Une agence européenne fournit à l'UE une structure permanente avec des services permanents, dote de sa propre personnalité juridique. Toutefois il faut encore ajouter que l'intégration administrative par la voie de l'agencification est une forme d'intégration juridiquement atypique » *Ibid.*, p. 301.

1387 Art. 3, Réglement (UE) 2019/437 *op. cit.*

1388 « Après une vingtaine d'année d'agencification au sein de l'UE, les organismes qualifiés « d'agences décentralisées » par les institutions de l'UE sont, d'un point de vue pratique, devenus indispensable pour le développement et l'application du droit européen » CHAMON Merijn, *op. cit.*, p. 293.

1389 Réglement (UE) 2019/437, Considérant 2] *op. cit.*

1390 Considérant 10] *Ibid.*

1391 « Du côté de l'EFCA la coordination opérationnelle repose sur l'élaboration de plans de déploiement commun qui permettent d'appliquer les programmes de contrôle et d'inspection qui sont établis au niveau

sein des différents espaces maritimes sous juridictions nationales. Elle constitue un instrument aussi bien juridique que logistique, cette dualité est symbolisée par le mécanisme des plans de déploiement commun. Ceux-ci sont définis comme « les modalités opérationnelles du déploiement des moyens de contrôle et d'inspection disponibles »[1392]. L'ensemble constitue le mécanisme opérationnel d'intervention de l'Agence au sein des différentes zones maritimes.

§558. Dès 2005, le contenu, la mise en œuvre des plans de déploiements communs et leurs mécanismes d'évaluation, vont être encadrés et régis par le règlement[1393]. Le contenu de ces plans est prévu au titre de l'article 10 du règlement 768/2005[1394], puis repris à l'article 11 du règlement 2019/473[1395]. Le règlement prévoit que les plans mettent en œuvre les procédures élaborées par la commission en matière d'inspection des navires. Ils ont également pour objectif de coordonner l'utilisation des ressources humaines dans les différentes zones, et prévoient les « conditions dans lesquelles les moyens de contrôle et d'inspection d'un État membre peuvent entrer dans les eaux relevant de la souveraineté et de la juridiction d'un autre »[1396]. Cette dernière disposition étant absolument indispensable au vue des zones transnationales concernées, les populations de poissons susceptibles de prise ne s'embarrassant pas des frontières nationales.

§559. Si l'efficacité semble être la règle dans l'élaboration de ces plans, la procédure

---

international ou communautaire. Après notification annuelle par les États membres des moyens de contrôle dont ils disposent, ces plans de déploiement commun sont élaborés à partir d'un projet du directeur exécutif de l'agence. Le projet est notifié aux États membres et à la Commission. Si les États membres ou la Commission ne soulèvent pas d'objection, le directeur adopte le plan p146-147 » DUBOS Olivier, *op. cit.*, p. 146-147.

[1392] Règlement (CE) 768/2005, Art. 2 c) *Op. cit.*

[1393] Ceux-ci sont établis conformément au règlement 1224/2009, *op. cit.*

[1394] Art 10 « Chaque plan de déploiement commun: a] satisfait aux exigences du programme de contrôle et d'inspection correspondant; b) met en application les critères, les indicateurs de référence, les priorités et les procédures d'inspection communes définis par la Commission dans les programmes de contrôle et d'inspection; c] s'attache à mettre en adéquation les moyens nationaux d'inspection et de contrôle existants, notifiés conformément à l'article 11, paragraphe 2, avec les besoins et à organiser leur déploiement; d) organise l'utilisation des ressources humaines et matérielles pour ce qui concerne les périodes et les zones où celles-ci doivent être déployées, et notamment le fonctionnement des équipes d'inspecteurs communautaires provenant de plusieurs États membres; e] tient compte des obligations qui incombent aux États membres concernés au titre d'autres plans de déploiement commun, ainsi que de toute contrainte régionale ou locale spécifique; f) fixe les conditions dans lesquelles les moyens de contrôle et d'inspection d'un État membre peuvent entrer dans les eaux relevant de la souveraineté et de la juridiction d'un autre État membre. » *op. cit.* Règlement (CE) 768/2005.

[1395] « 1. L'Agence coordonne la mise en œuvre, au moyen de plans de déploiement commun, des programmes spécifiques de contrôle et d'inspection établis conformément à l'article 95 du règlement (CE) no 1224/2009. 2. L'Agence peut acquérir, louer ou affréter l'équipement nécessaire pour la mise en œuvre des plans de déploiement commun visés au paragraphe 1. »

[1396] Règlement (CE) 768/2005, Art. 10 f] *op. cit.*

d'élaboration et d'adoption va être prévue au sein de l'article 12 du règlement selon la codification de 2019. Celle-ci prévoit l'adoption des plans dans les quinze jours ouvrables après notification par le directeur exécutif. Dans le cas où un obstacle serait soulevé contre cette proposition, celle-ci fait l'objet d'une transmission à la Commission pour adapter le plan comme le prévoit l'article 12 dans son cinquième point.

§560. À cette étape, il faut constater que, bien que l'Agence puisse impulser un dynamisme comme le prévoit le règlement de 2005. Dans le cadre de la mise en œuvre de ses plans de déploiement, l'Agence doit obtenir l'aval des États membres : si l'un d'entre eux lève une objection celui-ci est transmis à la Commission. Celle-ci reprend la main avec toute la latitude nécessaire pour apporter des modifications plus conformes à la volonté des États membres que le plan initial.

§561. Cette dualité se retrouve dans la mise en œuvre des plans eux-mêmes, prévue par l'article 13, qui permet à l'agence de jouer un rôle d'impulsion en termes d'action, et réserve aux États le soin de mettre à disposition les moyens nécessaires à la réalisation du plan commun. Dans ce cas de figure, le directeur exécutif de l'Agence conserve la possibilité de « fixer des exigences pour la mise en œuvre d'un plan ». Cette possibilité d'exigence, en faveur du directeur exécutif de l'agence pourrait apparaitre comme un gage d'indépendance, nonobstant le mode de désignation du directeur qui requiert l'aval du conseil d'administration[1397].

§562. Au sein de celui-ci, les États membres disposent de la majorité, il comporte en effet six représentants de la Commission contre un représentant et un suppléant pour chacun des États membres[1398], le dit conseil ayant tout pouvoir pour nommer et révoquer le directeur exécutif, une capacité qui vient relativiser l'indépendance de celui-ci.

§563. De plus, l'Agence est en charge d'apporter toute l'assistance nécessaire aux États membres dans le cadre de leurs obligations en matière de pêche, comme le prévoit l'article 7 du règlement de 2019. A ce titre, l'Agence peut rendre un certain nombre de services contractuels aux États membres, comme « l'affrètement, l'exploitation et la dotation en personnel de plateforme de contrôle et d'inspection »[1399]. Ainsi, l'Agence permet aux différents États, par les mécanismes relatifs à la mise en place de coopération, de renforcer leurs propres capacités nationales, et dans le cadre d'opération à l'encontre

[1397] Art 30. *Ibid.*
[1398] Art 24 1. *Ibid.*
[1399] Art 6 du Règlement 2019/473 *Op. cit*

des navires soupçonnés de pêche INN de renforcer l'efficacité des opérations de contrôle.

c) Une collaboration accrue avec les États dans le respect des normes UE

§564. D'un point de vue juridique et logistique, la coopération entre les États membres et l'Agence européenne de la pêche s'organise de plusieurs manières. L'un de ces aspects opérationnels, qui répond à des conditions juridiques précises, s'incarne dans la mise en œuvre d'équipes communes notamment pour le contrôle des pêches. Celles-ci se composent des personnels à la fois de l'agence et des États membres. Le principe même d'équipe commune va se développer au fur et à mesure du développement de l'Agence.

§565. Son utilisation est prévue à l'article 11 d) du règlement 2019/473 dans le cadre du contenu des plans de déploiements commun. Celles-ci sont formées à la fois par du personnel de l'Agence et par des inspecteurs mis à disposition par les États membres dans le cadre des programmes d'inspections prévues par le règlement 1224/2009. Les États doivent notifier à l'agence les moyens qu'ils comptent mettre à sa disposition, dans les conditions prévues par l'article 12 du règlement de 2019 avant le 15 octobre[1400] de chaque année.

§566. Le conditionnement des moyens posé par cette date limite, s'explique simplement par le besoin de l'Agence d'avoir une visibilité sur les moyens dont elle disposera pour l'année à venir et ainsi pouvoir prévoir son action. Bien que l'Agence ait théoriquement la possibilité d'acquérir des moyens en propre cette possibilité s'exerce de manière très limitée, ce qui de fait laisse celle-ci reste largement dépendante de ces mises à disposition par les Etats membres.

§567. Dans le cadre de ces fonctions et de ces activités, l'Agence européenne de la pêche va mettre en place un ensemble de plans d'action et de déploiements après les avoir fait approuver par le Conseil[1401]. Ceux-ci sont définis par l'article 2 du règlement 2019/43[1402] comme « un plan définissant les modalités opérationnelles du déploiement des moyens de contrôle et d'inspection disponibles ». Ils doivent contenir les différents indicateurs nécessaires aux contrôles des navires de pêche, l'objectif réside étant d'organiser les moyens nationaux ou encore de définir les modalités de contrôle ou les

[1400] Règlement 2019/473, Art. 12 (1) « Avant le 15 octobre de chaque année, les États membres notifient à l'Agence les moyens de contrôle et d'inspection dont ils disposent pour les besoins des activités de contrôle et d'inspection de l'année suivante. » *Op. cit*
[1401] La procédure d'adoption de ces plans est prévu par l'article 13 du Règlement (UE) 2019/473 *Ibid.*
[1402] Règlement 768/2005 *op. cit.*

conditions d'entrée dans les eaux sous souveraineté d'un autre État membre[1403].

§568. Ces plans organisent l'action de l'Agence et sont établis en consultation avec les États membres concernés. Ils cherchent à prendre en compte la spécificité des différentes pratiques de pêches notamment en ce qui concerne les différents quotas qui sont imposés aux uns et aux autres au titre de la PCP. Les plans doivent ensuite être adoptés par la Commission et les États membres avant d'être mis en œuvre[1404] et font l'objet d'une évaluation annuelle au titre de l'article 15 du règlement. Ainsi, sont posées les bases d'une coopération en vue de la lutte opérationnelle contre le phénomène de la pêche illégale.

§569. Parmi les dispositions communes, figure l'harmonisation des formations de l'ensemble des personnels chargés des contrôles au nom de l'Agence au sein des différents États membres. L'harmonisation a essentiellement pour objectif d'unifier le niveau et les références de contrôle sur tout le territoire européen. Dans le cadre de la lutte contre les activités illicites en mer, c'est un détail particulièrement notable en cela qu'il facilite les opérations de lutte contre de telles pratiques de pêche INN, et leur permet de s'exercer d'une manière aussi coordonnée que possible.

§570. La mise en œuvre de ces coopérations répond à plusieurs impératifs et relève du rôle de l'Agence, son rôle n'étant pas d'établir des coopérations entre les États de manières impératives, mais de les faciliter en leur permettant au-delà des seuls cadres nationaux de coopérations de disposer d'un référentiel commun. La mise en œuvre de ces opérations est prévue par l'ancien article 17quater du mandat fondateur de l'Agence[1405] inclus par la révision au titre de l'article 120 du règlement 1224/2009. Cet article est devenu l'article 21 du règlement 2019/473 et se décline en plusieurs fonctions.

§571. La première d'entre elles réside dans l'objectif pour l'Agence de faciliter la coopération entre les États comme le prévoit son mandat au sein de l'article 3. L'Agence demeure en charge la coordination dite opérationnelle, celle-ci peuvent au titre de l'article 5 (1) sur « le contrôle et toutes les activités relevant de la politique commune de la pêche ». A ce titre, l'Agence met en œuvre toutes les coopérations nécessaires en ce qui concerne la fonction garde-côte au titre de l'article 8 du règlement 2019/473.

[1403] Art. 10 *Ibid.*
[1404] Art. 12 *Ibid.*
[1405] Celui-ci est inclus pour un souci de cohérence dans le règlement fondateur de l'Agence par la codification entreprise par le règlement 2019/473 et deviens l'article 21.

§572. Enfin, la coopération est prévue par l'agence en ce qui concerne les affaires maritimes[1406], au titre de la politique maritime intégrée de l'union. Cette coopération autrefois prévue par l'article 17octies inclus au sein du mandat de l'Agence par la révision au titre de l'article 120 du règlement 1224/2009. Elle est désormais prévue au titre de l'article 25 du règlement 2019/473. La mise en œuvre de cette coopération est toutefois soumise à l'approbation du conseil d'administration de l'Agence.

§573. Dès lors le cadre général de la coordination est régi par le chapitre III du mandat de l'agence. Celle-ci porte à la fois sur le contrôle et au sein de ces opérations de contrôle sur la coordination nécessaire pour la mise en œuvre des obligations internationales de l'Union. Il est ici fait référence aux différentes obligations issues des engagements conventionnels de l'Union. De la même manière, le raisonnement s'applique à la mise en œuvre des programmes spécifiques comme le défini l'article 95 du règlement 1224/2009.

§574. Les programmes spécifiques à la pêche « précisent les objectifs, les priorités et les procédures, ainsi que les critères de référence à utiliser lors des activités d'inspection. Ces critères de référence sont définis sur la base de la gestion des risques et revus périodiquement après analyse des résultats obtenus. »[1407]. L'Agence en tant qu'organisatrice des coopérations et facilitatrice la mise en œuvre de programmes communs. Elle apparait comme un acteur institutionnel dont l'objectif est dual, mettre en œuvre la politique commune de la pêche et organiser les interactions entre les différents Etats membres. Dès lors, dans le cadre de la lutte contre un phénomène aussi protéiforme que la pêche INN, c'est cette pluralité de compétences qui permet à l'Agence d'être reconnu comme un acteur institutionnel incontournable dans la lutte contre les activités illicites en mer.

[1406]Règlement (CE) 1224/2009, Art. 17 octies "L'agence contribue à la mise en œuvre de la politique maritime intégrée de l'Union européenne et en particulier conclut des accords administratifs avec d'autres organismes dans les domaines relevant du champ d'application du présent règlement, après approbation du conseil d'administration. Le directeur exécutif en informe la Commission et les États membres à un stade précoce des négociations. ", Celui-ci est inclus pour un soucis de cohérence dans le règlement fondateur de l'Agence par la codification entreprise par le règlement 2019/473. *Op. cit.*
[1407] Règlement (CE) 1224/2009, Art. 95 (2) *Ibid.*

6.2 L'action de l'agence face aux activités illicites en mer

§575. L'action de l'Agence sur le terrain fait partie s'inscrit dans le dispositif institutionnel de l'Union. L'Agence, bien que sa mission principale réside dans la coopération entre les États membres, a acquis la capacité de se doter quand cela est pertinent de différents matériels opérationnels. Ces moyens propres se trouvent complétés par la mise à disposition par les États membres au profit de l'agence, de navires ou autres moyens opérationnels lui permettant d'accomplir sa mission. Toutefois, ces actions s'inscrivent dans le cadre de leurs obligations en matière de pêche dans les eaux de l'Union ou dans le cadre d'organisation de gestion des pêches. L'action en elle-même peut se matérialiser par la mise en œuvre de contrôle pour vérifier le respect, des normes européennes en matière de pêche, par les navires des États membres, ou les navires étrangers pêchant au sein des eaux de l'Union. (a)

§576. La lutte contre le non-respect des normes de pêche ne constitue pas les seules activités susceptibles de faire l'objet de l'action de l'Agence, celle-ci a également pour mission d'organiser la lutte contre les activités illicites ayant un rapport avec la politique commune de la pêche. Dans cette optique, c'est la lutte contre la pêche INN qui apparait comme l'activité illicite qui fait l'objet de l'action de l'Agence. En effet, cet objectif est inscrit depuis quelques 2012 au sein du mandat fondateur de l'agence, celle-ci se doit d'apporter son assistance à la Commission et aux États membres[1408] comme le prévoit l'article 7 du règlement 2019/473[1409] dans cette lutte. Elle se doit également de coordonner les opérations de lutte contre la pêche INN et la mise en œuvre de programme de lutte contre ces pratiques au sein des programmes de contrôle de pêche[1410]. (b)

§577. À ce titre, les activités illicites en mer sont susceptibles d'être décelées par un comportement inhabituel du navire, telle une vitesse constatée ne correspondant pas à l'activité en mer déclarée. De par les obligations pesant sur les différents navires pratiquant des activités de pêches au sein ou en dehors des eaux de l'Union, les

[1408] Règlement (UE) 2019/473, Art 7 (h) « à aider les États membres, à leur demande, à s'acquitter de leurs obligations de l'Union et internationales, y compris en matière de lutte contre la pêche INN, ainsi que des obligations contractées dans le cadre des organisations régionales de gestion des pêches » *op. cit.*
[1409] Règlement (UE) 2019/473, Art 7 « L'Agence fournit une assistance à la Commission et aux États membres pour leur permettre de remplir de manière optimale, harmonisée et efficace les obligations qui leur incombent au titre des règles de la politique commune de la pêche, y compris en ce qui concerne la lutte contre la pêche INN, et dans le cadre de leurs relations avec les pays tiers » *Ibid.*
[1410] Règlement (UE) 2019/473, Art 3 h] et i) *Ibid.*

comportements anormaux peuvent être utilisés comme signal d'alerte. L'Agence a également la possibilité, à la demande des États, de contribuer à remplir leurs obligations à l'échelle internationale en matière de surveillance et de respect des accords internationaux de pêche, notamment dans le cadre de la lutte contre la pêche INN. L'ensemble des services offerts par l'agence s'inscrit dans la construction institutionnelle de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer. Ainsi, si les États lui en font la demande l'Agence peut également remplir leurs obligations à l'échelle internationale en matière de surveillance (c)

a) Le cadre juridique des contrôles en mer : conditions opérationnelles

§578. Le principe des inspecteurs communautaires[1411] apparus en 2009 avec l'article 17bis[1412], et au titre de la codification de 2009 est régi par le Chapitre III du règlement qui régit la coopération opérationnelle. L'objectif pour l'Agence est de favoriser à la fois par des recommandations et par le cadre juridique qu'elle offre les coopérations entre les différents États membres. Celle-ci est d'autant plus importante en mer, car les activités illicites qui s'y déroulent qu'il s'agisse d'activité reliée à la pêche ou d'autre forme de criminalité en mer ne connaissent pas de frontières entre les différentes zones maritimes sous juridictions des États côtiers membres de l'Union européenne.

§579. Dès lors, l'Agence comprend au sein de ces missions un objectif d'harmonisation des pratiques et des normes entre les différents États membres, tel que le prévoit l'article 17 ter introduit par le biais de l'article 120 du règlement 1224/2009, devenu l'article 21 au titre du règlement de codification de 2019. Ainsi, il fait partie des missions de l'agence de « facilite la coopération entre les États membres, d'une part, et entre ceux-ci et la Commission, d'autre part, dans le cadre de l'élaboration de normes de contrôle harmonisées conformément à la législation de l'Union et en prenant en considération les meilleures pratiques appliquées dans les États membres, ainsi que les normes internationales convenues ». À ce titre, l'Agence agit comme un facilitateur entre les différents cadres juridiques, notamment entre ceux des Etats membres, dans la gestion des situations en mer.

[1411] Art. 4 7) les agents d'un État membre ou de la Commission ou de l'organisme désigné par celle-ci, visés sur la liste dressée conformément à l'article 79 du présent règlement. *Règlement (CE) 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche,* JOUE, 22 décembre 2009.
[1412] *Ibid.*

§580. Il est également prévu dès 2009 avec l'article 17 quinquies[1413], qu'une situation puisse survenir en mer qui dépasse la seule capacité de réaction des États membres. Dans une telle situation, il est prévu que l'Agence puisse déployer, à la demande de la Commission ou d'au moins deux États membres, des unités d'urgences afin de gérer au mieux la situation. Le déploiement de telles unités est cependant conditionné, celle-ci n'est possible que lors qu'un risque « grave, indirect ou potentiel pour la politique commune de la pêche et que ledit risque ne peut pas être évité, écarté ou réduit par les moyens existants ou ne peut pas être géré convenablement »[1414], comme le prévoit l'article 22 du règlement de 2019. Toutefois, cette définition est à la fois assez stricte pour limiter l'usage de telle disposition demeure assez large pour envisager différentes sortes de crises. Cette flexibilité apparait comme bienvenue face à la mutabilité et la multiplicité que connaissent crises maritimes.

§581. L'intervention de ces unités et leurs missions est encadrée par l'article 23 du règlement de 2019, celui-ci prévoit un certain nombre de possibilités pour garantir leur efficacité. Le premier objectif de ces unités est dans une situation de crise de collecter de l'information pour établir la liste des options possibles en termes de gestion de la situation[1415]. Pour atteindre cet objectif, il est possible pour les unités d'urgence de demander de l'aide aux entités qu'elle juge compétentes aussi bien privée que publique de prêter leurs concours[1416]. L'Agence est chargée de la coordination[1417] et de l'information du public en coordinations avec les États membres[1418].

§582. Si l'Agence n'a pas pour objectif de se substituer aux capacités d'action nationale, la coordination entre les différentes forces nationales et les moyens de l'Agence d'augmenter considérablement les moyens d'action à la disposition des États membres. Dans ce cadre, les capacités nationales se voient renforcer dans les réactions potentielles qu'elles sont capables de déployer en mer en cas de crise. La définition, très large, des

---

1413 La modification est prévue au titre de l'article 120 du règlement 1244/2009 qui insère un article 17 quinquies dans le règlement 768/2005.

1414 Art. 22, Règlement (UE) 2019/473 *op. cit.*

1415 Art 23§1 « L'unité d'urgence mise en place par l'Agence est chargée de la collecte et de l'évaluation de toutes les données utiles, ainsi que de la détermination des options disponibles pour prévenir, écarter ou réduire le risque pour la politique commune de la pêche aussi efficacement et rapidement que possible. » *Ibid.*

1416 Art 23 §2 « L'unité d'urgence peut demander le concours de toute entité publique ou privée dont elle juge les compétences nécessaires pour intervenir de manière efficace en cas d'urgence. » *Ibid.*

1417 Art 23 §3 « En pareil cas, l'Agence assure la coordination nécessaire pour permettre une réaction adéquate au moment opportun. » *Ibid.*

1418 Art 23 §4 « Le cas échéant, l'unité d'urgence tient le public informé des risques courus et des mesures prises à cet égard. » *Ibid.*

crises ou menaces envers la PCP est volontaire, et permet dans le cas d'une demande de la part « d'au moins deux États membres » d'agir envers une grande diversité de menace.

§583. L'Agence peut également agir au sein d'autres espaces maritimes pour remplir les obligations d'Etats membres de l'Union au titre d'ORGP ou des conventions internationales. Ainsi, l'Agence va fournir un ensemble de service tout à la fois au sein des eaux dites « européennes » et au niveau international, les deux conditions étant d'une part que ces taches relèvent de la politique commune de la pêche et d'autre part que la demande en soit faite directement à l'Agence par l'Union ou par les Etats membres. Cette présence et cette multitude de mission permettent d'inscrire l'Agence en première ligne dans la lutte contre les activités illicites particulièrement au titre de la pêche INN.

b) L'activité institutionnelle de l'agence contre la pêche INN

§584. L'activité que constitue la pêche illicite[1419] apparait dans les missions de l'agence avec la réforme du mandat fondateur de l'agence en 2009[1420]. Celui-ci mentionne dans son article 3 que l'agence doit « contribuer à la mise en œuvre harmonisée du régime de contrôle de la politique commune de la pêche, y compris en particulier : l'organisation de la coordination opérationnelle des activités de contrôle par les États membres pour la mise en œuvre des programmes spécifiques de contrôle et d'inspection, des programmes de contrôle de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et des programmes de contrôle et d'inspection internationaux, les inspections nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, conformément à l'article 17 bis ; ». Cette nouvelle mission incluse au sein du mandat de l'agence reflète la prise de conscience de l'Union d'une menace en augmentation constituée par la pêche INN. Cette forme d'activité illicite constitue une menace à l'encontre de la politique commune de la pêche par nature, qui cherche à garantir la subsistance des stocks halieutiques[1421].

§585. L'agence, au titre de la nouvelle codification de 2019 et tel que le prévoit l'article 3 définissant les missions de l'agence agit à l'encontre de la pêche illicite de deux manières différentes. D'une part, elle doit porter assistance à la fois aux États membres et à la Commission dans la lutte contre la pêche illicite dans les eaux européenne. D'autre part, elle doit favoriser l'harmonisation au titre de la politique commune de la pêche en ce

[1419] Règlement (CE) 1005/2008 *op. cit.*
[1420] Règlement 1224/2009 *op. cit.*
[1421] Supra chapitre 2

qui concerne les programmes de lutte contre la pêche INN[1422] et la mise en œuvre des inspections à bord des navires tels que le prévoit son règlement au titre de l'article 19[1423].

§586. L'Agence a plusieurs responsabilités en termes de coopération et de fourniture de données, notamment au titre de l'assistance aux États et à la Commission et aux États membres tel que le prévoit l'article 7 du règlement.

§587. L'objectif général étant d'optimiser l'action des États membres et de la Commission contre la pêche INN, l'Agence peut les aider à mettre en place un ensemble de taches assez diverses. L'assistance de l'Agence peut ainsi se traduire par l'organisation de formation avec tronc commun pour harmoniser les pratiques des personnels, la passation de marchés publique dans le cadre d'inspection ou de projet pilote commun, l'organisation de procédure ou encore la réalisation d'analyse de risques en matière de pêche. Cette diversité de tache en termes d'assistance a pour objectif de lutte contre l'activité illicite spécifique que constitue la pêche INN en permettant aux différents acteurs de disposer du maximum d'information.

§588. Dès lors, l'Agence agit à la fois dans les pratiques intérieures de la communauté et au nom de la politique commune de la pêche dans les liens avec les États tiers[1424]. La stratégie aussi bien juridique que politique s'exerce à la fois à l'échelle régionale au travers des normes européennes, mais s'inscrit également dans une action contre une activité illicite en mer au niveau international. Au titre de son mandat, l'Agence est également chargée de certaines tâches au titre des obligations internationales de l'Union en termes de contrôle et d'inspection dans les conditions prévues par l'article 4

[1422] Art. 3 i] « contribuer à la mise en œuvre harmonisée du régime de contrôle de la politique commune de la pêche, y compris en particulier: — l'organisation de la coordination opérationnelle des activités de contrôle par les États membres pour la mise en œuvre des programmes spécifiques de contrôle et d'inspection, des programmes de contrôle de la pêche INN et des programmes de contrôle et d'inspection internationaux, — les inspections nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, conformément à l'article 19 » Règlement (UE) 2019/473 *op. cit.*

[1423] Art 19. « Les agents de l'Agence peuvent être affectés à la fonction d'inspecteur de l'Union dans les eaux internationales conformément à l'article 79 du règlement (CE) n°1224/2009. » *Ibid.*

[1424] Art. 4 1) « À la demande de la Commission, l'Agence : a) prête assistance à l'Union et aux États membres dans leurs relations avec les pays tiers et avec les organisations régionales internationales de pêche dont l'Union est membre ; b] coopère avec les autorités compétentes des organisations régionales internationales de pêche en ce qui concerne les obligations de l'Union en matière de contrôle et d'inspection, dans le cadre d'arrangements de travail conclus avec ces organismes. »et 2) « L'Agence peut, à la demande de la Commission, coopérer en matière de contrôle et d'inspection avec les autorités compétentes des pays tiers, dans le cadre d'accords conclus entre l'Union et ces pays tiers » Règlement (UE) 2019/473 *op. cit.*

du règlement selon la codification de 2019[1425].

§589. L'Agence agit également pour favoriser la mutualisation et la coordination des efforts de lutte contre la pêche illicite. Elle peut le faire au travers de l'élaboration et du développement de plan de déploiement commun en matière d'inspections au regard des obligations internationales de l'Union en la matière comme le prévoit l'article 9 du règlement 2019/47. Ces plans prévoient également la mise en œuvre des dispositions issues du droit régional en vertu de l'article 10 du même règlement. Toutefois, le contenu même de ces plans de déploiement est encadré, c'est l'objet de l'article 11 du règlement.

§590. Ainsi chaque plan commun se doit de répondre aux exigences soit des inspections internationales soit des inspections prévues au titre du droit régional. Chacun d'entre doit mettre en application les critères définis par la commission ou encore organiser les ressources humaines mises à la disposition de l'Agence par les États membres.

§591. L'Union, au travers des différentes évolutions du mandat de l'Agence, a tenu compte de la spécificité de certaines de ces façades maritimes. Ainsi, les plans communs doivent prendre en compte et adapter leur déploiement aux spécificités « régionale ou locale spécifiques ». Les dispositions juridiques pouvant être différentes d'un État membre à l'autre, les plans de déploiement doivent prévoir les conditions de déploiement des inspecteurs. Cette condition apparait indispensable pour que ces plans puissent avoir une réalité de terrain au vu de la diversité des régimes juridiques au sein des États membres.

[1425] Art. 4 Règlement (UE) 2019/473 *Ibid.*

c) La détection d'activité illicite en mer par le comportement inhabituel ou anormal du navire

§592. Au travers des obligations de localisation imposée aux navires, l'agence va se construire un véritable réseau d'information avec la mise en place de systèmes de surveillance par satellite des activités en mer. Celui-ci dans sa première version établie en 2003[1426] avait pour vocation, à la fois de surveiller l'activité des navires dans les zones de pêche de l'Union et de prévenir les incidents. La détection des navires va être renforcée, par le fait que les systèmes [1427]comme le système de surveillance des navires (VMS) et celui d'enregistrement des communications électroniques (EMS) soient rendus obligatoires de façon progressive[1428]. Les systèmes embarqués constituent un réseau important d'informations. L'ensemble permet tout à la fois à l'Agence de surveiller les activités en mer, et d'avoir en temps réel un aperçu de la situation en mer.

§593. Les différents dispositifs et données qui en émanent seront par la suite regroupés au sein du système de surveillance par satellite de l'Union. La détection d'un ensemble d'anomalies constater sur un navire peut conduire à un contrôle pour vérifier qu'il ne se livre pas à des pratiques illicites[1429]. Ainsi, les systèmes embarqués permettent tout à la fois de prévenir les activités illicites et d'intervenir à leur encontre le cas échéant. L'ensemble de ces dispositifs, dont les deux précités et ceux qui seront mis en œuvre par la suite, permettent d'obtenir en temps réel un ensemble de données sur l'activité et la localisation des navires de pêches à la fois au sein des eaux de l'Union et à l'extérieure. De plus, leurs présences à bord des navires deviennent une condition sine qua non d'accès aux eaux de l'Union pour les navires étrangers.

§594. Dès lors, l'utilisation des données dans un tel cadre contribue directement à la lutte contre les activités illicites en fournissant à la fois à l'Agence et aux États côtiers un certain nombre d'informations sur les navires et leurs activités. Qu'il s'agisse du réseau d'information[1430] SafeSeaNet[1431], où le réseau satellitaire européen, la détection est assuré en coopération avec les autorités nationales ou en propre par l'Agence. Cette capacité de

---

[1426] *Règlement (CE) n°2244/2003 de la Commission du 18 décembre 2003 établissant les modalités d'application du système de surveillance des navires par satellite*, préc. note 19.
[1427] Réglement 2244/2003 *op. cit.*
[1428] Art 9 Règlement 1224/2009 *op. cit.*
[1429] Exemples d'analyses de scénarios d'actes illicites MOREL Michel, NAPOLI Aldo, LITTAYE Anne *et al.*, Surveillance et contrôle des activités des navires en mer : Scanmaris, [s. n.], 2008, p. 8.
[1430] AJOUTER LE SYSTME IMS
[1431] *op. cit.*

surveillance s'avère indispensable pour agir en mer notamment dans la lutte contre la pêche illégale[1432].

§595. Cependant, les activités de l'Agence n'incluent pas l'aspect opérationnel, celui-ci reste à la charge des États. En effet, les arrestations ou l'interception des contrevenants sont assurées par les autorités nationales de l'État membre compétent. Toutefois, la question en termes de droit et en terme opérationnel réside dans la définition et la caractérisation juridiques d'un « comportement anormal du navire »[1433]. Celui-ci peut résulter de plusieurs éléments, tels que la vitesse, la charge de la cargaison, ou encore la zone où croise le navire. Cette définition juridique va, avec le temps, trouver toute son importance, car elle conditionne l'interception des navires suspects, soit par l'Etat du pavillon, soit par l'Etat côtier.

[1432] *Règlement CE 1005/2008*, préc., note 26.
[1433] LITTAYE Anne, MOREL Michel, BONNOT Alain *et al.*, *op. cit.*

6.3 le suivi des navires comme outil de surveillance de l'activité en mer

§596. Les pratiques et les activités maritimes évoluent avec le temps, l'Agence se doit donc d'évoluer en parallèle pour s'adapter aux nouvelles formes d'activités ou de pratiques illicites. Dans cette optique, la surveillance par satellite des activités en mer, outre le fait de permettre le respect des normes, se révèle la source d'un grand nombre d'informations sur les activités en mer. Avec le temps, l'Agence a diversifié ses sources d'informations avec la multiplication des capacités de détection afin, notamment, d'en augmenter la précision. L'objectif de détection et de surveillance en mer vise à la fois à prévenir et réprimer les activités illicites en mers par le croisement d'information. (a).

§597. Cette collaboration entre les États membres, à travers les agences européennes, répond à des objectifs précis que constitue notamment l'harmonisation des normes, des moyens de contrôle et de déploiements des inspecteurs en matière de police des pêches par exemple. L'objectif d'harmonisation des normes ou des moyens de contrôle s'inscrit comme un objectif à long terme. Pour ce faire, l'Agence apparaît comme un cadre juridique facilitateur, mais en aucun cas comme un déclencheur en tant que tel. Ainsi, l'Agence peut faciliter les cadres de coopération aussi bien avec les autres agences qu'entre les États membres, sous réserve que les États aient la volonté réelle de coopérer. (b).

§598. Dans un tel cas de figure, il est primordial de connaître le cadre juridique encadrant l'échange d'informations. Celui-ci peut s'opérer entre l'agence constatant un comportement suspect et les autorités nationales ou européennes chargées d'effectuer le contrôle et son cadre juridique ou directement entre autorités nationales des États membres. Ainsi les informations dans ce cadre peuvent émaner d'une des agences de l'Union ou d'autorités nationales telles que la garde côte italienne ou la gendarmerie maritime pour la France. C'est le mandat de l'Agence via son article 17[1434] et le règlement européen sur la protection de données personnelles[1435] qui en établissent le cadre juridique principal. (c)

[1434] Un réseau d'information et mis en œuvre par l'Agence européenne de contrôle des pêches, celui-ci en matière de confidentialité renvoi aux garantie apporté par l'article 112 prévoyant la protection des données à caractères personnels et 113 prévoyant quant à lui les règles de confidentialité des données relevant du secret professionnel ou commerce du règlement de 1124/2009.

[1435] *Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE*, JOUE, 23 octobre 2018.

a) Le cadre juridique du suivi des activités en mer par satellite

§599. Le système de surveillance par satellite constitue un des outils, et des apports majeurs de la politique de la pêche et fut initié dès 1997[1436]. À ce titre, les données peuvent être consultées directement par la Commission et sont recueillies par les États membres (chèque). Cependant, l'équipement du service de surveillance par satellite des navires[1437] tout comme le contrôle des navires reste sous la responsabilité des États membres[1438]. Le règlement de 2003[1439] ira, quant à lui, beaucoup plus loin dans la contrainte juridique en prévoyant que tous les navires de plus de 15 m ont désormais l'obligation d'être équipés du système VMS[1440] d'ici le 1er janviers 2005.

§600. Cette première évolution du cadre juridique de l'Union en matière de suivi des navires aura des conséquences importantes dans la surveillance des activités en mer. Les sources d'informations en temps réel se trouvent ainsi renforcées par le caractère obligatoire de l'équipement d'un système de suivi par satellite sur un ensemble de navires. (compléter). Toutefois, jusqu'ici la mise en œuvre de ces dispositions n'est prévue qu'au titre de la politique commune de la pêche, une situation qui va changer avec l'évolution du cadre institutionnel de l'Union.

§601. L'avènement de l'agence en 2005 reprendra ces données et constitue un outil précieux pour connaitre l'activité au sein des eaux européennes. Pour garantir que les données[1441] soient transmises et au titre de l'article 4 du règlement les navires de pêches ne sont pas autorisés à appareiller s'il ne dispose pas de ce système. Dans la même idée, les relais nationaux doivent recevoir au minimum les données des navires au moins une fois par heure.[1442] Cette surveillance qui ne s'exerce pas uniquement sur les navires de l'Union, elle porte de la même manière sur ceux des États tiers pêchant dans les eaux européennes[1443]. Le suivi des activités de pêches par les navires sera réformé plusieurs

---

[1436] *Règlement (CE) 1489/97 de la Commission du 29 juillet 1997 établissant les modalités d'application du règlement (CEE) 2847/93 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de surveillance de navires par satellite,* JOUE, no L 202/18, 30 juillet 1997.

[1437]Article 3, Règlement (CEE) 2847/93 *op. cit.*

[1438] Le règlement initie notamment dans son article 3 le principe de transmission automatique des données au Centre de surveillance des pêcheries et prévoit l'équipement des navires par un système de suivi des navires (SSN) avec un délai alors au minimum de 2h. Règlement 1489/97 *op. cit.*

[1439] Règlement (CE) 2244/2003 *op. cit.*

[1440] *Ibid.*

[1441] Les données devant être transmises et les caractéristiques sont précisées à l'article 5 du règlement. *Ibid.*

[1442] Article 7 devant être mis en œuvre par l'État du pavillon du navire. *Ibid.*

[1443] Article 17 *Ibid.*

fois[1444] jusqu'au règlement de 2011[1445].

§602. En 2009, à l'occasion de la réforme du mandat fondateur de l'agence, son article 11 va mettre en œuvre un système de détection des navires pour avoir des indications claires sur les intentions et les positions des navires de pêches dans les zones des États membres. L'article 12 va mettre en œuvre la coopération entre les États membres en prévoyant que « Les données du système de surveillance des navires [.] peuvent être transmises aux agences communautaires et aux autorités compétentes des États membres chargées d'effectuer des opérations de surveillance aux fins de la sécurité et de la sûreté maritimes, du contrôle des frontières, de la protection du milieu marin et de l'application générale de la législation » une première occasion de mettre en œuvre la coopération entre les uns et les autres pour atteindre des objectifs européens[1446].

§603. Les deux dispositions vont être mises à jour à l'occasion de la codification du règlement en 2019, il est ainsi prévu que l'Agence d'une part, et les États membres et la Commission d'autre part, mette en œuvre un réseau d'informations leur permettant d'échanger toutes les données issues « des activités communes de contrôle et d'inspections dans les eaux de l'Union et les eaux internationales. »[1447]. On constate cependant qu'une première difficulté est survenue dans le cadre d'un tel système avec le besoin d'interopérabilité des différents systèmes nationaux.

§604. Ce détail technique a toute son importance pour parvenir à un maillage satellitaire à l'échelle régionale qui puisse être accessible à tous les États membres sans restriction et permettre ainsi de lutter contre l'activité illicite que constitue la pêche INN avec efficacité. De plus, bien que la pêche illégale soit directement liée à l'agence ce n'est pas la seule qui puisse être impactée par une surveillance satellite efficace.

b) La survenance d'informations connexes dues à la surveillance satellitaire

§605. La surveillance des navires en mer permet de recueillir un certain nombre d'informations, par exemple la vitesse de celui-ci qui peut être recoupé avec la déclaration

[1444] On peut souligner ici l'article 9 du Règlement (CE) 1224/2009 *op. cit.*
[1445] *Règlement d'exécution (UE) n°404/2011 de la Commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche*, JOUE, 30 avril 2011.
[1446] Règlement (CE) 1224/2009 *op. cit.*
[1447] Art. 17 Règlement (UE) 2019/473 *op. cit.*

de son activité en mer. Le recoupement de ces informations connexes peut être utilisé pour détecter des comportements illicites complémentaires ou annexes aux pratiques de pêche illégale, telles que des pratiques de pollutions volontaires ou de trafic de migrants[1448]. Dans ce cadre c'est les conditions du recueil des informations par satellite qui nous intéressera ici.

§606. Si la récolte d'information et leur utilisation sont strictement encadrées par l'Union, elle reste un apport majeur de l'activité de l'agence sur un double volet. Celle-ci comporte à la fois en termes de détection d'activité ou de comportement anormal des navires,[1449] mais également une donnée d'action permettant l'envoi sur place des autorités compétentes collaborant avec l'agence et chargé d'effectuer des contrôles directement à bord.

§607. L'une des principales difficultés rencontrées dans la lutte contre l'activité illicite que constitue la pêche illégale reste la preuve, la surveillance par satellite permet ainsi de détecter d'éventuelle situation de transbordement de marchandises issues de se trafics ou autres pratiques destiné à éviter les contrôles de l'État du port et ainsi continuer à rentabiliser l'activité. L'agence de la pêche a prouvé son efficacité au sein de la politique maritime de l'Union, un fait qui sera souligné aussi bien dans ses rapports internes que dans les différentes évaluations qu'elle va connaitre.

§608. De plus, en 2009 et dans le cadre de la lutte contre la pêche INN, l'Agence va être désignée comme l'organisme chargé de l'interface et de la transmission d'informations au titre des règles de l'Union[1450]. La décision de la commission établie l'agence comme « l'organisme » visé par le règlement 1005/2008[1451] dans le cadre de la lutte contre la pêche INN. En vertu de cette décision, l'Agence a pour mission de transmettre les notifications des refus d'autorisation envers des navires d'États tiers de débarquer ou transborder[1452] prévu par l'article 11 du règlement 1005/2008, l'organisation

---

1448 « L'Agence de contrôle des pêches de l'UE aidera à déceler les navires de migrants. », *Communiqué de Presse du Parlement européen*, 22 mars 2016.

1449 LITTAYE Anne, MOREL Michel, BONNOT Alain *et al.*, Trafic Maritime : détection des comportements anormaux des navires, *7èmes journées scientifiques et techniques du CETMEF*, Centre d'Etudes Techniques Maritimes Et Fluviales, 2008.

1450 *Décision de la Commission du 18 décembre 2009 désignant l'agence communautaire de contrôle des pêches comme l'organisme chargé d'effectuer certaines tâches au titre du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil*, JOUE, nº L 338/104, 19 décembre 2009.

1451 Règlement (CE) 1005/2008 *op. cit.*

1452 Décision (2009/988/UE) Article premier, a] *op. cit.*

d'audit sur la mise en œuvre des mécanismes de coopération[1453] au titre de l'article 20 et la communication d'informations aux différents acteurs pour la liste des navires INN[1454] dans les conditions prévues par l'article 25 du règlement.

§609. L'Agence est également en charge de la transmission des rapports d'observations aux différents acteurs en matière de pêche[1455] prévus par l'article 48 et les réponses apportées par un ou plusieurs États membres en réponse à ces observations[1456] dans les conditions prévues au même article.

§610. Cet ensemble de taches et de responsabilités confiées à l'agence l'inscrit comme un des maillages institutionnels qui renforce la capacité de l'Union et de ses États membres e lutter contre les activités illicites sur le terrain. De plus, le fait d'établir l'agence comme l'organisme en charge de ces missions, renforce son implication dans le dispositif de l'Union dans la lutte contre la pêche INN et s'inscrit pleinement dans son rôle de coordination des efforts des États membres tels que le prévoit son mandat fondateur dans l'article 3 h) [1457] et i) [1458] selon la nouvelle codification en vigueur depuis 2019.

c) Le partage d'informations au titre de l'action en mer de l'Agence.

§611. L'article 16 du règlement 768/2005[1459] constitue la base juridique relative à l'échange d'information en matière de surveillance. Celui-ci met en œuvre un réseau d'information entre les différents acteurs pour se transmettre facilement les informations en matière de contrôle des pêches. La protection de ces informations est assurée par le

---

[1453] Décision (2009/988/UE) Article premier, b] *Ibid.*
[1454] Décision (2009/988/UE) Article premier, c] *Ibid.*
[1455] Décision (2009/988/UE) Article premier, d] *Ibid.*
[1456] Décision (2009/988/UE) Article premier, c] *Ibid.*
[1457] Article 3, h] « coordonner les opérations visant à lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN], conformément aux règles de l'Union » *op. cit.*
[1458] Article 3, i] « contribuer à la mise en œuvre harmonisée du régime de contrôle de la politique commune de la pêche, y compris en particulier: — l'organisation de la coordination opérationnelle des activités de contrôle par les États membres pour la mise en œuvre des programmes spécifiques de contrôle et d'inspection, des programmes de contrôle de la pêche INN et des programmes de contrôle et d'inspection internationaux, — les inspections nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, conformément à l'article 19 » *Ibid.*
[1459] Art. 16 « 1. La Commission, l'agence et les autorités compétentes des États membres échangent toutes les informations utiles dont ils disposent en ce qui concerne les activités communes de contrôle et d'inspection dans les eaux communautaires et les eaux internationales. 2. Chaque autorité nationale compétente arrête, conformément à la législation communautaire applicable, les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité requise des informations qu'elle reçoit en vertu du présent article, en application de l'article 37 du règlement (CEE) n°2847/93 » *op. cit.* Règlement (CE) 768/2005.

règlement 45/2001 sur la protection des données[1460]. Au titre du règlement de 2019, cette base juridique évolue tant sur la base du réseau d'information qui dépend à présent de l'article 17, que sur la protection des données désormais avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement 2018/1725[1461]. Celui-ci a pour objet la protection des données à caractère personnel[1462] et la protection des données opérationnelles à caractère personnel[1463] qui pourraient être intégrées aux bases de données de l'Union.

§612. Au titre de cette protection, la nouvelle codification envisage les règles de confidentialité au titre de l'article 42 pour le personnel de l'agence, ainsi que la procédure d'accès aux informations, encadrée par l'article 43 du règlement. Celui-ci énonce que la Commission et les États membres concernés par les opérations de l'agence ont accès à la totalité des informations dont dispose l'agence. Au sein de cette logique de répartition et d'accès de l'information avec la mise en place d'un réseau par l'agence, celle-ci cherche à atteindre l'objectif de meilleure coopération entre les différents États membres.

§613. Dans un objectif de lutte contre les activités illicites, la récolte et la transmission d'informations constituent l'une des clés indispensables en termes d'efficacité que ce soit sur terre comme sur mer. Une vérité qui va se vérifier avec le temps, bien que plusieurs protocoles soient entrepris pour le simplifier, la transmission d'informations entre agences de manière directe reste une question complexe.

§614. À ce titre, un certain nombre de dispositifs ont été mis en œuvre par l'Agence pour faciliter et favoriser l'échange d'information entre États membres, et entre les États membres et les États tiers. Il est ainsi possible de citer plusieurs systèmes,[1464] dont

---

1460 *Règlement (CE) 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données*, JOCE, nº L 8/1, 12 janvier 2001.

1461 Règlement (UE) 2018/1725 *op. cit.*

1462 Règlement (UE) 2018/1725 Op. cit. Art 3 1] « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée»]; est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale » *Ibid.*

1463 Règlement (UE) 2018/1725 Op. cit. Art 3 2] « toutes les données à caractère personnel traitées par les organes ou organismes de l'Union lorsqu'ils exercent des activités relevant du champ d'application de la troisième partie, titre V, chapitre 4 ou 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour réaliser les objectifs et missions fixés dans les actes juridiques portant création desdits organes ou organismes » *Ibid.*

1464 La liste de ceux-ci sont consultable directement sur le site de l'EFCA https://www.efca.europa.eu/fr/content/efca-fisheries-information-system

Fishnet,[1465] qui permet l'échange d'information concernant les différentes obligations en matière de pêche, le système VMS[1466] pour la surveillance des navires, le système de rapport EFCA ERS (Electronic Recording and Reporting System) [1467] sur les données et l'activité du navire. Le dernier système de surveillance et de partage est le système EFCA EIR (Electronic Inspection Report System)[1468], celui-ci est opérationnel depuis 2014. L'objectif est que l'ensemble des États membres dispose de la même application de gestion de donnée en matière de pêche.

§615. Cependant pour des enjeux de lisibilité et de rapidité en termes d'acquisition et de traitement de l'information, l'ensemble de systèmes inclus au sein du CISE avait besoin d'être rationalisé. Pour ce fait un projet pilote est lancé le 17 juin 2016, afin de mutualiser les différentes sources d'informations[1469].

[1465] « Fishnet est le portail permettant d'accéder à la majorité des applications de l'AECP (ERS, VMS, EIR, systèmes de gestion des données, PDPC91, formation en ligne, JADE) et de fournir aux parties prenantes de l'AECP des outils collaboratifs (par ex. partage de données et de documents, échange d'informations, téléconférences). Ce système est conçu pour faciliter la prise de décision, la planification, la coordination opérationnelle et l'évaluation des opérations communes de contrôle, et pour promouvoir la collaboration à distance à l'appui des activités de l'AECP » « Rapport Annuel 2017 », Agence Communautaire de Contrôle des Pêches, 2018, p. 205.

[1466] « Ce système permet à l'AECP de recevoir et d'échanger des données VMS (identité, position et vitesse des navires de pêche de plus de 12 m) pour soutenir les opérations des PDC et ainsi fournir une représentation complète à l'échelle de l'Union européenne des zones géographiques couvertes par les PSCI correspondants » *Ibid.*, p. 204.

[1467] « Ce système permettra à l'AECP de recevoir et d'émettre des messages ERS, de les échanger avec les parties prenantes par les opérations des PDC (CCIC), de garantir la qualité, l'intégrité et la fiabilité des données par des processus de validation et de proposer aux utilisateurs un ensemble d'outils accessibles sur une interface web leur permettant de consulter, de rechercher, d'analyser et de produire des statistiques et des rapports selon des critères spécifiques. » *Ibid.*

[1468] « Ce système permettra à l'AECP de recevoir et d'émettre des messages EIR, de les échanger avec les parties prenantes par les opérations des PDC (CCIC), de garantir la qualité, l'intégrité et la fiabilité des données par des processus de validation et de proposer aux utilisateurs un ensemble d'outils accessibles sur une interface web leur permettant de consulter, de rechercher, d'analyser et de produire des statistiques et des rapports selon des critères spécifiques. » *Ibid.*

[1469] *Décision de la Commission concernant l'adoption du programme de travail pour 2016 relatif au projet pilote «Modernisation du contrôle des pêches et optimisation de la surveillance des navires par des systèmes européens innovants»*, Décision C(2016) 3675, 17 juin 2016.

§616. L'Agence, dans son action et au travers des différentes réformes qu'elle a connues, a construit avec le temps un cadre juridique complexe dont la codification de 2019 constitue à l'heure actuelle, la dernière étape. L'objectif de l'agence demeure d'assurer le respect des normes européennes en matière de pêche. Pour ce faire, l'Agence a placé au cœur de son action les opérations veillant au respect des quotas de pêche établis par l'Union. La lutte contre les pratiques de pêche INN constitue un objectif de l'Agence ajouté au fil de l'évolution des missions de l'Agence depuis son mandat fondateur en 2005.

§617. Ainsi, l'Agence de contrôle des pêches s'inscrit comme un acteur institutionnel supplémentaire au service de l'Union dans son action maritime, à la fois au niveau régional et international. De fait, la capacité de détection des activités illicites en mer, par l'ensemble des dispositifs techniques déployés par l'Agence, surveille l'activité aussi bien au sein des eaux de l'Union qu'au niveau international. Ces différents systèmes de détection et de surveillance en mer apparaissent comme complémentaires de ceux de l'Agence de Sécurité maritime.

§618. Le cadre juridique de la transmission et la récolte d'information se sont considérablement améliorés que ce soit au sein du réseau d'information mis en œuvre par l'agence ou par les échanges interinstitutionnels avec l'évolution des technologies depuis 2005. L'enjeu que constitue le partage d'informations apparait une fois encore comme une des limites importantes dans l'action de l'agence. La compétence de détection en mer des activités illicites, et de surveillance de comportement anormal des navires, expliquent le rôle essentiel de l'Agence en matière de lutte contre les pratiques illicites en mer au sein du maillage institutionnel de l'Union européenne.

§619. La création et l'évolution de l'Agence de contrôle des pêches marquent la troisième composante institutionnelle d'une montée en puissance maritime de l'Union par la création d'une agence dédiée. La coopération et l'intervention sur demande des États avaient été un modèle, la capacité d'intervention directe a cette fois guidé la réforme du mandat de l'Agence. Cependant, les États membres au titre de l'organisation même des agences et de l'ordre juridique de l'Union restent au cœur du processus de décision. Cette dominance s'incarne notamment au travers de la majorité des voix qu'ils détiennent au sein du conseil d'administration des différentes agences, dont celle de la pêche, et

s’inscrivent dans une démarche de coopération efficace ne remettant pas en cause les compétences nationales.

Chapitre VII) L’agence européenne des frontières extérieures : enjeu juridique pour la gestion de l’espace commun

§620. La sécurité maritime et la gestion des frontières sont des piliers de l’action européenne en mer. Pour en comprendre l’importance, il est indispensable de s’intéresser à ce qui a causé la naissance de l’Agence européenne de Gestion des Frontières extérieures en 2004, devenue en 2016 l’Agence européenne de garde-côtes et de gardes-frontières. L’idée même de frontières, ordinairement attachées aux États, trouve une réalité européenne dans les concepts de « frontières intérieures et extérieures » de l’Union, initiée par l’espace unifié que constituent les mécanismes nés de la Convention du 19 juin 1990 dite de Schengen[1470], et les réalités juridiques que cela sous-tend pour les individus au titre de la libre circulation. L'Union européenne et ses états membres doivent faire face à des activités illicites en mer, majoritairement transfrontalières qui nécessitent une approche régionale, et qui interrogent le principe « d’espace commun » européen. (7.1)

§621. L’espace commun, sans frontières intérieures, issu de l’accord de Schengen de 1990, entrainera la naissance d’une agence européenne dédiée, Frontex, dès 2004[1471]. Le mouvement d’*agenciarisation* initié dans le domaine maritime, avec l’agence européenne de la sécurité maritime trouve là un second exemple. La dynamique d'évolution des agences et de réformes de l'espace Schengen fut marquée par des évolutions au travers des crises et des remises en causes, qui interviendront au fil de la construction européenne (7.2).

§622. Toutefois, malgré des résultats encourageants, Frontex a connu un certain nombre de déconvenues et a identifié en partie ses propres limites au travers de ses rapports d’activité. L’espace commun devrait engendrer en toute logique une gestion commune des problématiques, qui se trouve limitée ou relativisée par le prisme de la souveraineté nationale des États membres. L’Agence va identifier, au travers de ses rapports annuels, un certain nombre de prérequis nécessaires pour accroître sa capacité de gestion régionale et d’élaboration de stratégies efficaces dans la lutte contre les activités illicites en mer. (7.3)

[1470] Convention d’application Schengen *op. cit.*
[1471] *op. cit.*

7.1 Les concepts de « frontières nationales » et de « frontières communes de l'Union »

§623. Les termes de frontière et d'espace commun sont deux notions intimement liées aux politiques européennes de gestion des frontières extérieures, mises en avant par deux communications de la Commission en 2002[1472] et en 2008[1473]. Chaque État membre possède des frontières nationales, établies et reconnues selon les normes du droit international, qui déterminent les limites de son territoire et de sa juridiction. L'Union vient interroger, au travers d'une construction juridique originale, cette notion de frontières, hier encore réservée aux seuls États. (a).

§624. L'espace Schengen tel qu'il a été imaginé et élaboré délimite les frontières extérieures d'un espace européen construit par addition des frontières nationales des États membres. La notion d'espace commun va se retrouver au sein d'un mouvement entre différentes réalités et limites, à la fois juridiques et politiques (b).

§625. Dès lors, la question des frontières extérieures de l'Union devient primordiale pour définir à la fois le territoire d'action du droit européen, et définir les relations juridiques ou politiques qu'elle peut avoir avec son environnement régional. Le « territoire européen » est conçu comme une construction juridique originale, entre un espace défini par la Convention de Schengen, intégré dans le droit de l'Union par le traité d'Amsterdam au titre de l'acquis Schengen[1474], et les concepts de frontières intérieures et extérieures définis par l'Union en accord avec les États membres (c).

a) Le concept de frontières nationales

§626. Les frontières, au sens du droit international public, ont pour premier objectif de délimiter le territoire d'un État dans ses dimensions maritimes, aériennes et terrestres, un symbole de l'unité du territoire et du lien existant entre le territoire et l'État[1475]. De

[1472] COM(2017) 570 final *op. cit.*
[1473] COMMISSION EUROPÉENNE, « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 février 2008.
[1474] DE BIOLLEY Serge, *op. cit.*
[1475] Selon la définition de Paul de la Pradelle, la frontière est une « zone territoriale complexe, précédant la délimitation et survivant à la limite, sans se confondre jamais avec elle, et dont l'aménagement ressortit au droit public interne et international » (142). Nous retiendrons de cette définition que la frontière est avant tout une « zone complexe » dont les fonctions sont multiples : elle délimite la souveraineté des États, elle est le lieu d'exercice de la compétence territoriale, mais elle vient aussi limiter cet exercice par rapport à une ligne géographique. SOREL Jean-Marc et MEHDI Rostane, « L'uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique », *AFDI*, 40, 1994.

plus, elles assurent l'applicabilité de la législation nationale et constituent un symbole de souveraineté par excellence[1476]. Toutefois, il existe un certain nombre de différences entre la réalité des frontières maritimes[1477] et terrestres[1478] relevées par la jurisprudence internationale. Ainsi la Cour permanente d'Arbitrage avait déjà relevé dans la Sentence qu'elle a rendue, le 23 octobre 1909, dans l'affaire des Gris-badarna, que « le territoire maritime correspondant à une zone d'une certaine largeur présente de nombreuses particularités qui le distinguent du territoire terrestre et des espaces maritimes plus ou moins complètement environnés de ces territoires ».[1479]

§627. La question des frontières est complexe et ancienne, et touche directement au passé des cinq continents. Les différents États, aujourd'hui membres de l'Union, ont un passé sur le continent où la question des frontières a été au cœur de nombreux conflits. En termes de contestation[1480] ou en termes de dissolution d'État, la frontière peut faire l'objet de toutes les négociations et de toutes les discussions entre États, comme cela a été le cas lors de la chute et la dislocation de l'URSS ou de la dissolution de la Yougoslavie. L'enjeu même que constitue la notion de frontières donnera lieu à plusieurs guerres, dont celles du Kosovo, qui cherche aujourd'hui à rejoindre l'Union, ou du conflit en Croatie, qui en est membre depuis 2013. La disparation de la Tchécoslovaquie en 1992, quant à elle, s'effectuera pacifiquement et donnera naissance à la République tchèque et la République slovaque qui deviendront toutes deux membres de l'Union en 2004. Ce contexte historique[1481] et politique rend la question des frontières extrêmement délicate au sein de l'Union européenne, sans qu'elle soit pour autant absente des débats.

1476 «La délimitation d'une frontière est une opération importante, car elle est à la fois un facteur de paix, un signe d'indépendance et un élément de sécurité», relevait le Professeur Rousseau. Il s'agit de dessiner les contours spatiaux d'une sphère de souveraineté étatique. *Ibid.*

1477 « En ce qui concerne l'établissement des frontières maritimes, il existe des règles de droit. Les Conventions de Genève de 1958 et la Convention de 1982 sur le droit de la mer comportent certaines normes permettant de fixer le tracé des lignes délimitant les espaces marins d'États voisins ». BARDONNET Daniel, « Frontières terrestres et frontières maritimes », *AFDI*, 35, 1989.

1478 « La détermination des frontières terrestres est en effet de nature fondamentalement politique. Aucune règle de droit international ne prescrit quelles frontières terrestres doit avoir un État et aucun principe n'a jamais présidé à la répartition des espaces terrestres entre les groupes humains. Comme l'a fortement souligné Charles De Visscher, «c'est le fait historique qui a décidé de leur attribution à un groupement d'êtres humains» *Ibid.*

1479 *Ibid.*

1480 On pense ici à différents conflits qui ont égrainé l'histoire du territoire européen tel que la seconde guerre mondiale ou la guerre d'hivers entre la Suède et l'URSS. On peut également citer les traités de Westphalie de 1648. Éditions LAROUSSE, « Traités de Westphalie », *in Encyclopédie Larousse en ligne*, Consulté le 22 janvier 2018 et ceux de 1815 qui vont redessiner les frontières de l'Europe SOREL Jean-Marc et MEHDI Rostane, *op. cit.*

1481 Cf note (144) Tout empire périra — Théorie des relations internationales ; op. cit, p. 57. Celui-ci note que la première frontière linéaire moderne est celle qui sépare le Portugal de l'Espagne depuis 1320. *Ibid.*

§628. Dans ces conditions, il convient de s'interroger sur le pourquoi de l'avènement du « territoire européen ». Une organisation internationale, au sens du droit international public[1482], n'a pas vocation à être titulaire d'un territoire et n'en possède pas la capacité juridique, un principe auquel demeure soumise l'Union. Ainsi, au niveau international, les « frontières » de l'Union ne sont pas reconnues en tant que telles, comme un ensemble politique possédant la pleine souveraineté. Selon le droit international public, seuls les États membres ont un territoire et donc une frontière reconnue internationalement.

§629. Ainsi, le droit international dans son état actuel ne saurait être modifié sans profondément remettre en cause le droit des États établi par les conventions de Vienne[1483]. En aucune façon, dans l'ordre international, il n'est prévu d'obligations pour un État de privilégier la discussion directe avec une organisation internationale : « Rien n'oblige un État tiers à entrer en relation avec une organisation internationale, s'il préfère entretenir des relations avec les membres de cette organisation plutôt qu'avec elle »[1484]. Dès lors, on peut se poser la question de la « coïncidence entre le territoire communautaire et les composantes territoriales des États membres »[1485] dans le sens où l'Union en tant que telle n'a pas de territoire[1486] au titre de son statut d'organisation internationale[1487]. La question de l'existant n'est pas tranchée, encore aujourd'hui, bien que les règlements tout comme la doctrine évoquent fréquemment les concepts de « frontières intérieures et extérieures » de l'Union.

§630. La notion de territoire communautaire[1488], quant à elle, revêt plusieurs dimensions. Tout d'abord le champ d'application territorial du droit de l'Union et de l'ensemble des traités est précisé aux articles 52[1489] du Traité sur l'Union européenne et à l'article 355 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

§631. La convention de Schengen est différente de l'Union européenne en elle-même,

---

1482 DORMOY Daniel, « Organisations internationales », Répertoire de droit européen, 2012, [consulté le 9 décembre 2016] DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain *et al.*, *op. cit.*

1483 CORTEN Olivier et CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités*, Bruylant, 2006.

1484 DORMOY Daniel, *op. cit.*

1485 Par 72-74 RIGAUX Anne, « Territoire communautaire », Répertoire de droit européen, Dalloz, 1995.

1486 «Les organisations internationales n'ont évidemment pas de territoire au sens physique ou juridique du terme, ou au sens où en ont les États » CALLE Y CALLE et TABIBI, obs. Annuaire CDI 1977, vol. I, p. 120.

1487«la notion de territoire n'est applicable qu'aux États et ne vaut que pour eux » EL RASHEED MOHAMED AHMED et FLITAN, Annuaire CDI 1982, vol. I, p. 13.

1488 A. RIGAUX Anne, *op. cit.*

1489 Art. 52, Traité de Maastricht, *L'Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992.

ainsi certains États sont membres de la Convention tout en étant des états tiers de l'Union européenne comme c'est le cas pour la Norvège ou l'Islande, et vice versa certains États sont membres de l'Union européenne sans être membres de la convention Schengen tels que le Royaume-Uni et l'Irlande. Au total, la convention Schengen comporte 26 États, dont 22 États membres de l'Union européenne et les quatre États associés que sont l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein. Ainsi, il convient de dissocier, le « territoire de l'Union » d'une part qui est constitué de la totalité des États membres de l'Union européenne, et le « l'espace Schengen » qui se compose de l'ensemble des États signataires de la Convention.

§632. Ainsi, la notion de territoire de l'Union et de « frontières » est explicitée par les concepts de frontières intérieures de l'Union. Celles-ci défini « les frontières communes terrestres des Parties contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusive d'autres ports sur les territoires des Parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires. » et extérieures de l'Union[1490] comme « les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures»[1491]. L'ensemble donnera les bases de l'espace européen de l'Union, qui se construira avec le temps.

§633. L'intégration de « l'acquis Schengen » au sein du droit de l'Union par le traité d'Amsterdam[1492], viendra renforcer cette idée d'espace ou de territoire communautaire. L'ensemble réduit que constituait la Communauté des six à ses débuts va évoluer au fur et à mesure des élargissements pour aboutir aujourd'hui à l'Union des 28 telle que nous la connaissons. Cette réalité va être amenée à changer, car si le traité de Lisbonne a intégré dans l'article 50 la possibilité pour un État de quitter l'Union, le Brexit initie véritablement le premier mouvement pour sortir de l'Union et par la même le premier processus de réduction du « territoire » européen.

§634. Ainsi, le « territoire » européen comporte-t-il plusieurs réalités juridiques que sont la zone euro qui concerne dix-neuf des vingt-huit États membres de l'Union, la zone

[1490] Convention d'application Schengen *op. cit.*
[1491] Art 1 *Ibid.*
[1492] UNION EUROPÉENNE (dir.), *Versions consolidées du traité sur l'Union Européenne et du traité instituant la Communauté Européenne,* Office des publ. offic. des Communautés européennes, 1997.

Schengen qui concerne vingt-deux États membres de l'Union et quatre États tiers que sont la Suisse, l'Islande la Norvège et le Liechtenstein et l'espace européen de sécurité et de justice qui comprend l'ensemble des pays membres de l'Union. Ainsi, on voit que le « territoire » de l'Union est une construction juridique assez complexe qu'il était nécessaire d'expliciter ici. Dans le cadre de ce travail, la zone euro ne sera pas prise en compte dans l'analyse, n'ayant pas de lien direct avec les activités illicites en mer.

§635. La réalité des frontières de l'Union se mesure également dans les mécanismes compensatoires mis en place par l'Union au titre de la surveillance nécessaire des frontières dont peuvent bénéficier les États concernés au travers du fonds pour les frontières extérieures en 2007[1493] devenu le fonds pour la sécurité intérieure[1494] en 2014. L'idée réside dans le fait de fournir les moyens aux États qui possèdent une frontière extérieure avec le reste du monde de faire face aux coûts engendrés par leur surveillance. Ce mécanisme, sans être en lien direct avec la lutte de l'Union contre les activités illicites en mer, influe sur les moyens dont disposent les États pour surveiller leurs frontières et donc *in fine*, les frontières de l'Union.

§636. L'espace de l'Union européenne en tant que tel apparaît donc, non pas comme un « territoire » uniforme, mais comme un rassemblement de plusieurs dispositions juridiques partagées par une grande partie des États membres qui constitue un espace commun au sein de l'Union. On voit apparaître de manière explicite dans le « programme Argo » en 2002 l'idée de soutenir les États membres pour « a) assurer que les États membres procèdent à des contrôles aux frontières conformément aux principes et aux règles de mise en œuvre communs définis par la législation communautaire ; b) offrir un niveau équivalent de protection et de surveillance efficaces aux frontières extérieures c) renforcer l'efficacité des contrôles effectués aux points de franchissement des frontières et de la surveillance entre ceux-ci. »[1495]

1493 MILT Kristiina, « Fiche technique sur l'Union européenne :La gestion des frontières extérieures. », Parlement Européen, 2017, [consulté le 29 juin 2017].

1494 *Règlement (UE) 513/2014 du parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure,de l'instrument de soutien financier à la coopération policière,à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises,et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil*, JOUE, n° L 150/93, 20 mai 2014.

1495 Art. 4 *Décision du Conseil du 13 juin 2002 portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO)*, JOCE, n° L 161/11, 19 juin 2002.

b) Le concept d'espace européen.

§637. L'espace commun européen voulu par l'Union connaît de grandes disparités quant à sa concrétisation juridique et politique dans le paysage des États membres. Le traité sur l'Union européenne énonce le principe selon lequel « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène »[1496]. Dès lors, l'espace commun européen se trouve matérialisé aussi bien par l'Union douanière, par l'Espace européen de liberté de sécurité et de justice et par l'espace Schengen.

§638. Ainsi, dans l'une de ses communications, la Commission rappelle que la gestion des frontières extérieures « renforcera la sécurité et le sentiment des citoyens d'appartenance à un espace et à une destinée partagée ; cette conclusion s'inscrit dans la continuité de l'action entreprise pour lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains »[1497]. Cette déclaration vient rappeler la volonté d'établir un espace commun et surtout évoquer quelques-unes des menaces qui s'exercent contre l'Union, comme le terrorisme sur mer et sur terre et la nécessité d'y faire face à une échelle régionale.

§639. Plusieurs grands principes guident l'établissement progressif d'un espace européen qui va se construire par étapes successives. La première d'entre elles sera l'entrée en vigueur de l'Union douanière avec les traités de Rome[1498] en 1957. Elle sera suivie par la mise en place de l'Espace européen de sécurité et de justice[1499] et de l'Espace Schengen en 1990. Ce mouvement va suivre la construction européenne[1500] et mettra parfois du temps à devenir réalité et à constituer un véritable « territoire communautaire »[1501]. La doctrine nous en donne quelques éléments, bien que la notion du « territoire de l'Union »[1502] demeure sujette à discussion encore aujourd'hui. L'évolution d'un espace d'abord défini par les champs d'application contenus au sein des traités va

[1496] Art 3, TUE, *op. cit.*
[1497] Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des états membres de l'Union européenne. *op. cit.*
[1498] OFFICE DES PUBLICATIONS, « Traités de Rome sur la la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) », 1957.
[1499] MARMISSE-D'ABBADIE D'ARRAST Anne, *op. cit.*
[1500] Ce fut le cas avec les Traités CECA, CEEA, CEEE et finalement avec le traité de Maastricht.
[1501] A. RIGAUX Anne, *op. cit.*
[1502] DUMONT Gérard-François et VERLUISE Pierre, « Quelles frontières pour l'Union européenne ? Une question révélatrice des enjeux et incertitudes de l'UE », *Diploweb.com*, 2015.

connaître plusieurs étapes, notamment l'extension du territoire communautaire au fur et à mesure des différents élargissements.

§640. Le principe de libre circulation des marchandises et de l'Union douanière va devenir une réalité dès le début, corollaire indispensable à une politique commerciale de l'Union et va trouver sa définition dans l'article 9 du Traité CEE et la disparition des droits de douane devient effective en 1968[1503]. Cette liberté constitue un élément de plus en plus « stratégique » dans l'espace européen au regard de l'augmentation du fret maritime que connaissent les différents États européens.

§641. L'Union doit donc mettre en œuvre les moyens nécessaires : « S'agissant du contrôle des frontières maritimes, l'Union européenne doit donc d'adopter une approche en deux temps, qui définit une série de mesures complémentaires pouvant être appliquées séparément : 9). des mesures opérationnelles pour lutter contre l'immigration clandestine, protéger les réfugiés et renforcer le contrôle et la surveillance de la frontière maritime extérieure, qui pourraient être mises en œuvre immédiatement, et 10). sur la base des relations existantes et de la coopération concrète déjà instaurée avec les pays tiers, la poursuite et l'intensification de notre dialogue et notre collaboration avec ces derniers sur ces mesures opérationnelles dans le cadre des accords d'association et des plans d'action PEV, ainsi que de l'accord de Cotonou. »[1504]. Par là même, le contrôle des frontières maritimes apparait pour l'Union tout à la fois comme une réalité juridique et un objectif encore en construction.

§642. Le dernier aspect qu'il est nécessaire de prendre en compte pour mesurer la réalité d'un véritable espace européen est l'espace Schengen. Mis en œuvre en 1995, puis intégré dans le droit de l'Union par le traité d'Amsterdam[1505]. L'espace Schengen a donné lieu à de nombreux débats[1506], l'entrée de nouveau membre au sein de cet espace étant conditionné à 5 grands préalables. Ainsi, chaque État désireux de rejoindre la Convention Schengen doit-il se préparer dans les domaines des frontières extérieures comme nous les avons définies, mais aussi les visas, la coopération policière, la protection des données personnelles et enfin la capacité d'utiliser et d'intégrer le système d'information Schengen permettant de contrôler les entrées et sorties des personnes sur le territoire couvert par la convention permettant d'organiser la liberté de circulation.

1503 BERR Claude J., « Union douanière », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2007, [consulté le 3 janvier 2018]..

1504 COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*

1505 UNION EUROPÉENNE (dir.), *op. cit.*

1506 GAZIN Fabienne, *op. cit.*

§643. Dès lors, l'espace Schengen occupe une place importante dans la construction européenne en cela qu'il impacte directement des domaines aussi régaliens que les politiques migratoires ou la coopération judiciaire entre les différents États membres. Si Schengen et l'Union européenne constituent deux actes juridiques distincts, l'« acquis Schengen » et l'engagement européen sont fortement interdépendants l'un de l'autre, au titre notamment de la libre circulation. Dans un objectif de clarification, ce que l'on désigne par l'acquis Schengen réside dans l'accord signé à Schengen lui-même, la convention d'application Schengen, les accords d'adhésion et enfin les différentes décisions adoptées par le comité exécutif Schengen.

§644. Au fur et à mesure de la construction de cet espace se posera la question du contrôle aux frontières ou du « code Schengen »[1507], il verra le jour en 2006. Il va véritablement instaurer le principe de contrôles aux frontières extérieures européennes en harmonisant, du moins dans son texte, les conditions d'entrée sur le territoire de l'Union et les conditions d'obtention des visas d'entrée sur le territoire de l'espace Schengen[1508]. Cette pratique du visa Schengen est destinée à établir une distinction entre l'entrée sur le territoire commun et les personnes extérieures. Si sa mise en œuvre sur le terrain prend du temps et ne se déroule pas de manière uniforme au sein des États membres, le référentiel commun est bel et bien là et constitue un acquis juridique commun conséquent. Dès lors, le concept de frontière extérieure de l'Union prend tout son sens.

c) Le concept inachevé de frontières extérieures de l'Union.

§645. Le principe de frontières communes de l'Union est vu en premier lieu comme l'addition de l'ensemble des frontières extérieures de ses États membres. Dès lors, tous les États membres ne sont pas concernés de la même manière par cette logique ; si l'Autriche n'est pas impactée directement, la France quant à elle comporte trois façades maritimes[1509] qui constituent des frontières extérieures de l'Union. Cet état de fait, sans être déterminant, explique les différences de position des États membres sur le débat des frontières. Une évolution lente vers la perception de frontières communes, politiques avant

---

[1507] *Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)*, JOUE, n° L 77/1, 23 mars 2016.

[1508] *Ibid.*, p. 399.

[1509] Il s'agit là des façades, Atlantique, Méditerranéen et la Manche en France continentale, on en compte beaucoup plus si l'on prend en compte les territoires et département d'outre-mer rattachés à la France.

d'être juridiques, dans tous les sens du terme[1510], va avoir lieu avec le temps, mais est encore loin d'être unifiée sous un régime juridique commun.

§646. Pour cette raison, l'entrée des citoyens européens, ainsi que celle des personnes ressortissant d'États tiers, au sein d'un espace européen sans frontières intérieures, doit être soumise aux mêmes règles, et ce quels que soient leurs points d'entrée sur le territoire de l'Union. Cette logique établie par le premier code Schengen en 2006[1511] sera réformée jusqu'en 2016[1512]. Son objectif premier est d'avoir un ensemble de règles communes relatives tout à la fois aux statuts des personnes entrant sur le territoire de l'Union, réfugiés ou citoyens de l'Union par exemple, et de définir les conditions de franchissement des frontières extérieures.

§647. Ce prérequis est indispensable pour comprendre l'ensemble que forme la politique européenne d'immigration. L'objectif de celle-ci est d'appliquer des conditions d'entrées et de visas similaires sur l'ensemble de son « territoire », une problématique aussi bien terrestre que maritime. Cette situation a conduit à la mise en place en 2006 d'un système de vérification des visas Schengen (VIS)[1513] afin de permettre aux autorités nationales d'effectuer les vérifications nécessaires[1514] aux frontières. Pour ce faire, la procédure conduisant à la délivrance d'un visa Schengen prend connaissance de l'ensemble des données saisies dans le système, telles que la nationalité du demandeur ou la vérification des infractions qui peuvent lui être imputées ou encore ses empreintes digitales[1515]. En outre, un certain nombre d'informations peuvent être ajoutées au fur et à mesure de la procédure, avec pour objectif d'assurer la traçabilité de la procédure et vérifier des informations telles que la durée de visas, le motif du séjour ou encore l'identité de l'administration l'ayant délivré. Ce système constitue un outil précieux pour les autorités des États membres, dans leur lutte contre les activités illicites en mer

---

[1510]« L'Acte unique européen reprend, dans son article 13 (instaurant l'art. 8 À du traité CEE), l'objectif et l'échéance formulés par le Livre blanc. Il définit le marché intérieur comme « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée ». « L'Acte unique européen refuse expressément de faire basculer dans le giron communautaire la question du contrôle des frontières extérieures et la garantie de la sécurité intérieure (V. Déclaration générale relative aux art. 13 et 19 de l'Acte unique européen, qui réserve aux États membres le pouvoir de contrôle de l'immigration, JOUE, nº L 169, 29 juin 1987) »GAZIN Fabienne, *op. cit.*

[1511] Code frontière Schengen *op. cit.*

[1512] « Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 4 mars 2016, COM(2016) 120 final.

[1513]*Règlement (CE) 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)*, JOUE, nº L 218/60, 13 août 2008.

[1514] Art. 6, Code Schengen *op. cit.*

[1515] Art. 9, Règlement (UE) 2016/399 *Ibid.*

permettant d'identifier les faux papiers ou de permettre la détection de personnes fichées sur le territoire de l'Union. Toutefois, les données enregistrées dans le système posent plusieurs questions, quant à leurs conservations et modalités d'accès pour éviter toutes dérives[1516] de la part des États.

§648. Le règlement VIS y répondra en prévoyant dans son article 28 que « Chaque État membre désigne une autorité nationale, qui autorise l'accès au VIS des autorités compétentes visées à l'article 6, paragraphes 1 et 2, et relie cette autorité nationale à l'interface nationale […] Avant d'être autorisé à traiter des données stockées dans le VIS, le personnel des autorités ayant un droit d'accès au VIS reçoit une formation appropriée concernant les règles en matière de sécurité et de protection des données et est informé des infractions et des sanctions pénales éventuelles en la matière». Cet article encadre à la fois les conditions d'accès et les modalités de consultation des données contenues dans le système, et prend également en compte la question épineuse de la protection des données à caractère personnel[1517], au travers du respect de la directive 95/46/CE du Parlement européenne et du Conseil, du 24 octobre 1995[1518] garantissant un certain nombre de protections aux individus.

§649. Le code Schengen dans sa version initiale,[1519] puis dans ses modifications successives, prévoit et encadre juridiquement les missions de surveillance des frontières qui sont confiées aux États membres. Elles ont pour but d'« empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et de prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière. »[1520]. Le même article prévoit également la surveillance des points de passage et le mode de surveillance en mer par le biais de patrouilles. On voit que la préoccupation dans la rédaction du code est de faire face tout à la fois à la prévention des activités illicites en mer au travers de la surveillance des frontières, tout en donnant aux différents acteurs les moyens effectifs d'engager la lutte contre ces activités en agissant à leur encontre dans le cadre juridique établi par le code Schengen.

1516 On verra que la question de la conservation des données donnera lieu plus tard en 2011 à la naissance de l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice afin de renforcer les garanties quant à l'utilisation des données. *Règlement (CE) 1077/2008 de la Commission du 3 novembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) 1966/2006 du Conseil concernant l'enregistrement et la communication électroniques des données relatives aux activités de pêche et les dispositifs de télédétection, et abrogeant le règlement (CE) 1566/2007*, JOUE, 3 novembre 2008.

1517 *op. cit.*

1518 *Ibid*, p. 46.

1519 *op. cit.*

1520 Art 12 du code Schengen dans sa version de 2006 devenu l'article 13 de 2016.

§650. L'engagement des États membres est également prévu, lorsque l'article 14 du règlement de 2006 évoque « Les États membres mettent en place les effectifs et les moyens appropriés et suffisants pour exercer le contrôle aux frontières extérieures conformément aux articles 6 à 13, de manière à assurer un contrôle efficace, de haut niveau et uniforme à leurs frontières extérieures. ». Le règlement de 2006 dans son article 15 dispose que « les gardes-frontières conservent les compétences en matière de poursuites pénales dont ils sont investis par le droit national et qui sortent du champ d'application du présent règlement. » Et l'article 16 vient préciser quant à lui que la coopération opérationnelle en matière de gestion des frontières est assurée par Frontex en accord avec les États membres.

§651. Le lien entre l'espace Schengen et l'Agence est ainsi mis en avant dans la rédaction du code Schengen qui fait suite aux différents manuels communs qui avaient été mis en place dans le but d'élaborer un ensemble de référence pour les États dans leur gestion des frontières[1521]. La notion de gestion des accès à l'espace Schengen apparaît ainsi comme directement liée à la gestion des différentes activités illicites en mer en tant que risque, en cela qu'une liberté de circulation couplée à la disparition des frontières intérieures a des conséquences importantes sur les différents phénomènes de trafic de drogues ou d'armes ou encore la criminalité organisée.

§652. Une nouvelle dimension de la problématique réside dans le caractère transfrontalier des activités, s'agissant aussi bien de l'immigration illégale par voie maritime que l'activité de trafic de migrants par exemple, qui s'exercent sans prendre en compte la subtile construction frontalière de l'Union. Cette construction juridique conditionne la réponse pénale des autorités face aux activités illicites. La lutte contre les activités illicites en mer apparait dès lors directement impactée par l'existence même d'un espace commun sans frontières intérieures.

§653. La communication de 2002 sur la gestion intégrée des frontières vient rappeler cette réalité en soulignant que les « éléments de l'acquis de Schengen sont des éléments indissociables du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures : - les dispositions de l'acquis Schengen des articles 26 (responsabilité des transporteurs) et 27 (responsabilité en matière d'aide à l'immigration irrégulière à des fins lucratives) de la Convention, ainsi que les dispositions qui leur ont fait suite pour prévenir l'immigration illégale ; – les dispositions de l'article 71.3 relatives au renforcement des contrôles de la

[1521] Il s'agit là du prélude à un code Schengen, qui connaitra lui-même plusieurs réformes au fil des années.

circulation des personnes, des marchandises et des transports aux frontières extérieures "en vue de lutter contre l'importation illicite de stupéfiants et de psychotropes…" »[1522]. Ce rappel apparait utile pour comprendre les ambitions européennes sur la mer et l'importance donnée au contrôle des « frontières extérieures » de l'Union.

§654. La problématique juridique des frontières extérieures de l'Union est complexe, comme nous l'avons vu, touchant directement l'ensemble que forme l'espace maritime européen. Les différents régimes juridiques ayant cours en fonction des États membres est une des faiblesses de Schengen que cherche à pallier l'harmonisation des normes. Le code Schengen apparaît dès lors plus comme un référentiel commun aux différents États membres, que comme une contrainte juridique s'exerçant de manière directe sur eux.

[1522]Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des états membres de l'Union européenne « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des états membres de l'Union européenne », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, COM(2017) 570 final, p. 7‑ 8.

7.2 La création de l'espace Schengen et de l'agence Frontex.

§655. La survenance d'activités illicites en mer au sein d'un espace commun nécessite une gestion commune à l'échelle européenne. S'il s'agit davantage d'une conviction que d'une réalité juridique dans un premier temps, cette mise en commun va faire l'objet de négociations importantes dans l'aventure européenne. Un cadre juridique va se construire progressivement pour prendre en compte le caractère transfrontalier des activités maritimes, licites ou illicites, et son interaction avec le principe de libre circulation garantie au sein de l'espace commun pour permettre aux États de les réguler ou de les réprimer. (a).

§656. L'Agence Frontex créée en 2004[1523] avait pour premier objectif d'offrir un cadre juridique commun aux différents États membres dans la gestion des frontières. Son mandat va évoluer en accord avec les accords membres pour fournir des outils adaptés à la problématique des frontières. Un référentiel commun va être élaboré au travers du code Schengen avec pour objectif d'assurer la surveillance de frontières à la fois nationales et européennes et de fournir aux autorités en charge un même cadre juridique à l'échelle de l'Union. (b).

§657. Toutefois, de par sa nature même d'agence européenne au titre du droit de l'Union, le mandat de Frontex est limité quant aux actions qu'il lui est possible de mettre en œuvre et les moyens dont elle dispose. Frontex exerce son champ d'action à la fois au sein de l'espace commun, et au sein de l'espace Schengen dans un même objectif de surveillance et de sécurité des frontières dites communes. Ces deux réalités juridiques rendent le terrain d'action de l'agence particulièrement singulier et complexe juridiquement ; les réalités que sont Schengen et l'Union européenne sont certes directement liées l'une à l'autre, mais restent des objets juridiques distincts (c).

[1523] Règlement (CE) 2007/2004 *op. cit.*

a) L'espace commun nécessitant une gestion coordonnée des acteurs européens

§658. La problématique des frontières extérieures et des différentes procédures impactant les mouvements des individus qui s'y rattachent, comme l'éloignement ou la réadmission, a intéressé très tôt l'Union, dès la conclusion des accords de Schengen[1524]. En 2002, celle-ci va rédiger et publier un manuel destiné aux autorités des États membres énonçant des recommandations et des pratiques communes qu'il convient d'adopter lors des opérations de contrôle des frontières[1525]. Directement en lien avec la lutte contre les activités illicites en mer, le guide évoque le besoin de « sécurité des frontières »[1526] et les différentes mesures qui peuvent être prises pour protéger tout à la fois l'Union et les membres de l'espace Schengen. Ainsi, le besoin de « protection » apparait-il clairement, renvoyant de manière plus ou moins directe aux notions de risques ou de menaces que pourraient engendrer les mouvements de populations aux frontières. Il évoque « la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des États Schengen »[1527] au titre de ses objectifs.

§659. Les deux notions de « sécurité nationale » et d'« ordre public », habituellement associées au domaine de l'État et à son droit interne, se retrouvent ainsi dans le manuel commun. Cette porte ouverte permet aux différentes autorités nationales des États membres de bénéficier d'une marge d'interprétation juridique quant à la qualification de ce qui constitue une « menace » ou « trouble » à l'ordre public, ou encore ce qui entre dans le cadre de la protection de la « sécurité nationale ». De plus, il est également question de la lutte contre l'immigration clandestine au sein du manuel commun : « L'application systématique de la réglementation Schengen en matière de visas devrait permettre de s'attaquer efficacement au phénomène de l'immigration clandestine à sa source »[1528]. Cet engagement figure dans un premier temps dans les recommandations pour le contrôle aux frontières, mais sans pour autant devenir une réalité sur le terrain, l'aspect opérationnel du contrôle aux frontières restant la prérogative des États.

§660. Ainsi, la dimension maritime de la gestion des frontières est prise en compte à la fois en termes d'objectif et de coopération transfrontière. Cela vient souligner le

---

[1524] Convention d'application Schengen ALLEMAGNE, BELGIQUE, FRANCE, LUXEMBOURG, PAYS-BAS, FRANCE, BELGIQUE *et al.*, *op. cit.*

[1525] CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE et SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, *Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission: recommandations et meilleures pratiques*, [s. n.], 2002.

[1526] *Ibid.* p9

[1527] *Ibid.* p10

[1528] *Ibid.* p12

caractère spécifique des activités illicites en mer telles que l'immigration clandestine et la criminalité par voie maritime[1529]. Le fait est que les États membres ne disposent ni des mêmes moyens ni des mêmes formations pour assurer la surveillance de l'ensemble de leurs frontières et par extension des frontières européennes. Les éventuelles défaillances doivent donc être compensées par des coopérations ou des échanges de bonnes pratiques entre États, pour maintenir une gestion et une protection efficaces des frontières extérieures de l'Union[1530].

§661. Les besoins en coordination logistique et d'harmonisation juridique dans le déroulement des contrôles aux frontières sont également évoqués par le manuel de bonnes pratiques, entré en vigueur en 2006[1531], la même année où le code Schengen verra le jour. Ces deux documents marque l'évolution de la position européenne sur le sujet et son implication croissante dans ce qui deviendra un de ses domaines prioritaires. L'évolution se fera par étapes, si en 2002 les bonnes pratiques et le manuel commun étaient les outils choisis, le code vient par la suite renforcer ce corpus avec un ensemble juridique spécialement dédié à la question ; il marque ainsi une montée en puissance de l'Union sur le sujet. Cependant, le corpus juridique ne suffit pas ; la qualité et la quantité des équipements techniques apparaissent également comme un facteur déterminant dans la surveillance des frontières déjà en 2002 et les faits le confirmeront par la suite.

§662. La première version du Système d'information Schengen (SIS) prévoit un mécanisme d'information, non pas à l'échelle de chaque État membre, mais bien à l'échelle de la zone Schengen, qui permet aux autorités nationales d'entrer le signalement d'une personne et le communiquer à l'ensemble des États membres de Schengen. Ce système sera par la suite adapté en 2006[1532] pour tenir compte des différentes pratiques et évolutions de la criminalité et de l'extension de la zone Schengen, une adaptabilité qui ne préjuge pas d'une possible troisième évolution ou non du Système en fonction des besoins

---

[1529] *IIbid.*p17 « Il y a lieu d'appliquer à l'intérieur du territoire des États Schengen des mesures de prévention de l'immigration clandestine et de la criminalité transfrontière comportant des fouilles, des contrôles et une surveillance renforcés sur la base des informations disponibles au niveau national et conformément à la législation nationale, si possible sur la base d'accords de coopération policière conclus en application de l'article 39, paragraphes 4 et 5, de la Convention de Schengen. Étant donné que les problèmes de migration et de criminalité ne connaissent aucune restriction géographique ». Bien que la menace soit prise en compte on voit que les Etats restent au centre du jeu.

[1530] p18 *Ibid.*

[1531] « Recommandation de la Commission établissant un "Manuel Pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)" commun à utiliser par les autorités compétentes des Etats membres lors du contrôle des personnes aux frontières », 2006.

[1532] *Règlement (CE) 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)*, JOUE, n° L 394/1, 28 décembre 2006.

émergents. Toutefois, bien que le SIS soit un outil précieux dans le contrôle aux frontières, il n'est que cela et ne peut pas suffire à lui seul à assurer l'effectivité des frontières ou leur gestion. C'est sur cette conviction que va naitre l'agence européenne dédiée à cette thématique.

b) La création et l'évolution de l'agence Frontex

§663. L'agence de gestion des frontières extérieures de l'Union européenne (Frontex) créée en 2004, avec le règlement CE 2007/2004[1533], va dans un premier temps limiter ses activités à la mise en place de coopérations et de coordinations entre les différents États membres. L'Agence, qui débute ses activités dès 2005 et a implanté son siège à Varsovie, n'a pas vocation à remplacer les États dans la gestion des frontières extérieures[1534], ainsi que le rappelle son mandat : les « frontières extérieures des États membres les frontières terrestres et maritimes de ces derniers ainsi que leurs aéroports et ports maritimes, auxquels s'appliquent les dispositions du droit communautaire relatives au franchissement des frontières extérieures par les personnes »[1535]. Ce rappel vient souligner la hiérarchie entre les acteurs où les États sont en première ligne et où l'Agence leur apporte le soutien nécessaire à une gestion efficace des frontières.

§664. Le règlement FRONTEX prend en compte dans son champ d'application la diversité des frontières « communes », y compris leurs réalités maritimes et portuaires. On va le constater dans les différentes réformes de son mandat fondateur : elle n'a pas pour première priorité de lutter contre les activités illicites, que celles-ci soit en mer ou à terre, même si elles figurent bien dans ses objectifs. Son premier rôle, défini par le mandat, est d'assurer la gestion efficace des frontières ; toutefois les activités illicites prendront une place croissante dans les opérations de Frontex avec le temps, en cela qu'elles sont liées directement aux mouvements transfrontaliers.

§665. La possibilité est ouverte pour l'Agence, comme le prévoit l'article 2 du règlement de Frontex, de déployer des opérations conjointes sur le terrain en coordination avec les États membres, ou d'entreprendre des actions de formation à l'égard des gardes-

---

[1533] Règlement (CE) 2007/2004 *op. cit.*

[1534] « Étant entendu que la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux États membres, l'Agence rend néanmoins plus facile et plus efficace l'application des dispositions communautaires existantes et futures en matière de gestion des frontières extérieures en assurant la coordination des actions des États membres lors de la mise en œuvre de ces dispositions, contribuant ainsi à l'efficacité, à la qualité et à l'uniformité du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. » *Ibid.*

[1535] Art 1-4 *Ibid.*

frontières nationaux afin d'harmoniser les pratiques. L'objectif de l'Agence est d'apporter des éléments d'analyse et de s'inscrire en collaboration avec les États membres. Ceux-ci peuvent, comme le prévoit le mandat de l'agence dans son article 7, mettre à disposition les moyens nécessaires humains et matériels pour faire face aux situations d'urgences au titre du règlement de 2004. Un ensemble de missions qui la conduira à produire différents documents, dont des synthèses et des analyses de risques sur les différentes questions touchant aux frontières notamment sur les questions migratoires[1536], destinées à l'Union et à ses États membres.

§666. Ce travail de veille à destination de l'Union s'inscrit également dans le cadre d'une coopération, définie par l'article 13 du règlement, avec Europol, ou avec d'autres organisations internationales. Ce règlement encadre l'action de l'Agence et met en lumière la puissance du Conseil d'administration, où siègent majoritairement des États membres. Celui-ci contrôle l'action de l'agence en nommant ou révoquant le directeur exécutif de l'Agence, ou en définissant sa structure organisationnelle[1537] et le fonctionnement interne de Frontex. Au travers de la création de Frontex et de la rédaction de son mandat fondateur, transparait la volonté des États de garder le contrôle juridique et physique sur leurs frontières, et sur l'action de l'Agence, notamment via son conseil d'administration. Les différents rapports et documents élaborés par l'Agence au fil de son mandat et des différentes crises, qui seront traversées, mettront en avant sa propre action, la coordination avec les États membres. En termes strictement juridiques, l'agence constitue, à ses débuts, davantage un cadre de coopération et de coordination pour les différents États membres, qu'une agence ayant pour but de « communautariser » les frontières extérieures.

§667. Au travers des opérations conjointes et de son action aux frontières se pose la question de la responsabilité de l'Agence. Pour y répondre, la question de la responsabilité est définie par l'article 19 du mandat fondateur de l'agence. Celui-ci désigne la Cour de Justice des Communautés européennes comme compétente en ce qui concerne la responsabilité contractuelle de l'agence ou les procédures d'arbitrage. De même, l'agence est responsable de son action devant le Parlement européen et devant la commission. La

[1536] par 570, p 237 BOUTAYEB Chahira, *op. cit.*

[1537] Les articles 20 à 24 du règlement de 2004 vont mettre en lumière les différents pouvoirs dont dispose le Conseil d'administration. Pouvoir extrêmement important et qui bien que l'agence soit indépendante démontre la mainmise des États membres sur celle-ci au moment de sa création. Règlement (CE) 2007/2004 *op. cit.*

question de la responsabilité et le souhait que l'agence prenne en compte un certain nombre de limites ou conditions d'interventions garantissant les droits fondamentaux préfigurent le futur poste d'officier aux droits fondamentaux, qui sera créé par une des réformes de Frontex en 2011[1538]. Cette nouveauté est évoquée par le rapport d'activité de 2012 avec la création du forum consultatif [1539], destiné à accompagner l'officier aux droits fondamentaux [1540] pour conseiller Frontex dans ses activités. Ce poste, dès ses débuts, est limité au sein de l'Agence, destiné au moment de sa création plus à donner un avis consultatif qu'à exercer un véritable contrôle juridique sur les actions de l'agence.

c) L'apport du règlement de 2007 et la réforme de 2011

§668. Un des éléments mis en avant par les différents rapports de l'Agence reste son déficit structurel en termes de ressources humaines[1541] qui malgré la progression des effectifs ne sont pas à la hauteur de ses besoins. Au vu du nombre de missions confiées à l'Agence, la question de son autonomie en termes de ressources, qu'elles soient humaines ou financières, devient une problématique de premier ordre auquel les États membres vont tenter de répondre[1542].

§669. La mise en place des équipes de réaction rapide aux frontières (RABIT) en 2007[1543] sera une évolution importante des capacités de Frontex. Ce mécanisme de

---

1538 *Règlement (UE) 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, JOUE, nº L 304/1, 22 novembre 2011..

1539« Un forum consultatif est créé par l'Agence pour assister le directeur exécutif et le conseil d'administration dans les matières concernant les droits fondamentaux. L'Agence invite le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Agence des droits fondamentaux, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'autres organisations concernées à participer au forum consultatif. Sur proposition du directeur exécutif, le conseil d'administration décide de la composition et des méthodes de travail du forum consultatif ainsi que des modalités de transmission des informations au forum consultatif. » *Ibid.*

1540 «Le conseil d'administration désigne un officier aux droits fondamentaux. Il dispose des qualifications et de l'expérience nécessaires dans le domaine des droits fondamentaux. Il est indépendant dans l'accomplissement de ses missions en tant qu'officier aux droits fondamentaux et rend directement compte au conseil d'administration et au forum consultatif. Il fait régulièrement rapport et, de la sorte, contribue au mécanisme de surveillance des droits fondamentaux. » *Ibid.*

1541 p 5 FRONTEX, « Rapport Général pour l'année 2011 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Frontex, 2011.

1542 ALIGISAKIS Maximos et GIANNI Matteo (dir.), *L'Europe face à l'autre: politiques migratoires et intégration européenne*, Inst. Européen de l'Univ. de Genève, 2003.

1543 *Règlement (CE) 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités*, JOUE, nº L 199/30, 31 juillet 2007..

réaction rapide est destiné à intervenir en cas de besoin[1544] et à la demande d'États membres qui seraient « confrontés à une situation nécessitant une assistance technique et opérationnelle renforcée à ses frontières extérieures »[1545]. Ce cadre juridique d'intervention et de déploiement vient relativiser le mécanisme, en cela qu'il limite à la fois les capacités et les situations potentielles dans lesquelles les équipes communes peuvent intervenir.

§670. Dès lors, il convient de s'interroger sur la caractérisation juridique d'une telle « situation », et là encore le règlement répond, du moins en partie, à la question en évoquant la situation où un État devrait faire face à « un afflux massif de ressortissants d'un pays tiers tentant d'entrer clandestinement sur son territoire qui nécessite une réaction immédiate et quand le déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières contribuerait à apporter une réponse efficace ».

§671. Deux conditions juridiques existent, qui dès le début limitent les capacités d'action des équipes RABIT, destinées à intervenir uniquement si elles peuvent renforcer la propre action des États membres. Autrement dit, leurs interventions ne peuvent être que provisoires, sur demande des États et constituent une action subsidiaire de l'agence, qui dans ce cadre intervient en soutien de l'action étatique et non pas sur son initiative. Ce cadre laisse l'interprétation et l'initiative d'intervention à la discrétion des États membres.

§672. La mise en place opérationnelle de telles équipes reste liée à la bonne volonté des États membres, un fait que le règlement vient acter en soulignant que les « États devraient mettre à disposition un nombre approprié de gardes-frontières ». La formulation évoque une possibilité de mise à disposition, et non pas une obligation contraignante juridiquement. Un détail, loin d'être sémantique qui a d'importantes répercussions sur la capacité d'action en propre de l'agence ne serait-ce qu'en terme logistique. La mise à disposition des moyens nationaux au bénéfice de l'Agence par les États n'intervient que dans un cadre volontaire, et sous réserve que les États membres ne soient pas « confrontés à une situation affectant sérieusement l'exécution des tâches nationales »[1546]. Autrement dit, cela ne constitue pas une obligation juridique pour les États, ce qui peut conduire à des contributions occasionnelles ou à géométrie variable selon les situations et leurs conséquences directes sur les États membres.

1544 Art 5§3, §6, §5 *Ibid.*
1545 *Ibid.*
1546 *Ibid.*

§673. De plus, il est nécessaire d'obtenir l'accord du conseil d'administration : « sur proposition du directeur exécutif de l'Agence, le conseil d'administration de l'Agence décide à la majorité des trois quarts de ses membres des profils et du nombre total des gardes-frontières mis à disposition en vue de la constitution des équipes (réserve d'intervention rapide). »[1547] Ainsi, le principe de solidarité entre les États semble guider l'action de terrain de l'agence dont les conditions d'intervention relèvent plus des bonnes pratiques que de dispositions juridiquement contraignantes.

§674. Il s'agit donc d'une avancée ambitieuse, mais limitée aussi bien juridiquement que politiquement dans sa mise en œuvre sur le terrain. Concernant les conditions d'intervention à proprement parler, les équipes restent soumises au contrôle de l'État membre hôte dans leur action sur le terrain[1548], et dans le cadre d'un assaut par exemple, ou d'une action directe contre un groupe armé, les règles d'usage de la force requièrent un double accord juridique à la fois de l'État hôte et de l'État d'origine[1549]. Une double condition qui vient relativiser l'outil que pouvait constituer de telles équipes, sous l'emprise d'une limite juridique supplémentaire au travers de l'accord du directeur exécutif de l'agence et de l'État membre demandeur[1550] pour mettre en œuvre les plans opérationnels définis par l'Agence.

§675. Cet outil, qui aurait pu être déterminant dans la lutte européenne contre les activités illicites dans toutes leurs composantes, se trouve donc, non pas annulé, mais fortement conditionné par le règlement[1551]2 et les conditions juridiques de mise en œuvre qu'il établit. La première opération utilisant le mécanisme RABIT a eu lieu en octobre 2010 en Grèce[1552] avec un bilan mitigé : si la mise en œuvre en elle-même a été efficace avec le déploiement des équipes pendant 4 mois, le suivi logistique des personnes mis en cause ne l'a pas été, car « de nombreuses difficultés ont été rencontrées pour recevoir les personnes arrêtées dans de bonnes conditions et traiter leur cas. »[1553]. La conséquence directe en sera la mise en œuvre d'une stratégie en matière de droits fondamentaux au sein de l'Agence et la réforme de 2011 dont l'apparition répond également à des critiques

---

1547 *Ibid.*
1548 Art 6§3 *Ibid.*
1549 Art 6§6 *Ibid.*
1550 Nouvel article 8 sexies du mandat de l'Agence inséré par l'article 12 du Règlement *Ibid.*
1551 *Ibid.*
1552 p 26 FRONTEX, « Rapport Général pour l'année 2010 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenneFrontex, 2010.
1553 *Ibid.*

extérieures sur les conditions de responsabilité de l'Agence en termes de violation des droits fondamentaux.

§676. La réforme de l'Agence, entrée en vigueur le 12 décembre 2011[1554], cherche à adapter son mandat aux nouveaux défis que rencontre l'Union pour garantir sa capacité de réaction face aux crises transfrontalières. Un changement introduit par le nouveau règlement sera la fusion des équipes RABIT avec les équipes conjointes d'assistances Frontex, pour former la nouvelle « réserve d'équipes européennes de gardes-frontières »[1555]. La mise en oeuvre de cette fusion intervient au titre de l'efficacité et de la mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble par l'Agence dans l'accomplissement de ses missions et la sécurisation des frontières. Le mécanisme des équipes d'intervention rapide n'aura donc dans sa forme initiale pas rencontré le succès espéré, possiblement à cause de sa complexité juridique de mise en œuvre. On note l'apparition d'une nouvelle catégorie juridique d'agents, les agents invités détachés[1556]. La possibilité est donnée aux États membres de détacher un expert national auprès de l'Agence pour une durée limitée, et ce afin de lui apporter des connaissances précises sur une question particulière telles que la gestion de l'immigration ou les conditions d'intervention en mer par exemple.

§677. De plus, l'Agence acquiert la capacité de « prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes et les mener en coopération avec les États membres concernés et en accord avec les États membres hôtes. »[1557], un changement important dans la lutte contre les activités illicites en mer, réduisant considérablement le temps de réaction nécessaire dans la gestion opérationnelle des crises. Il faut toutefois noter le contrôle qu'exerce toujours le conseil d'administration sur les actions de l'Agence, une certaine lourdeur procédurale qui tempère cette simplification juridique. Le rapport d'activité de 2011 évoque l'entrée en vigueur du nouveau format de l'Agence, avec la création et mise en œuvre du poste d'officier au droit fondamental au titre de l'article 26 bis du règlement[1558]. Ce changement vient faire écho aux interrogations qui entourent la

---

1554 Règlement (UE) 1168/2011 *op. cit.*

1555 Art 1 bis) «équipes européennes de gardes-frontières», aux fins des articles 3, 3 ter, 3 quater, 8 et 17, les équipes à déployer dans le cadre des opérations conjointes et des projets pilotes ; aux fins des articles 8 bis à 8 octies, les équipes à déployer dans le cadre des interventions rapides aux frontières (ci-après dénommées «interventions rapides») au sens du règlement (CE) n°863/2007 (1) ; et aux fins de l'article 2, paragraphe 1, points e bis) et g), et de l'article 5, les équipes à déployer dans le cadre des opérations conjointes, des projets pilotes et des interventions rapides ; » *Ibid.*

1556Art 1. 6) *Ibid.*

1557Art 3§1 *Ibid.*

1558 *Ibid.* Article 26 bis « Stratégie en matière de droits fondamentaux: 1. L'Agence conçoit, développe et met en œuvre sa stratégie en matière de droits fondamentaux. Elle met en place un mécanisme efficace

responsabilité de Frontex dans son intervention en mer, et notamment le partage de responsabilités entre celles incombant à l'Agence elle-même et celle des États quant aux agissements des agents sous sa responsabilité. Pour autant, le rôle de l'officier est limité à faire des observations à l'Agence et n'exerce pas de contrôle direct sur l'agence elle-même.

§678. Une autre évolution opérationnelle et juridique va résulter de la proposition de création du réseau d'échange d'informations Eurosur qui apparaît dans le rapport 2011[1559] de l'agence et se concrétisera dans l'année 2013[1560]. La mise en œuvre d'un tel réseau interviendra de manière partielle et progressive, dans une première période avec 19 États européens en 2013, puis dans une seconde période le 1er décembre 2014[1561], avec 11 autres qui rejoignent l'organisation. Eurosur est destiné très directement à « lutter contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière aux frontières extérieures »[1562] et est considéré comme « nécessaire en vue de renforcer l'échange d'informations et la coopération opérationnelle entre les autorités nationales des États membres et avec l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures »[1563]. Le réseau vient renforcer l'action de l'Agence, et apporte un support supplémentaire dans le cadre des coopérations établies avec les États membres.

§679. Eurosur, ou système européen de surveillance des frontières[1564], destiné tout à la fois à la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière aux

---

pour contrôler le respect des droits fondamentaux dans toutes ses activités. [..] 3. Le conseil d'administration désigne un officier aux droits fondamentaux. Il dispose des qualifications et de l'expérience nécessaires dans le domaine des droits fondamentaux. Il est indépendant dans l'accomplissement de ses missions en tant qu'officier aux droits fondamentaux et rend directement compte au conseil d'administration et au forum consultatif. Il fait régulièrement rapport et, de la sorte, contribue au mécanisme de surveillance des droits fondamentaux. 4. L'officier aux droits fondamentaux et le forum consultatif ont accès à toutes les informations concernant le respect des droits fondamentaux en rapport avec toutes les activités de l'Agence.»

1559 FRONTEX, *op. cit.*

1560 *Règlement (UE) 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)*, JOUE, no L 295/11, 22 octobre 2013.

1561 À ce moment le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni n'en font pas partie. Le Danemark rejoindra l'initiative entre temps.

1562« Qu'est-ce qu'EUROSUR ? », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], [consulté le 14 décembre 2017].

1563 Règlement (UEà 1052/2013 *op. cit.*

1564 Art 1 « Le présent règlement crée un cadre commun pour l'échange d'informations et pour la coopération entre les États membres et l'Agence, pour améliorer la connaissance de la situation et accroître la capacité de réaction aux frontières extérieures des États membres de l'Union (ci-après dénommées «frontières extérieures») aux fins de détecter, prévenir et combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et de contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie (ci-après dénommé «EUROSUR»). » *Ibid.*

frontières extérieures, s'inscrit dans l'acquis Schengen[1565] et constitue un outil à disposition de l'Union. Sa capacité d'échange d'informations entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre les activités illicites, y compris en mer, constitue un outil stratégique pour les autorités frontalières. L'objectif est de diminuer le temps de réponse et augmentant les chances de succès des différentes requêtes d'informations, notamment dans l'action de l'État en mer et les opérations d'interception qui peuvent être mises en place où l'information est une donnée clé.

§680. Concernant le phénomène des embarcations légères qu'empruntent les migrants, « victimes de passeurs ». Pour y faire face le règlement met en avant dans son second considérant qu'«EUROSUR devrait considérablement améliorer les capacités opérationnelles et techniques de l'Agence et des États membres en matière de détection de ces petites embarcations et améliorer la capacité de réaction des États membres, contribuant ainsi à réduire le nombre de décès de migrants ». Le réseau reste un outil dont le cadre juridique permet certes une certaine souplesse dans les détections, mais n'est pas destiné à remplacer les agents sur le terrain. Le réseau Eurosur vient ainsi acter et renforcer la capacité d'action et de détection de l'Union contre une partie des activités illicites en mer.

§681. Dès lors, le champ d'application d'Eurosur s'inscrit dans la lutte contre les activités illicites en mer et dans le secours et l'assistance en mer, comme en dispose l'article 2 du règlement : « la surveillance, la détection, et la prévention du franchissement non autorisé des frontières et la localisation, l'identification et l'interception des personnes concernées, aux fins de détecter, prévenir et combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie. ». Le caractère spécifique de cette criminalité transfrontière est pris en compte au sein même du règlement.

§682. La lutte est envisagée par l'Union à un niveau non plus purement national en fonction des compétences des États, mais bien régional en assurant un renseignement et une coordination européenne dans la lutte de l'Union contre le phénomène des activités illicites en mer. Il prévoit également l'obligation pour les États membres et Frontex de

[1565] Considérant (20) *Ibid.*

respecter les droits fondamentaux des personnes au cours de leurs actions sur le terrain[1566], bien que le contrôle de ce respect reste une question en suspens. Il s'agit d'une évolution importante dans la montée en puissance de l'Union qui se dote ici d'un outil de première importance dans la gestion régionale des crises et l'évaluation des menaces.

§683. Toutefois, l'utilisation d'Eurosur et sa mise en œuvre posent un certain nombre de questions quant au cadre juridique qui entoure ce réseau. Bien que pouvant être un outil efficace dans une lutte à l'échelle régionale, Eurosur questionne la place des États membres dans sa mise en œuvre et les conditions d'utilisation d'une telle source de renseignements. Pour ce faire, le règlement précise que les centres nationaux de coordination occupent un rôle important dans la collecte de l'information, car ils doivent « par l'intermédiaire du réseau de communication, des informations tirées de leurs tableaux de situation nationaux qui sont nécessaires à l'établissement et à la mise à jour du tableau de situation européen et du tableau commun du renseignement en amont des frontières. »[1567] Dans ce but, les cadres juridiques européens et nationaux doivent se coordonner et permettre un croisement efficace des différentes sources d'informations destinées à dresser des tableaux de situations efficaces, directement exploitables par les États membres, afin de lutter efficacement contre les activités illicites.

§684. Dès lors, la coopération et la confiance apparaissent comme facteurs déterminants dans l'utilisation du réseau par les États membres, dont « le centre national de coordination est le point de contact unique pour l'échange d'informations et pour la coopération avec les autres centres nationaux de coordination et l'agence »[1568] et « coordonne le système national de surveillance des frontières, conformément au droit national »[1569]. En plus, il s'agit d'un cadre juridique à la fois assez défini pour éviter les dérives, mais assez souple pour s'adapter à la nature mutante des activités illicites en mer ; la lutte à une échelle régionale requiert une coordination et une imbrication importante des outils de surveillance, auquel tente de répondre Eurosur.

§685. Pour y parvenir, les centres nationaux, qui constituent un ensemble de relais de

---

1566 «Le règlement EUROSUR prévoit expressément l'obligation pour les États membres et l'agence FRONTEX de se conformer pleinement aux principes de non-refoulement et de dignité humaine lorsqu'ils sont confrontés à des personnes ayant besoin d'une protection internationale. L'échange d'informations dans le cadre d'EUROSUR étant limité aux informations opérationnelles, concernant par exemple la localisation des incidents et des patrouilles, la possibilité d'échanger des données à caractère personnel reste très limitée. » *Ibid.*

1567 *Ibid.*

1568 *Ibid.* Art 5§2

1569 *Ibid.* Art 5 §3 (f)

terrain, doivent être tenus au courant le plus rapidement et régulièrement possible pour être pleinement efficaces[1570]. L'Agence doit mettre en place et tenir à jour le réseau et les tableaux d'informations qui en découlent[1571], comme en dispose l'article 6 du règlement Eurosur. Ainsi, la fluidité de l'information apparaît comme une des clés de la lutte contre les activités illicites et permet une plus grande réactivité des acteurs pris en compte par le règlement.

§686. Dans un contexte régional, il est également prévu que le réseau doit pouvoir s'adapter ou établir des coopérations avec des tiers pour augmenter son efficacité, dont les conditions sont prévues par les articles 17 à 20 du règlement[1572]. Le cadre juridique répond ainsi au principe commun de coopération et prévoit plusieurs cas de figure pour les mettre en œuvre avec des États tiers dans les conditions prévues à l'article 18 ou avec des organes de l'Union. En l'occurrence, les services de l'Union concernés sont Europol, le Centre Satellitaire de l'Union, mais également l'EMSA, l'EFCA, pour assurer « l'application commune des outils de surveillance ».

§687. Chaque coopération est soumise à « des accords de travail conformément au règlement (CE) n°2007/2004 et à la base juridique respective des organes et organismes de l'Union ou de l'organisation internationale concernés »[1573]. Ces accords déterminent dans quel cadre juridique et dans quelles limites les informations seront échangées avec les organes de l'Union, ou des acteurs extérieurs. Les organismes concernés au niveau de l'Union sont aussi divers qu'Europol, le Service européen pour l'action extérieure ou encore le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

§688. La question du traitement des données personnelles est apparue plusieurs fois dans l'action de Frontex et plus généralement dans la lutte contre les activités illicites en mer, principalement en ce qui concerne le recueil de données effectué lors des opérations Frontex ou des opérations conjointes. Cette problématique, soulevée lors des rapports et des questions au parlement, va provoquer la création d'une agence européenne de gestion des données personnelles en 2011 (eu-LISA)[1574]. Cette préoccupation apparaît renforcée

1570 *Ibid.* Art12
1571 *Ibid.* Art 6.
1572 *Ibid.* Art 18.
1573 *Ibid.*
1574 *Règlement (UE) 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice,* JOUE, nº L 286/1, 1 novembre 2011.

avec la mise en place des différents systèmes[1575] qui s'avèrent être des outils précieux dans le contrôle des frontières et le suivi des activités en mer, mais qui posent un certain nombre de questions quant à la protection des données personnelles. Les différents réseaux permettent ainsi de mettre en commun et de croiser un grand nombre de données qui améliorent la détection et l'analyse de risque, mais soulignent l'importance accordée à la protection des données au titre de la directive 95/46/CE de 1995.[1576]

[1575] On peut ainsi évoquer les système de surveillance SIS II (Système d'information Schengen), VIS (embarqué à bord des navires), AIS (localisation des navires en mer) et VSM (Système de surveillance par satellite).
[1576] Directive 95/46/CE *op. cit.*

7.3 Les limites internes de l’agence mises en exergue par ses propres rapports annuels

§689. Le mouvement *d’agenciarisation* désigne le fait pour l’Union de créer des agences spécialisées pour répondre à des problématiques spécifiques telles que la criminalité avec Europol, ou la pêche pour l’EFCA. Frontex, au moment de sa création et malgré plusieurs réformes, va mettre en exergue un certain nombre de limites à l’action des agences sur « le territoire européen ». C’est l’action de l’agence Frontex et le contexte dans lequel elle s’inscrit qui occuperont les prochains développements. Cette évolution a mis en lumière la question de la corrélation logique entre les missions confiées aux agences européennes et les moyens mis par les États, question qui sera examinée à travers le prisme de Frontex (a).

§690. Les rapports annuels établis par Frontex ont parfois mis en avant les résultats de l’agence, mais également le dialogue parfois difficile et complexe entre l’Agence et les États membres. Le point de discorde réside en partie dans l’utilisation au sein des États membres des outils mis à leurs dispositions par les agences, dans le but d’harmoniser la gestion et le contrôle de l’espace européen, trop peu intégrés au sein des pratiques des autorités nationales. (b)

§691. Il conviendra d’examiner l’action de l’agence Frontex et la concrétisation e ses objectifs au regard des moyens mis à sa disposition. Cette question récurrente, au moment de sa création tout comme au moment de sa transformation, reste une des variables de négociation parmi les plus importantes dans les négociations entre l’Union et les Etats-membre quant à l’évolution du mandat de l’agence (c).

a) Les capacités d'action de l'Agence Frontex

§692. Le premier rapport général de Frontex en 2005[1577] dresse les contours de l'action de l'Agence et en explicite le fonctionnement en soulignant le rôle important du conseil d'administration dont la première réunion date du 25 mai 2005. Le conseil, contrôlé par les États, s'assure lors des différentes réunions que l'ensemble des agissements de l'agence correspondent, tout à la fois à son mandat fondateur et aux limites que lui fixent les États au travers des réunions du conseil. La question du personnel va vite voir le jour, et au moment de sa création l'agence ne dispose que d'un personnel de quarante-cinq agents personnels[1578] ; un effectif qui sera amené à s'étendre par la suite et fera l'objet de plusieurs réformes. La première opération conjointe avec une équipe Frontex va avoir lieu en décembre 2005 et sera la première d'une longue série.

§693. L'Agence, après sa mise en place, émet un premier rapport sur ses activités et la mise en place d'actions concrètes dès 2006[1579]. Elle commence dès le début à rappeler la responsabilité des États membres en ce qui concerne leurs frontières extérieures, ce qui amène à dissocier les deux notions de contrôle et de surveillance des frontières. Le contrôle frontalier à proprement parler reste une prérogative des États, consistant à autoriser ou non l'entrée sur le territoire et garantir l'intégrité du territoire. La surveillance quant à elle va déployer un ensemble de moyens qui conduisent à surveiller les menaces et les risques aux frontières, tels que la criminalité transfrontalière ou l'immigration illégale.

§694. Ainsi, juridiquement le rôle de Frontex se limite, dans ses premières années, à faciliter et coordonner les efforts des autorités nationales dans le contrôle des frontières avec un budget global de 19.2 millions d'euros,[1580] ce qui peut paraître faible au vu de la mission de l'Agence. Ce budget va évoluer au fil des ans pour s'adapter à l'évolution de Frontex et restera un sujet de discussion important entre les États membres, entre ceux voulant une gestion totalement intégrée des frontières[1581] et les autres voulant limiter l'action de l'Agence à la facilitation des coopérations interétatiques et à la mise en commun des moyens au travers d'opérations conjointes.

[1577] FRONTEX, « Rapport Général pour l'année 2005 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenneFrontex, 2005.

[1578] p 5 *Ibid.*

[1579] FRONTEX, « Rapport Général pour l'année 2006 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenneFrontex, 2006.

[1580] p 23 *Ibid.*, p. 20.

[1581] Discussion initié en 2002 et qui donnera lieux à plusieurs dispositions sur les frontières au sein des instances européennes. Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des états membres de l'Union européenne *op. cit.*

§695. Le rapport inaugural intervient avant la réforme de 2007 de Frontex qui mettra en œuvre les équipes de réaction rapide[1582], ce qui engendre mathématiquement des coûts supplémentaires pour l'agence. L'agence elle-même déclare que « le champ d'action de Frontex est très vaste »[1583], ce qui vient renforcer l'aspect stratégique du budget de l'agence condition *sine qua non* à l'accomplissement de ses missions. Pour y répondre, elle va mettre en œuvre à la fois des analyses de risques sur la base de son article 4, et le mécanisme des accords-cadres de partenariats avec les autorités nationales en charge du contrôle des frontières[1584]. Dans ce même cadre du contrôle aux frontières, l'agence a mis en place plusieurs opérations conjointes[1585] avec les États membres, notamment Poséidon[1586] et conduira à l'interception de soixante-treize personnes en mer lors de sa première mise en œuvre en 2006.

§696. Les actions de l'agence ne se limitent pas à l'interception ou l'action directe en mer, elles comprennent également le lancement de projets pilotes tels Medsea[1587] sur l'échange d'informations ou Bortec[1588], destinés à sauver des vies en mer et à lutter contre l'immigration clandestine. Ces projets pilotes conduiront Frontex à examiner la possibilité de collaborer avec les autres agences de l'UE pour être plus efficace dans les missions qui lui sont dévolues. Bien que le personnel ait atteint soixante-douze personnes en 2006, la majorité des moyens humains de l'agence sont encore des agents temporaires, mis à disposition par les États, ou soumis à des contrats à courte durée, ce qui conduit à une certaine instabilité en termes de ressources humaines. Là encore l'agence, bien qu'elle affiche une ambition marquée au travers de ses deux projets pilotes, reste soumise à la bonne volonté des États membres dans l'élaboration de mesures qui doivent être avalisées par le Conseil d'administration et dont la mise en œuvre par Frontex requiert la mise à disposition des moyens nécessaires par les États. La surveillance maritime des frontières, et par là même la lutte contre les activités illicites en mer, est mise au premier plan des objectifs de l'agence, mais reste un champ d'action complémentaire à celui des États membres où l'Agence ne peut intervenir qu'en tant que soutien et avec leur accord.

1582 Règlement (CE) 863/2007, *op. cit.*
1583 p 5, Rapport général pour l'année 2006, FRONTEX, *op. cit.*
1584 *Ibid.* p 8
1585 Opérations maritimes, Héra I et II, avec un budget de 3.5 millions d'euros du 17 juillet au 15 décembre 2006, Poséidon entre juin et juillet 2006, Nautilus du 5 au 15 octobre 2006.
1586 p 12 FRONTEX, *op. cit.*
1587 Cette étude, que FRONTEX a publiée en juillet 2006, propose la structure organisationnelle et les modalités d'échange d'informations qui permettent de garantir la coordination d'activités opérationnelles dans le cadre de l'approche de l'UE. *Ibid.*
1588 Cette étude présente la structure d'un système de surveillance couvrant les frontières maritimes méridionales ainsi que la haute mer. Le système proposé repose sur les activités de surveillance déjà mises en œuvre et sur leur actualisation en vue de constituer le système européen de surveillance. *Ibid.*

b) Un dialogue juridique et politique difficile avec les États membres.

§697. La question des opérations conjointes et de leur efficacité sur le terrain a plusieurs fois été évoquée dans les différents rapports annuels de Frontex. Les différentes opérations en mer qu'ont été Héra, Artémis, Poséidon et Triton, réalisées en collaboration avec les États membres, ont donné de bons résultats malgré plusieurs faiblesses dans leurs mandats ou dans leurs conditions de déploiement. La première faiblesse réside dans la durée de déploiement, qui va de quelques semaines à plusieurs mois, la seconde relève des moyens inégaux alloués à ces opérations, selon les stratégies dans lesquelles elles s'inscrivent.

§698. La mise en place des équipes de réaction rapide (RABIT)[1589] en 2007 a été un changement important pour Frontex, en renforçant considérablement sa capacité d'intervention, du moins dans l'idée initiale. Les équipes RABIT, prévues pour intervenir à la demande et dans des conditions particulières, permettent d'apporter un appui considérable pour un certain nombre d'États membre, la même logique perdurera après la disparition des équipes RABIT au profit des équipes de gardes-frontières. Toutefois, il faut prendre en compte le cadre juridique en termes d'usage de la force, conditionnée à l'autorisation à la fois de l'État hôte[1590] et de l'État d'origine[1591], permettant une situation d'intervention sur le terrain. Ce cadre juridique, sur le terrain, peut conduire à un certain nombre de perturbations, comme cela sera le cas avec l'opération Nautilus en 2007[1592] du fait à la fois de sa complexité et de l'importance des procédures d'autorisation propres aux États dans sa mise en œuvre. L'objet de cette opération en 2006 et 2007, puis reproduit par la suite résidait dans un ensemble de patrouille maritime entre la Lybie et Malte afin de détecter le passage illégal de migrants par voie de mer.

§699. L'intervention contre les activités illicites en mer, nécessite la connaissance du terrain et de ce qu'il s'y passe et ainsi d'éclaircir la notion de connaissance de la situation qui est entendue comme « la capacité de surveiller, de détecter, d'identifier, de localiser et de comprendre les activités transfrontalières illégales afin de motiver des mesures de réaction, en associant les nouvelles informations aux connaissances existantes, et d'être mieux à même de réduire les pertes de vies humaines chez les migrants aux frontières

---

[1589] Règlement (CE) 863/2007 *op. cit.*

[1590]« «État membre hôte», l'État membre sur le territoire duquel a lieu un déploiement des équipes d'intervention rapide aux frontières ». Art 3 4). *Ibid.*

[1591]« «État membre d'origine», l'État membre dont un membre de l'équipe est un garde-frontières ». Art 3 5). *Ibid.*

[1592] Denis DUEZ, « La surveillance des frontières. Efficacité et limites du dispositif en vigueur », *in Martin, Jean-Christophe, « La gestion des frontières extérieures de l'UE: défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté »*, Pedone, Paris, 2011. Consulté le 27 février 2018

extérieures, ou le long ou à proximité de celles-ci »[1593]. La prise en compte du croisement des informations par cette définition, et la distinction entre le champ d'intervention de l'agence et celui des États, interviennent par le biais du caractère transfrontalier ou national des activités illicites en question.

§700. Cette définition, comme celle de la criminalité transfrontalière, permet d'étendre et de définir juridiquement la capacité d'action de l'Agence[1594]. Le même article évoque les possibles « situations de crises », auxquelles pourrait faire face l'Agence, en les élargissant aussi bien à la sécurité maritime qu'aux questions relevant de la sûreté maritime. L'engagement de l'UE dans la lutte contre ce qu'elle perçoit comme « des menaces en mers », tient compte également du critère « d'impact significatif sur le contrôle des frontières extérieures »[1595]. Ce critère vient engager la discussion avec les États membres pour parvenir à distinguer quel est le niveau le plus pertinent d'intervention pour agir.

§701. Le dialogue entre les agences et les États membres va être problématique sur un certain nombre de sujets qui, quelle que soit l'étape de la construction européenne, n'ont pas voulu communautariser un certain nombre de compétences, notamment celles relevant du pouvoir de police des États, vues comme un symbole de souveraineté étatique. Ainsi, l'immigration illégale ou la lutte contre la criminalité transfrontalière relèvent essentiellement de la compétence nationale des États membres et relèvent de leurs compétences pénales internes.

§702. On voit que l'agence elle-même, dans les règlements ou dans ses rapports, rappelle que la compétence pénale et l'initiative des poursuites à l'égard des activités illicites en mer relèvent exclusivement des États membres, et non pas du personnel de l'Agence. Le déploiement des moyens logistiques, quant à lui, se fait au travers de « plans opérationnels » qui énoncent les besoins de l'agence en homme et en matériel pour mettre en œuvre telle ou telle opération. Autrement dit, les États membres mettent à disposition des moyens uniquement dans le cadre d'opérations conjointes, et l'Agence en elle-même ne possède pas son propre matériel opérationnel au titre de son mandat fondateur[1596].

§703. La compétence pénale, bien que pouvant faire l'objet de coopérations au travers d'Europol ou des opérations conjointes initiées par l'Agence, reste avant tout une

[1593] Règlement (UE) 1052/2013 *op. cit.*
[1594] Arti.3 e). «criminalité transfrontalière», toute forme de criminalité grave ayant une dimension transfrontalière, commise aux frontières extérieures, ou le long ou à proximité de celles-ci; *Ibid.*
[1595] Art 3 h) *Ibid..*
[1596] Capacité qui sera modifié par les différentes réformes et définitivement terminé par la réforme de 2016.

compétence étatique. Il s'agit d'une donnée primordiale dans la lutte contre les activités illicites en mer et une limite importante de l'action de l'agence. Toutefois, si la compétence pénale à proprement parler n'est pas du ressort de l'Union ou de l'Agence, l'action en termes d'harmonisation des définitions relatives à la criminalité ou au terrorisme prend une place importante dans la construction européenne au travers de différentes directives et règlements qui seront pris sur le sujet.

c) Une situation complexe pour une agence européenne sous-développée

§704. L'Agence, de son propre aveu, doit remplir un mandat très vaste et comportant de multiples missions. Ce mandat lui permet d'agir juridiquement sur un certain nombre de problématiques, telle que la lutte contre la criminalité transnationale en mer[1597], mais doit également prendre en compte la problématique de la lutte contre l'immigration illégale ou le trafic de migrants par voie maritime. En aucun cas l'Agence ne dispose d'une autonomie de décision[1598], un état de fait caractérisé par le mode de décision de son conseil d'administration[1599] contrôlé par les États membres. Par la même, on voit que le directeur exécutif ne bénéficie pas d'une autonomie dans sa gestion de l'agence, et doit respecter le mandat établi par le conseil d'administration, une limitation juridique qui peut faire craindre un ralentissement dans la prise de décision face à une crise.

§705. L'Agence comporte un certain nombre de limites, et bien que dans les différentes déclarations de l'Union ou des États il y ait une volonté de coopération, celle-ci a du mal à se traduire aussi bien en termes de capacité juridique[1600] que logistique, considérant les milliers de kilomètres de frontières et la taille de l'espace maritime européen. La tâche de l'agence apparaît considérable, si on met en rapport la taille de son champ d'action et le nombre de personnel propre dont elle dispose.

§706. L'Agence, par le biais de ses analyses de risques[1601], met en avant les différentes menaces auxquelles doit faire face l'Union. Toutefois les réponses, excepté si les États membres y consentent, ne sont pas déployées de manière uniforme sur

---

[1597] *op. cit.*

[1598] Que cela soit dans les rapports d'activités, ou dans les différents règlements qui la concerne la procédure de décision est soumise à l'aval du conseil d'administration où siègent les États.

[1599] Art. 24, Règlement (CE) 2007/2004 *op. cit.*

[1600] La possibilité d'acquérir son propre matériel par exemple ne verra le jour qu'avec le règlement de 2016.

[1601] On peut noter au travers des différents rapports que c'est le poste occupant le plus d'agents de l'agence elle-même. Une disproportion importante qui éclaire quant à la capacité réelle de l'agence. Ainsi en 2012 le personnel consacré aux risques était de 203 personnes alors que celui consacré aux opérations conjointes comporté à peine plus de 30 personnes. p 29 annexe. FRONTEX, « Rapport Général pour l'année 2012 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2012.

l'ensemble du territoire européen. La capacité de coordination de Frontex est limitée non pas par la volonté de l'agence, mais par les États membres eux-mêmes, tout à la fois par la non-utilisation des outils à leurs dispositions, mais également par une coordination encore trop sectorielle.

§707. On le constate dans les rapports et dans la pratique, que les opérations conjointes à proprement parler restent fortement, voir totalement, contrôlées et dépendantes des États membres à la fois dans leur mise en œuvre sur le terrain, par le biais des délégations de moyens ou dans la mise à dispositions du personnel nécessaire. C'est là qu'apparaît une autre des limites de l'agence : elle ne dispose pas de son propre personnel d'intervention[1602] et toutes les décisions impliquant des navires ou des personnels d'intervention, relative à l'ouverture du feu ou aux règles d'engagement, restent sous la responsabilité juridique des États membres, dont ces unités dépendent.

§708. L'agence européenne aux frontières extérieures fait partie intégrante de la veille et des modalités d'action de l'Union contre la criminalité en mer et les activités illicites, mais n'a pas les moyens d'y faire face seule ou même de prendre l'initiative de manière autonome. Depuis la création de l'agence, les collaborations fructueuses avec Europol prévues par l'article 13 du règlement de 2004, ainsi que la mise en place des équipes RABIT en 2007[1603] puis des équipements d'intervention aux frontières ont produit des résultats. La spécificité des frontières maritimes va être prise en compte au travers d'une communication de 2013[1604] avec une proposition de règlement dédié aux frontières maritimes, qui sera finalement adopté en 2014[1605]. Plusieurs notions seront éclaircies à cette occasion.

§709. La proposition de 2013 vient faire suite à un contentieux devant la Cour de Justice de l'Union ayant conduit à l'annulation de la décision 2010/252/UE[1606]. Cette

---

1602 L'usage de commandos marins, ou de force d'intervention a proprement parlé peut intervenir dans le cadre d'opération conjointe, mais leur emploi et la décision d'engagement de la force reste du ressort exclusif de l'État d'origine.

1603 Règlement (CE) 863/2007 *op. cit.*

1604 *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, COM/2013/0197 final, 12 avril 2013.

1605 *Règlement (UE) 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, JOUE, nº L 189/93, 27 juin 2014.

1606 MORIN Michel, « Les actes législatifs de l'Union européenne Réflexions autour de l'arrêt de la Cour de justice du 5 septembre 2012 rendu dans l'affaire C-355/10 "Surveillance des frontières extérieures maritimes de l'UE" », *ADMO*, XXXI, 2013 ; Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne, CJUE (Grande Chambre), 5 septembre 2012, nº C‑355/10.

décision visait à compléter le code Schengen, mais sa procédure d'adoption a été contestée par le Parlement européen devant la Cour de Justice de l'Union européenne. La décision a été annulée, car « la Cour de Justice de l'Union européenne du 5 septembre 2012, dans lequel elle a accueilli l'argument du Parlement européen selon lequel la décision excédait les compétences d'exécution conférées par l'article 12§5 du code frontières Schengen et aurait donc dû être adoptée conformément à la procédure législative ordinaire »[1607]. Toutefois, la Cour a décidé que la décision annulée resterait en vigueur jusqu'à la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation.

§710. La proposition de règlement envisage plusieurs innovations, dont l'évocation expresse de la « surveillance des frontières » en précisant que « la surveillance des frontières ne se limite pas à la détection des tentatives de franchissement irrégulier des frontières, mais englobe également des mesures telles que l'interception des bateaux soupçonnés d'essayer d'entrer dans l'Union, sans se soumettre aux vérifications frontalières, ainsi que des dispositifs visant à faire face à certaines situations, comme les activités de recherche et de sauvetage pouvant se révéler nécessaire pendant une opération en mer, et des dispositifs visant à faire aboutir une telle opération »[1608]. La proposition de règlement évoque également les notions de détection dans son article 5, et d'interception en mer à l'article 6 et en haute mer à l'article 7 et enfin dans la zone contiguë dans l'article 8. Ainsi la proposition « distingue les mesures qui peuvent être prises dans la mer territoriale, en haute mer et dans la zone contiguë, clarifiant ainsi les conditions qui régissent leur adoption et les compétences sur la base desquelles une action peut être entreprise en particulier à l'égard des navires sans pavillon »[1609].

§711. Le règlement du 15 mai 2014 reprendra les distinctions initiées par la proposition de règlement et viendra également préciser que le contenu des plans opérationnels de Frontex et l'application du principe de non-refoulement à l'égard des migrants. Ce principe sera important à prendre en compte dans l'action de l'Union contre les activités illicites en mer. En effet, cette action comme le règlement l'évoque, n'est pas sans limites et le respect des droits fondamentaux s'impose dans les agissements de l'Union ou de ces agences, en l'occurrence Frontex. Pour rappel, le règlement de 2014 définit un certain nombre de situations encadrées par le mécanisme de recherche et de

---

1607 « FRONTEX, Surveillance des frontières maritimes extérieure », *L'Observateur de Bruxelles*, 2014/4, 2014.

1608 COMMISSION EUROPEENNE, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, 12 avril 2013.

1609 *Ibid.*

sauvetage, défini dans son article 9[1610], et renvoie les États à leurs obligations internationales et aux devoirs d'assistance en mer en rappelant que « Les États membres s'acquittent de leur obligation de prêter assistance à tout navire ou à toute personne en détresse en mer et, pendant une opération en mer, ils veillent à ce que leurs unités participantes satisfassent à cette obligation, conformément au droit international et dans le respect des droits fondamentaux »[1611].

§712. L'agence a engrangé d'importants résultats sur la détection et la lutte à l'encontre des activités illicites en mer. Ainsi pour l'année 2012, « Les opérations maritimes conjointes ont permis de détecter d'autres formes de criminalité transfrontalière. 382 personnes soupçonnées de trafic de stupéfiants ont en outre été appréhendées. Plus de 46 tonnes de drogues ont été saisies, d'une valeur de 72,6 millions €, le haschisch était le stupéfiant le plus représenté, avec près de 44 tonnes d'une valeur de 68 millions €. Du cannabis, de l'héroïne et de la cocaïne ont également été saisis en moindres quantités : 2 tonnes au total, valant près de 5 millions d'EUR »[1612]. Ces résultats viennent renforcer l'idée de la pertinence de la lutte à l'échelle régionale. L'aspect répressif n'est pas le seul mis en œuvre par les autorités européennes, qui assurent également la sécurité en mer avec une capacité de sauvetage efficace, avec près de 169 opérations enregistrées en 2012 et un sauvetage de 5 757 migrants[1613].

§713. On peut noter toutefois que le règlement de 2014, s'il prévoit un certain nombre d'obligations pour les opérations conjointes, prévoit également la limitation de celles-ci en précisant que les modalités de débarquement en cas d'interception « n'ont pas pour effet d'imposer des obligations aux États membres ne participant pas à l'opération en mer, à moins qu'ils ne donnent expressément l'autorisation de prendre des mesures dans leur mer territoriale ou dans la zone contiguë »[1614]. L'unité de l'Union est dès lors limitée aux États participant aux opérations conjointes, et non pas à l'ensemble des membres de l'Union. Cette disposition vient également interroger le principe de solidarité entre États membres au sein de l'Union.

§714. On voit ainsi que l'agence est tout à la fois un moyen d'action dans une lutte régionale contre les activités illicites en mer, mais reste limitée par son mandat fondateur. Bien que plusieurs révisions du mandat de 2004 soient intervenues, jusqu'à la refondation qui sera déclenchée par la crise de 2015, les États ont contrôlé l'évolution de l'agence. Le

[1610] Art. 9, Règlement (UE) 656/2014, *op. cit.*
[1611] *Ibid.*, p. 20.
[1612] p22 FRONTEX, *op. cit.*
[1613] *Ibid.*
[1614] Art. 10§1, Règlement 656/2014, *op. cit.*

cadre de coopération est gouverné avant tout par une pratique interétatique, qui apparaît plus comme un auxiliaire des États au moment de sa création que comme une agence indépendante au service de l'Union.

§715. Alors que les Communautés européennes, puis l'Union ont su construire avec le temps un espace commun européen, la question de sa gestion n'est aujourd'hui pas encore réglée. L'Union et ses États membres s'interrogent sur la question de la frontière, mis en lumière par les accords de Schengen et la création de l'Agence. C'est pour y répondre qu'ont été construites les notions de « frontières intérieures » et « frontières extérieures » de l'Union.

§716. La notion de « frontière » reste encore aujourd'hui un difficile point de négociation entre les États membres et l'Union. La spécificité de la lutte contre les activités illicites en mer explique en partie que l'Union ait ratifié la convention contre la criminalité organisée et transfrontalière[1615] en 2004. Cette prise de conscience ne suffit pas à elle seule à doter l'Union de l'ensemble des instruments nécessaires pour être pleinement efficace dans cette lutte.

§717. Certaines limites sont apparues dans l'élaboration même des instruments juridiques que sont l'espace Schengen et la création de l'Agence. Le mécanisme de Schengen bien qu'ayant intégré le droit interne de l'Union au titre du traité d'Amsterdam, reste basé sur la confiance des États les uns envers les autres, et fut mis à l'épreuve par plusieurs crises, qui sont intervenues notamment en 2011 et en 2015[1616].

§718. L'Agence Frontex quant à elle, bien qu'ayant obtenu un certain nombre de résultats, souffre avant tout d'une résistance importante des États membres, qui ne voient pas comme une évidence la communautarisation ou le transfert vers l'agence d'un certain nombre de prérogatives primordialement nationales. La question de la communautarisation des pouvoirs de police comme celle de la politique d'immigration commune ont été au cœur de l'action de Frontex depuis sa création et l'ont conduit à en dégager un certain nombre de limites.

§719. L'agence a affronté un certain nombre de crises, mais n'a pas encore atteint la maturité nécessaire pour parvenir à une véritable gestion européenne des frontières dépassant la simple coopération gouvernementale. Telle était la situation avant la crise humanitaire qui surviendra en 2015 et qui mettra à l'épreuve l'Union dans sa gestion des questions migratoires. Les limites, tant en terme budgétaire qu'en terme de gestion de crises, vont conduire à la remise en cause profonde de l'action de l'agence à l'occasion de

[1615] Décision du conseil du 29 avril 2004 *op. cit.*
[1616] BERTHELET Pierre, « Géopolitique des migrations. La « gouvernance de Schengen » à la suite des crises migratoires de 2011 et 2015. D'une réforme à l'autre : quoi de neuf ? », *Diploweb.com*, 14 janvier 2018.

la crise des migrants.

§720. Cette remise en cause sera une étape décisive dans l'engagement de l'Union dans la lutte contre les activités illicites en mer, en cela qu'elle produit un développement conséquent de ses propres capacités de lutte et entraînera un ensemble de réformes dans le même mouvement que l'élaboration du nouveau mandat de l'agence Frontex. Il est ainsi possible d'évoquer la transformation du bureau européen du droit d'asile, l'amorce d'une réforme Schengen ou la montée en puissance d'une coopération interagences, plus que jamais indispensable pour garantir l'efficacité d'une lutte par nature transfrontalière.

§721. Les agences disposent d'un cadre juridique défini, limitant leurs champs de compétence[1617], qui n'évolue qu'avec la modification de leurs mandats au travers notamment du principe de spécialité. Si le mandat définit et limite les missions, cela ne signifie en aucune façon qu'il est figé et qu'il est impossible de réformer ces textes fondateurs, si les circonstances l'exigent. Frontex, en première ligne face à la crise migratoire, éprouve cette réalité et son action va être modifiée suite à l'opération en Libye et à la guerre en Syrie. Dès lors, la crise aux frontières méditerranéennes de l'Union apparait comme révélatrice de faiblesses de l'Agence (8.1).

§722. Le mandat de l'agence comporte des faiblesses opérationnelles et structurelles, qui conduiront à une remise en cause de son efficacité par les Etats-membres et leurs opinions publiques. Une crise qui met à l'épreuve le concept de sécurité intérieure[1618] de l'Union élaborée en 2010, selon laquelle « Le temps est venu d'utiliser et de développer les politiques et les instruments communs pour faire face aux menaces et aux risques communs à l'aide d'une approche mieux intégrée »[1619]. Une démarche de remise en cause du rôle de Frontex durant la crise migratoire, peut être constatée, due au décalage que l'agence connait entre les attentes qu'elle génère et les capacités dont elle dispose (8.2).

§723. Il s'agit d'un séisme politique qui entraine une mutation juridique et une remise en cause du moins du confinement du périmètre d'intervention des Agences, issue de la volonté initiale des États. Une profonde interrogation sur la scène européenne sur le rôle et les moyens confiés aux agences dans leurs missions en découle. Cette interrogation apparait dans les différents rapports qui vont entourer cette négociation législative entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, à la fois intense et rapide (8.3).

[1617] MOLINIER Joël, « Agences de l'Union européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2012.

[1618] La sécurité intérieure de l'UE signifie la protection des personnes et des valeurs de liberté et de démocratie, de façon à ce que chacun puisse profiter de sa vie quotidienne sans crainte. C'est également le reflet de la vision commune de l'Europe à l'égard des défis d'aujourd'hui, et de notre détermination à faire front commun pour faire face à ces menaces, le cas échéant, au moyen de politiques qui tirent parti de la valeur ajoutée de l'UE. COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.* BERTHELET Pierre, « Les lourdes chaînes de Prométhée, réflexions critiques sur la Stratégie européenne de sécurité intérieure 2015 - 2020 », sur *Groupe de Recherche - Espace Liberté Sécurité Justice* [en ligne], publié le 23 juin 2015.

[1619] CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : Vers un modèle européen de sécurité*, 26/03 2010, p. 21.

§724. Un tel état de fait va entrainer une refonte d'ensemble de l'Agence et donner naissance au projet d'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières. La concrétisation d'une idée de garde-côtes européenne avait déjà été évoquée en 1993, mais était envisagée uniquement sur la question environnementale, les enjeux et les menaces motivant la création d'une garde-côtes ont changé. L'ambition juridique et la rapidité de négociation inédite dénotent la volonté des États membres de procéder à une réforme en profondeur de l'Agence Frontex (8.4).

8.1 Une action limitée de Frontex voulue par les États membres

§725. Frontex, au titre de son mandat fondateur, doit faire face à une multitude de problématiques internes, acceptées au minimum, voire voulues par les Etats-membres, qui impactent directement son action sur le terrain. Frontex subit des faiblesses structurelles, ne serait-ce qu'au vu du rapport entre les budgets alloués et les missions confiées à l'Agence ? Une limite budgétaire est apparue de manière récurrente depuis sa création en 2004[1620] (a).

§726. Cependant, il ne s'agit pas de la seule limite dont souffre l'agence. Il faut mettre en parallèle la volonté affichée des Etats-membres de lutter contre les activités illicites en mer telles que le narcotrafic, et ce qui existe au sein de l'Agence sur le plan des bases légales et logistiques. L'enjeu des collaborations avec des tiers, qu'ils s'agissent d'États ou d'autres agences européennes, reste complexe au titre du mandat de Frontex avant la réforme de 2015[1621] (b).

§727. Les États membres ont la volonté d'encadrer et de limiter juridiquement l'action de Frontex, ce qu'incarnent deux limites, l'élaboration des mandats des opérations conjointes ou dans l'évolution de son mandat. Une gestion intégrée des frontières extérieures requiert une coopération réelle entre Etats-membres. La synergie opérationnelle requise dans cette tâche demeure impossible à atteindre, si l'agence reste un simple cadre de coopération entre États, sans possibilité d'action sur le terrain, ce qui constitue une troisième limite à l'action de Frontex sur le terrain (c).

[1620] Règlement (CE) 2007/2004, *op. cit.*
[1621] , *Proposition de Réglement 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*, COM/2015/0671 final - 2015/0310 (COD), 15 décembre 2015.

a) Une limite budgétaire renouvelée.

§728. La première des limites est constituée par la capacité budgétaire de l'agence, autrement dit le budget réel obtenu chaque année pour déployer son action. La lente évolution du budget de l'Agence résulte des Etats-membres au travers de son processus d'accords. En effet, le budget requis par l'agence en accord avec son conseil d'administration où les États disposent de la majorité requis une votre du Parlement européen. *In fine*, les intérêts des Etats-membres, et doivent donner leurs avals à toute intégration européenne supplémentaire, décision souvent au prisme des différentes réalités nationales. L'évolution de la construction européenne, et la question de la répartition des tâches entre les niveaux nationaux et européens restent une constante des débats européens. Bien que Frontex ait vu son budget évoluer avec le temps, celui-ci demeure en deçà de ses besoins.

§729. Alors qu'il s'élevait à 19 millions en 2004[1622] au moment de sa création, il atteindra 143.3 millions en 2015[1623]. Dans un premier temps entre 2005 et 2007 le budget va évoluer lentement, mais de manière constante, un mouvement logique si on considère que l'Agence créée en 2004 doit bâtir toute sa structure et recruter son personnel *ex nihilo*. La composante des ressources humaines, toutefois, ne pèsera pas pour beaucoup dans le budget général hier comme aujourd'hui, car sa masse reste faible par rapport aux missions de l'Agence.

§730. Pour comprendre l'action opérationnelle de l'Agence, il convient de s'intéresser à la ventilation du budget, des fonds importants sont consacrés aux opérations sur le terrain, près de 79% de son budget en 2015[1624]. Les opérations conjointes prennent une place importante dans la stratégie de l'agence et dans l'action qu'elle déploie sur le terrain. Toutefois et en tout état de cause, le déploiement de telles opérations nécessite l'aval du Conseil d'Administration et des États pour entrer en action. L'une des autres missions de l'agence réside dans la surveillance des frontières terrestres, et maritimes, considérées comme « frontières extérieures de l'Union ».

§731. Dans la répartition des engagements financiers de l'Agence, il s'avère que les frontières maritimes obtiennent le plus gros budget opérationnel avec 62% des coûts[1625]. Cette dynamique d'augmentation des moyens budgétaires et des moyens propres au

---

[1622] « Rapport Général pour l'année 2006 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, Frontex, 2006 p 23.
[1623]« Rapport Général pour l'année 2015 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2015, p. 3.
[1624]« Rapport Général pour l'année 2014 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2014.
[1625] FRONTEX, *op. cit.*, p. 38.

bénéfice de l'Agence avant la crise de 2015 n'est pas sans limites. Bien que celle-ci soit constante, elle n'est pas proportionnelle à l'évolution de ses missions et des tâches de l'Agence. La limite budgétaire, avec laquelle doit composer Frontex, apparait comme un facteur conditionnant sa marge de manœuvre et sa capacité d'action sur le terrain aux frontières.

§732. L'adéquation entre le budget de l'agence et les missions qu'elle a en charge constitue une problématique impactant bon nombre des agences européennes. L'élaboration du budget et sa cohérence apparaissent comme une variable déterminante, à ce titre seuls les Etats-membres peuvent infléchir sans réelle autonomie réelle de l'Union. Alors que la Commission dispose de deux membres avec le droit de votre, les États membres en comptent un pour chacun d'entre eux[1626]. La position minoritaire de la Commission au sein du Conseil d'administration de l'agence Frontex est une problématique présente dans la quasi-totalité des agences, ce qui impacte de facto leur degré d'autonomie.

§733. L'Agence sans en être l'otage, demeure soumise à la bonne volonté des États, eux-mêmes soumis à leurs propres problématiques de politique intérieure. La crise de 2015 en Méditerranée met en avant la diversité des besoins et des efforts budgétaires entre les différents Etats-membres pour la gestion intégrée des frontières. Cette réalité qui explique en grande partie les fonds spécifiques mis en œuvre par l'Union, et la complémentaire de l'action de Frontex tel le fonds d'aide à la sécurité intérieure[1627], destiné à soutenir les membres de l'Union dans leurs efforts[1628]. Dans un tel état de fait, il est difficile pour certains États, politiquement ou logistiquement, de contribuer au fonctionnement de l'Agence et de mettre à sa disposition les matériels nécessaires à sa mission. Avant la réforme de Frontex initiée par la crise de 2015, l'Agence demande les moyens nécessaires aux États sans que cela constitue pour eux une contribution contraignante juridiquement.

§734. La sous-dotation de l'Agence s'explique par le rôle de soutien qu'occupe Frontex pour les États dans la gestion des frontières. Les analyses de risques produites par l'agence sont certes utiles pour connaitre l'état des mouvements de populations ou

---

1626 Art. 63 *op. cit.*

1627 *Règlement (UE) 513/2014 du parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil*, JOUE, nº L 150/93, 20 mai 2014 *Règlement (UE) 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n°574/2007/CE*, JOUE, nº L 150/143, 20 mai 2014.

1628 « Le Fonds pour la sécurité intérieure - FSI », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 31 août 2017, [consulté le 12 janvier 2018].

mesurer les phénomènes aux frontières. Cependant, les États restent responsables de la gestion de leurs propres frontières[1629]. La répartition des missions explique le contrôle budgétaire strict qu'exerce le conseil d'administration sur le fonctionnement interne de l'Agence, et ce faisant les freins dont peut souffrir celle-ci.

§735. Si l'on suit cette logique, les Etats-membres n'avaient pas de raison d'accroitre le budget de l'Agence, la surveillance des frontières demeurant avant tout une compétence nationale et Frontex n'agissant qu'en appuis. Le même raisonnement s'applique aux deux autres agences maritimes, et de manière plus prononcée dans le fonctionnement interne de l'EMSA[1630]. La ventilation des budgets, mets en avant les opérations conjointes aux frontières qui y occupent la place la plus importante, à laquelle vient s'ajouter le volet consacré aux analyses de risques produits par Frontex à destination des Etats-membres[1631].

§736. Dès lors, il convient de s'interroger sur la capacité de Frontex à constituer un personnel permanent, la stratégie en matière de ressources humaines de l'Agence relevant d'un processus de recrutement assez long propre aux fonctionnaires de l'Union. Il est aussi possible pour l'Agence de faire appel au régime contractuel qui a l'avantage de la souplesse, qui par vocation constitue une variable d'ajustement des moyens humains. En plus du personnel propre de l'agence, des fonctionnaires nationaux sont détachés par les Etats-membres par le mécanisme d'une mise à disposition, une limite qui impacte directement la capacité de l'agence à déployer des opérations en mer. Si la question du budget et de son emploi constitue une limite importante dans l'action de Frontex avant la crise de 2015, il ne s'agit pas de son unique faiblesse structurelle.

b) Une limite opérationnelle face à des activités illicites aux frontières bien réelles

§737. La seconde limite dans l'action de l'Agence, réside dans ses capacités opérationnelles et notamment dans le principe de mise à disposition de moyens de terrain par les Etats-membres. L'idée est que chaque État membre au regard de ses moyens contribue à l'action de l'agence aux frontières extérieures par la mise à disposition de moyens en personnels ou en matériel, avec des hélicoptères ou des navires par exemple. Il

---

1629 Art. 77 TFUE *Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Office des publications officielles de l'Union européenne, 2010.

1630 LANGLAIS Peter, *Sécurité maritime et droit de l'union européenne*, Université de Nantes., 2016,

1631 Interview du directeur exécutif de Frontex en 2010 « Ces études mettent au jour les points névralgiques de la circulation illégale, dressent l'état des routes de migration et établissent les risques d'intervention. Elles proposent aux États membres des scénarios d'actions communes, sous les angles techniques et budgétaires, en amont de la coordination de leur action » : ARIAS FERNÁNDEZ Gil, « La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne », *Regards croisés sur l'économie*, 8, 2010.

est important de remettre les choses dans leur contexte juridique pour comprendre cette faiblesse et pour cela de s'intéresser à la lettre des différents règlements de Frontex.

§738. Le règlement de base de 2004 prévoit ainsi dans son article 7 que « L'Agence établit et gère, au niveau central, un inventaire des équipements techniques de contrôle et de surveillance des frontières extérieures appartenant aux États membres que ceux-ci sont prêts à mettre volontairement et temporairement à la disposition d'autres États membres en ayant formulé la demande, après analyse des besoins et des risques par l'Agence. »[1632]. Une formulation prudente dont ne découle aucune obligation pour les Etats-membres, et se contente de créer un mécanisme de coopération interétatique.

§739. L'article 7 du règlement de 2011[1633] va introduire notamment la possibilité pour l'Agence d'acquérir du matériel en copropriété ou en crédit-bail. L'article précise toutefois que « La contribution des États membres au parc des équipements techniques et à leur déploiement pour des opérations spécifiques est programmée sur la base de négociations et d'accords bilatéraux annuels conclus entre l'Agence et les États membres. »[1634]. La prudence dans la formulation des dispositifs juridiques demeure, et les Etats-membres gardent la mainmise sur les moyens concrets dont dispose l'agence par deux mécanismes : la mise à disposition et les autorisations d'engagement financier par le Conseil d'Administration.

§740. Le cadre juridique de Frontex jusqu'en 2015[1635], prévoit que l'agence peut demander de l'aide et la mise à disposition de moyens opérationnels par un ou plusieurs Etats-membres. Cette disposition doit aussitôt être relativisée par la lettre de l'article 7 qui prend le soin de préciser qu'il s'agit non pas d'une obligation juridique générale, mais d'une demande de mise à disposition établie sur la base d'accords établis entre les États et l'Agence « à moins qu'ils ne soient confrontés à une situation exceptionnelle affectant sérieusement l'exécution de tâches nationales »[1636]. Si les Etats-membres montrent une volonté affichée de gérer les frontières extérieures à l'échelle européenne, la réalité traduit la priorité donnée aux services nationaux pour remplir cette mission[1637].

§741. Deux visions de la gestion des frontières s'opposent entre certains États qui considèrent que la gestion des frontières nationales par les autorités nationales contribue à

1632 Règlement (CE) 2007/2004 *op. cit.*
1633 *op. cit.*
1634 Art 7 § 3, *Ibid.*
1635 GAZIN Fabienne, *op. cit.*
1636 Art. 7 3, Règlement (UE) 1168/2011 *op. cit.*
1637 « Préserver et renforcer Schengen », *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2017) 570 final*, COM(2017) 570 final.

une gestion européenne, et un autre groupe qui considère que la seule stratégie pour faire face aux menaces réside dans l'intégration de la gestion des frontières[1638]. Les missions de l'agence pour certains doivent se limiter à la gestion des frontières, et ce en appui des Etats-membres et non pas à leur place. D'autres États voient l'action de l'Agence de manière plus générale et la question de son périmètre juridique d'action se retrouve dans les incertitudes de son mandat.

§742. Si les actions de l'agence requièrent du matériel, les besoins existent aussi en termes de personnel. Si le personnel de l'agence à ses débuts ne comptait qu'environ 90 personnes, son personnel a évolué pour parvenir à un peu plus de 300 personnes en 2015[1639]. La tâche de Frontex parait dantesque au vu des frontières de l'Union, la diversité des activités illicites en mer, tout comme la volonté de gestion des frontières, constituent des défis considérables. Pour y faire face, il doit être possible pour l'Agence de pouvoir mobiliser un certain nombre de personnels spécialisés sur la question. Cependant, une spécificité juridique propre aux personnels de Frontex déployés en mer ou à terre réside dans le fait qu'en aucun cas, il ne dispose de la compétence pénale ni de l'initiative des poursuites à l'encontre des personnes suspectées. Il s'agit là de prérogatives réservées aux agents nationaux tels que les officiers de police judiciaire en France[1640].

§743. L'Agence n'a pas été conçue comme un organe de police sous commandement de l'UE, mais plutôt comme un outil complémentaire de l'action des forces des Etats-membres. Cette caractéristique fait que les interventions conjointes, supervisées ou organisées par l'Agence, pour être efficaces doivent comporter des officiers venant des Etats-membres qui puissent agir sous l'autorité de leurs autorités nationales d'origine pour pallier cette difficulté. L'accord de l'État hôte demeure nécessaire pour déployer la compétence de poursuites ou de traitements judiciaires, envers les personnes qui pourraient être arrêtées au cours des opérations. Il s'agit d'une combinaison de compétences particulièrement importantes, quant à l'action de l'État en mer et par extension l'action de Frontex en mer face aux activités illicites telles que le terrorisme maritime ou le trafic de migrants, qui constitue une autre variable dans la mise en œuvre des actions en mer.

§744. Le caractère spécifique de chaque opération conjointe, à terre ou en mer, apparait comme une force, dans le sens où elle traduit en terme juridique des spécificités

---

1638 *op. cit.*

1639 Rapport Général 2015 FRONTEX, *op. cit.*

1640 LÉNA Maud, AMBROISE-CASTEROT Coralie, RENUCCI Jean-François *et al.*, *Code de procédure pénale 2018, annoté - 59e éd.*, Dalloz, 2017 Section 2 : Des officiers de police judiciaire, Art. 16 à 19-1.

opérationnelles de terrain en termes de zone géographique ou de cibles à atteindre. Cette spécificité incarne aussi une faiblesse, car l'instabilité relative du processus juridique d'élaboration des mandats d'intervention. Cette dualité rend difficilement prévisible le caractère adapté ou non des opérations conjointes en mer, de même que la durée de leur déploiement en mer. À ce titre, l'action de l'Agence sur le terrain est limitée, et peut varier dans sa mise en œuvre en fonctions des objectifs fixés par l'opération conjointe. Toutefois, tout comme son budget, les capacités de l'Agence en termes d'action sur le terrain restent soumises à l'accord de son conseil d'administration et des Etats-membres de la zone Schengen.

c) Une limite juridique face à la volonté des Etats-membres

§745. Le cadre juridique de Frontex ouvre un certain nombre d'options pour l'Agence, celle-ci doit tenir compte de l'attachement des États membres à la protection de leurs propres souverainetés nationales. Le mandat de l'agence avant la réforme[1641] permet de mettre en place des opérations conjointes, avec l'implication et les coopérations établies par Frontex avec Europol et les Etats-membres. La première réforme de Frontex va intervenir en 2011[1642] et permettre un certain nombre de nouvelles compétences pour l'agence, sans remettre en cause le déséquilibre entre compétences et capacités légales de l'Agence.

§746. Toutefois, le règlement va accroître les capacités de l'Agence en termes de gestion de frontières. Pour ce faire, l'article premier du règlement fut modifié pour rappeler que « la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux Etats-membres ». Cependant, le même article rappelle également l'objectif de coordination des efforts dont est chargé Frontex, « l'Agence [.] rend néanmoins plus facile et plus efficace l'application des dispositions existantes et futur de l'Union en matière de gestion des frontières extérieures, notamment le code frontière Schengen ».[1643] L'article 2 acte le déploiement d'équipe de garde-frontières comme un ajout opérationnel à la liste des tâches principales de l'Agence[1644].

§747. Si des opérations conjointes telles qu'Héra, Hermès ou encore Poséidon sont renouvelés sur plusieurs années, elles demeurent limitées, tant dans leur durée que dans leurs capacités d'action, et ne constituent qu'une « coopération renforcée épisodique ». Ces opérations traduisent une certaine faiblesse d'action attribuée à l'Agence lors de la

[1641] Règlement (UE) 1168/2011 *op. cit.*
[1642] *Ibid.*
[1643] *Ibid.* Art 1 par 2.
[1644] *Ibid.* Art 2 f] et g).

crise migratoire, alors qu'elle est avant tout une agence d'appui aux Etats-membres. En cas de crises durables, le mandat d'une opération de deux semaines comme ce fut le cas pour Poséidon qui intervient en complément de l'action d'un État membre, ne saurait constituer une solution à long terme.

§748. Il serait totalement illusoire de croire qu'une action d'État en mer de manière isolée, même à l'échelle de l'Union entreprise de manière aussi efficace soit elle, suffise à éradiquer les activités illicites dans une zone maritime aussi vaste que la Méditerranée. Ce besoin de régionalisation et d'action commune des États membres au niveau régional et non plus purement national est apparu comme un objectif de gestion de crise difficile à atteindre. Ce manque de coordination est apparu de manière flagrante suite aux *printemps arabes*[1645], conduira directement à la première réforme de Frontex en 2011. Ainsi, l'Agence sera contrainte de s'adapter à un contexte mouvant sur le pourtour de la Méditerranée, et l'inscription de la contribution et la prévention de la lutte contre l'immigration illégale s'inscrit dans l'action de l'Agence au titre de ce règlement[1646].

§749. Dès lors, il est possible pour Frontex d'établir des coopérations avec d'autres organes européens comme Europol dans la mise en œuvre de ces opérations conjointes ou en dehors[1647]. Les conditions d'établissement de ces coopérations sont prévues par l'article 13 du règlement 1168/2011. De telles interventions s'avèrent déterminantes dans la lutte contre les activités illicites en mer. Celles-ci permettent le regroupement d'informations que les différentes structures possèdent et la mutualisation des différentes spécialités ou expertises. Cependant, dans le cadre de telles opérations la transmission des données personnelles reste soumise à des accords de travail spécifique, et « sont soumises à l'approbation préalable du Contrôleur européen de la protection des données. »[1648].

§750. Dans ce cas, le Parlement européen doit être informé de la conclusion de tels accords. De la même façon, il est possible pour Frontex d'établir des coopérations opérationnelles avec les pays tiers[1649], dans le cadre juridique circonscrit à la mise en œuvre des tâches listées dans le règlement. De plus, l'Agence peut déployer des officiers de liaison au sein de l'Union ou sur le territoire d'État tiers. Dans tous les cas, la mise en

---

1645 Ensemble d'événement ayant touché la Lybie, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte de contestation des régimes en places. Expression journalistique en référence au printemps des peuples intervenu en Europe en 1848.

1646 Art. 14, Règlement (UE) 1168/2011 *op. cit.*

1647 « L'Agence peut coopérer avec Europol, les autorités compétentes des pays tiers et les organisations internationales compétentes dans les domaines régis par le présent règlement, dans le cadre d'accords de travail conclus conformément aux dispositions pertinentes du traité. »*Ibid.* Considérant 12.

1648 Art. 13 *Ibid.*

1649 Art. 14 *Ibid.*

œuvre de ces mécanismes requiert l'accord du conseil d'administration de l'Agence, et, dans le cadre des accords avec les États tiers, l'avis de la commission[1650].

§751. Dans le cadre de ces coopérations, se pose la question des garanties en termes de droits fondamentaux dans le cadre d'action de l'Agence sur le terrain[1651] avec l'insertion d'une référence directe au code de conduite pour les agents de Frontex qui intervient avec la réforme de 2011[1652]. Toutefois, ce code de conduite ne répond pas à la problématique de l'action de l'Agence au regard des droits fondamentaux garantis par l'Union[1653]. Frontex entre sa création et la réforme suite à la crise de 2015, révèle un certain nombre de limites. Celles-ci sont à la fois structurelles et logistiques, elles seront en partie comblées par les différentes réformes du mandat de l'agence en 2007 et en 2011. Toutefois, les limites dont souffrent l'agence et ses faiblesses en termes d'action sont en grande partie liée au *désidérata* des Etats-membres de ne pas porter atteinte aux compétences relevant des souverainetés nationales.

§752. La perception de l'action de l'agence comme un instrument de coopération et d'appuis aux États dans la gestion des frontières extérieures explique en grande partie les modifications ultérieures du mandat de Frontex. En tant qu'agence exécutive de l'Union, Frontex demeure soumise de manière interne et externe au contrôle des Etats-membres dans son action. Le bilan des opérations conjointes bien qu'ayant des effets limités, n'est pas totalement nul et a permis aux Etats-membres de prendre conscience que l'établissement d'un espace sans frontières intérieures nécessitait obligatoirement la réforme du mandat de l'Agence. L'ensemble des réformes successives du mandat de l'Agence font suite aux différentes crises en mer[1654], et préfigurent la mutation que va connaitre l'Agence jusqu'à sa remise en cause en 2015.

1650 Art. 14 §8 *Ibid.*

1651 PARISCIANI Emanuela, « The Role of FRONTEX in Maritime Border Surveillance », *SSRN Electronic Journal*, 2013.

1652«Article 2 bis Code de conduite L'Agence élabore et développe un code de conduite applicable à toutes les opérations dont elle assure la coordination. Le code de conduite définit des procédures, applicables à toutes les personnes participant aux activités de l'Agence, dont l'objectif est de garantir le respect des principes de l'état de droit et des droits fondamentaux, en accordant une attention particulière aux mineurs non accompagnés et aux personnes vulnérables, ainsi qu'aux personnes en quête de protection internationale. L'Agence élabore le code de conduite en concertation avec le forum consultatif visé à l'article 26 bis» ajouté par l'article 1. 4] du règlement 1168/2011 PARLEMENT EUROPÉEN et CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*

1653 PLATON Sébastien et TOURNEPICHE Anne-Marie, « La coopération aux frontières de l'Europe et le respect des droits fondamentaux », in *La coopération, enjeu essentiel du droit des réfugiés*, Pedone, 2015.

1654 JEANDESBOZ Julien et PALLISTER-WILKINS Polly, « Crisis, Routine, Consolidation », *Mediterranean Politics*, 21, 2016.

8.2 La remise en cause du rôle de l'agence à l'occasion de la crise de 2015

§753. La crise migratoire, conséquence directe de l'intervention de la coalition[1655] en Libye au titre de la résolution 1973 du Conseil de Sécurité[1656], puis le conflit en Syrie, vont mettre à l'épreuve l'agence Frontex dans sa gestion opérationnelle des frontières extérieures de l'Union européenne. Cette remise en cause concerne à la fois l'Agence et les missions qui lui sont confiées, et va mettre l'Union face à ses propres ambitions. L'enjeu en est la gestion par l'Union et ses Etats-membres de problématiques de sécurité intérieure et des menaces qui s'exercent à son encontre. Le thème de la sécurité intérieure va revenir dramatique sur le devant de la scène confronté à la réalité des menaces en mer auxquelles doit faire face l'Union (a).

§754. La gestion de l'espace Schengen, et la transposition du principe de solidarité entre les Etats-membres[1657] demeurent des problématiques de premier ordre. La « crise des migrants » va mettre à l'épreuve le cadre des agences européennes et leurs capacités à gérer une crise régionale de grande ampleur. Il n'était pas possible au moment de leurs créations d'anticiper une crise régionale à une telle échelle et avec un nombre aussi conséquent de migrants. Cette mise à l'épreuve concerne aussi bien de la capacité de gestion des frontières de l'Union à l'échelle régionale que la capacité d'action en mer, dans le cadre d'une crise à grande échelle dans la zone méditerranée. Viens s'ajouter à ces deux problématiques l'enjeu des différentes zones de sauvetage et de recherche, dite zone SAR, sous la responsabilité des Etats-membres[1658] (b).

§755. Un divorce apparait entre, d'une part les missions confiées à l'agence par les autorités européennes, et d'autre part les moyens dont celle-ci dispose à ce moment-là. Cette dissociation existe aussi bien en termes de moyens que de droit. Il en résulte une remise en cause de l'Agence, qui sera dépassée par l'ampleur des crises de 2015 (c).

[1655] Les États suivants ont participé à cette coalition : la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Émirats arabes unis, les États-Unis d'Amérique, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, les Pays bas, le Qatar, le Royaume-Uni, la Suède, la Turquie et la Bulgarie. Des forces aériennes et navales seront déployées. L'OTAN va baptiser cette opération Unifed Protector. NATO, *Chronologie de l'Operation Unified Protector*, octobre 2011, (consulté le 10 avril 2018).

[1656] *Résolution 1973*, S/RES/1973, 17 mars 2011. Cette résolution autorisait les Etats membre à établir une zone d'exclusion aérienne au titre des paragraphes 6 à 12 de la résolution. Un objectif qui sera dépassé par les différents belligérants.

[1657] Art. 80, TFUE.

[1658] *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR)*, signée à Hambourg, 27 avril 1979.

a) L'ambition de l'Union européenne pour sa sécurité intérieure et extérieure

§756. Le cadre juridique établi par le mandat de l'Agence doit être mis en correspondance avec les moyens dont celle-ci dispose réellement au moment de l'intervention des Etats-membres en Libye[1659] et de la guerre civile en Syrie. Cette intervention est limitée sur le terrain mais les conséquences, en termes de mouvements de population, s'exerceront sur l'environnement régional européen. Il s'agit d'une situation où la réalité de la volonté de gestion intégrée des frontières est interrogée. Cette interrogation renvoie irrémédiablement à l'enjeu de la protection de l'Union contre ce qui est perçu comme des « menaces » envers elle. Cette série d'engagements d'Europol est mis en avant dans ses rapports, avec pour objectif final pour l'Union de protéger sa propre sécurité intérieure[1660].

§757. Le concept de sécurité intérieure s'inscrit comme un engagement contre les activités illicites en mer devenues plus importantes avec la crise de 2015 reconduite jusqu'en 2020[1661]. Le principe même de sécurité intérieure renvoie les États à la question de leurs propres souverainetés étatiques, qui demeure consubstantielle de la détention du monopole de la violence légitime pour être effective. Au niveau national, la sécurité intérieure et la sécurité nationale[1662] se réfèrent traditionnellement à la protection du territoire contre tout type de menaces. De ce fait, elles demeurent du ressort des Etats-membres, un fait entériné par l'article 4-2 TFUE « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

§758. La stratégie de sécurité intérieure de l'Union a pour but de mutualiser les moyens nationaux pour protéger l'Union contre les activités illicites, « en ce qui concerne notre sécurité intérieure, le rôle de l'Union consiste dans l'élaboration de politiques et de dispositions législatives communes et dans la mise en œuvre d'une coopération pratique dans les domaines de la coopération policière et judiciaire, de la gestion des frontières et de la gestion des crises ». Il en est ainsi de la vision de l'Union, ne cherche pas à parvenir à une « Homeland Security » sur le modèle fédéral américain, mais plutôt à bâtir son

---

[1659] NATO, *op. cit.*

[1660] Thierry COOSEMANS, « Le renforcement de la sécurité intérieure de l'Union européenne », (2006) n°1773-28 *Courr. Hebd. CRISP* 5-52.

[1661] BERTHELET Pierre, « La stratégie européenne de sécurité intérieure est officiellement renouvelée pour 2015-2020 ! », sur *Securiteinterieure.fr* [en ligne], publié le 17 juin 2015, [consulté le 12 janvier 2018]. ; *Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020*, 9797/15, 10 juin 2015.

[1662] On reprendra ici la distinction selon laquelle « Il faut alors distinguer la sécurité intérieure, qui englobe la sécurité interne des États » et « la sécurité nationale qui concerne seulement l'ordre étatique » MAYEUR-CARPENTIER Coralie, « La stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne », *Rev. UE*, 2016.

propre modèle tenant compte des spécificités des États européens et à transposer à l'échelle régionale le concept d'une sécurité intérieure commune et « dans la mise en œuvre d'une coopération pratique dans les domaines de la coopération policière et judiciaire, de la gestion des frontières et de la gestion des crises »[1663]. Elle vient affirmer de même, « du fait des frontières extérieures communes, la contrebande et les autres types d'activité transfrontière illicite doivent être combattus au niveau européen. Un contrôle efficace aux frontières extérieures de l'UE est donc essentiel pour l'espace de libre circulation »[1664]. Cette ambition considérable de l'Union intègre l'agence Frontex dès 2010 dans cette démarche[1665]. À ce titre, un ensemble d'attentes pèsent sur Frontex au titre de la sécurité intérieure de l'Union, à l'aube d'une des plus graves crises régionales qu'ait connu l'Union depuis sa création.

§759. La Stratégie de sécurité intérieure de l'Union évoque Frontex au sein de son objectif 4. Celui-ci vise à « renforcer la sécurité par la gestion des frontières » ainsi « la lutte contre la criminalité comme un double objectif de la stratégie de gestion intégrée des frontières »[1666]. Dès lors, les ambitions de l'Union se traduisent au sein des différents documents adoptés en matière de sécurité intérieure. La stratégie de sécurité intérieure établit également directement l'objectif de synergie entre les différents systèmes de recueil d'informations au travers du recueil des données satellites. L'objectif demeure de mutualiser les outils de détection et de recouper les informations des différents États membres.

§760. Plusieurs formes de ces activités illicites sont évoquées au sein des rapports de risques à partir de 2011, présentés par la Commission « en collaboration avec Frontex et Europol, un rapport sur certaines formes de criminalité transfrontalière telles que la traite des êtres humains, le trafic de migrants et la contrebande de marchandises illicites ». Cette conscience régionale croissance se confirme avec l'adoption au niveau de l'Union de différents outils *sectoriels* propres au secteur maritime, avec la conclusion par l'Union du protocole de la convention de Barcelone[1667] pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, relatif à la coopération en matière de prévention et de situation critique

---

1663 *op. cit.*

1664 *Ibid.*, p. 5.

1665 « Les agences de l'Union ont permis de mener à bien des actions en matière de sécurité intérieure en renforçant leur rôle et sans empiéter sur les compétences des États ».MAYEUR-CARPENTIER Coralie, *op. cit.*

1666 La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action *op. cit.*, p. 13.

1667 *Décision du Conseil portant conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole à la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la Méditerranée*, JOUE, nº L 261, 29 avril 2004.

dès 2004. De la même manière, il faut noter le renouvellement du plan antidrogue de l'UE[1668] ou encore la lutte contre la criminalité organisée[1669] et le terrorisme[1670] dans le cadre d'une justice pénale efficace[1671] qui démontre l'engagement de l'Union et de ses Etats-membres.

§761. Avec le besoin de coopération et de coordination des efforts, le besoin d'une stratégie globale plus effective devient indispensable. L'Union va progressivement prendre conscience de cette menace et y répondre avec l'élaboration d'une stratégie de sureté maritime[1672] en 2014. Celle-ci va se découper en grands objectifs, et a pour but de définir les intérêts maritimes stratégiques[1673] de l'Union, et d'identifier les menaces à leur encontre.

§762. Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, prend acte de cet engagement en déclarant que « La sécurité et le bien-être des Européens dépendent dans une large mesure de l'ouverture et de la sécurité des mers. L'Union doit donc faire face aux défis et aux menaces maritimes » [1674]. De même, Maria Damanaki, commissaire européenne aux affaires maritimes et à la pêche prend acte que : « La sécurité de nos mers et de nos océans est un objectif essentiel de l'Union. Nos citoyens attendent des mesures efficaces pour protéger les installations portuaires et offshore, sécuriser notre commerce maritime, prévenir les menaces potentielles découlant d'activités criminelles en mer »[1675]. De plus, le même communiqué de presse nous rappelle que « 90 % du commerce extérieur de l'Union et 40 % de son commerce intérieur ont recours au transport maritime » et que « l'Union à sous pavillons de ses Etats-membres plus de 20% du tonnage mondial »[1676]. L'intérêt de l'Union pour le secteur maritime trouve ici une justification économique qui explique en partie la détermination dont elle fera preuve par la suite.

§763. Ainsi, la sécurité des mers constitue un intérêt particulier pour l'Union. Les ambitions de l'Union en termes de sécurité maritime et de sureté au titre de sa sécurité

1668 *op. cit.*
1669 *Décision du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Sécurité et protection des libertés , le programme spécifique Prévenir et combattre la criminalité*, JOUE, nº L 58/7, 24 février 2007.
1670 *Décision du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Sécurité et protection des libertés , le programme spécifique Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité*, JOUE, nº L 58/1, 24 février 2007.
1671 *Ibid.*
1672 « Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne », 2014.
1673 VIMONT Pierre, *op. cit.*
1674 *op. cit.*
1675 *Ibid.*
1676 *Ibid.*

intérieure apparaissent considérables face à des menaces aussi diverses que le terrorisme maritime ou la criminalité transfrontalière. Toutefois, une limite demeure, car l'Union est une organisation régionale qui, bien qu'ayant un fort niveau d'intégration, ne constitue aucunement un État et demeure limitée dans ses capacités d'intervention en mer. Les ambitions affichées correspondent des volontés inscrites dans le programme de l'Union.

§764. Le mécanisme de mise en œuvre dans le domaine de l'intervention en mer demeure du ressort de la coopération entre États, et ne présume pas de l'émergence d'une compétence exclusive de l'Union dont la mise en œuvre pourrait être confiée à Frontex. L'Union connait une dissociation importante entre les objectifs affichés à travers ses agences et les moyens réellement à dispositions dans son action contre les activités illicites perçues comme une menace régionale. La coopération étant la voie la plus probable d'évolution, l'utilisation des agences apparait la manière la plus efficace de coordonner les efforts des Etats-membres. La crise de 2015 a mis à l'épreuve la détermination et la capacité de l'Union et de ses Etats-membres à gérer les crises de manière régionale[1677].

b) Une crise sans précédent, épreuve de force pour les organes européens

§765. Les crises, intervenues pendant et suite aux conflits en Libye et en Syrie source d'instabilité, vont mettre à l'épreuve les capacités à la fois opérationnelles[1678] et de gestion de crise de l'Agence européenne. Cet ensemble va met à l'épreuve la capacité de Soft-Power de l'Union européenne dans la gestion d'un phénomène aussi complexe que l'immigration illégale[1679]. Ces deux crises vont aussi mettre à l'épreuve de la réalité le principe de la solidarité entre les Etats-membres prévu par l'article 80 du TFUE « Les

[1677] MEGIE Antoine, « L'UE face aux « crises migratoires » », in *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Peter Lang, 2016.
[1678] Christer GULBRANDSEN, « Neptune ou Poséidon : La mise en œuvre dans une agence nationale de la législation européenne et mondiale sur la sécurité maritime » (2013) Vol. 79-3 *Rev. Int. SCI. Adm.* 543—562. GULBRANDSEN Christer, « Neptune ou Poséidon », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 79, 2013.
[1679] ALBESSARD Guillaume, *op. cit.*

politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. »[1680].

§766. Ce prérequis légal et matériel, théorique intangible dans le cadre juridique de l'Union sous-tend à la fois des coopérations[1681] et la mise en œuvre effective des politiques communes, un ensemble mis à rude épreuve par la crise de 2015[1682]. L'espace Schengen et le fonctionnement même de l'Agence reposent en grande partie sur la mise en œuvre sur le terrain des principes juridiques de loyauté et de solidarité face aux situations de crises. Toutefois, lors de la « crise migratoire » de 2015, les besoins d'assistance de la Grèce et la mise en danger de l'équilibre au sein de l'espace Schengen, n'ont trouvé de l'aide que tardivement de la part des autres Etats-membres.

§767. La Grèce n'est pas la seule concernée par le manque de solidarité entre Etat membre. L'Italie, par manque de solidarité, va mettre en œuvre elle-même l'opération *Mare Nostrum*[1683] pour tenter de faire face seule à l'afflux de migrants. Ce faisant, elle s'efforce de faire face aux besoins de sauvetage en mer issue de ces traversées au large de ses frontières maritimes, et en application des obligations issues de la convention SOLAS[1684] et du principe des zones SAR. En comparaison, l'action européenne va se traduit par le déploiement par Frontex de plusieurs opérations, dont Triton,[1685] au large de l'Italie et Poséidon pour assister à la Grèce. Toutefois, ces deux interventions ne sont déployées que de manière ponctuelle, et avec des moyens dans un premier temps insuffisant[1686], une limite qui interroge la question récurrente de la politique commune d'immigration de l'Union[1687].

1680 Art 80 TFUE, *op. cit.*

1681 ZARRELLA Silvia, *Le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités en matière d'asile entre les États membres de l'Union Européenne*, Thèse, Droit, Université de Strasbourg, 2016.

1682 BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question : la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », in *La solidarité dans l'Union européenne - Eléments constitutionnels et matériels*, 2011..

1683 MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ITALIEN, *op. cit.* LAMBERT Nicolas, « [Cartographies] Mare Nostrum », sur *Carnet (neo)cartographique* [en ligne], publié le 4 février 2015.

1684 ORGANISATION MARITIME INTERNATIONAL, « Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer », IMO, 1986.

1685 GARREAU Marion, « Triton, la nouvelle opération de surveillance des frontières européennes », *Le Monde.fr*, 31 octobre 2014.

1686 ZARRELLA Silvia, *op. cit.*

1687 La politique commune d'immigration est prévue au titre des articles 79 et 80 du TFUE. UNION EUROPÉENNE, *op. cit.*. Voir sur le sujet GUIRAUDON Virginie, « Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, n° 31, 2010.

§768. Le premier aspect de cette politique touche particulièrement les activités illicites en mer au travers des conditions d'éligibilités au droit d'asile et un second aspect réside dans une activité illicite en elle-même au travers de la lutte contre le trafic de migrants par voie maritime. La question de ces situations inhabituelles en mer va imprégner une gestion de crise à double face par l'Union européenne. D'une part, la gestion d'une crise humanitaire considérable en mer Méditerranée dont la dramatique conséquence sera la mort de plusieurs milliers de migrants tentant de rejoindre les côtes européennes[1688]. D'autre part, une situation de crise en mer au titre de la sécurité maritime et de la sécurité intérieure, qui implique aussi la gestion du risque que les embarcations de migrants soient utilisées comme couverture pour permettre divers trafics en mer. A cette situation complexe, viens s'ajouter la peur en grande partie mystifiée, d'une infiltration au sein des Etats-membres, une crainte[1689] qui s'explique pour partie par les différents attentats qui ont eu lieu dans les Etats-membres et les peurs qui en ont résulté.

§769. Cependant, il convient de mettre en parallèle le risque réel pour la sécurité intérieure de l'Union, et la peur ressentie par les populations. Ainsi, le risque peut être anticipé par la coopération des différents services de renseignements au sein des Etats-membres. Il convient aussi d'associer à cet échange d'information, les échanges entre les agences de l'Union et les Etats-membres, sur les données satellitaires notamment ou celles recueillies lors des contrôles aux frontières. La problématique spécifique de gestion de la sécurité intérieure de l'Union, souligne l'enjeu de la gestion des franchissements aux frontières maritimes[1690] et la gestion des activités maritimes dans les immenses espaces de la Méditerranée[1691].

§770. Ceux-ci, pour une part sous la juridiction d'un des Etats-membres ou d'un Etat-tiers notamment au titre de leurs mer territoriale[1692] et d'autre part, relève du régime de la

---

[1688] Selon le Haut-Commissariat aux réfugiés : 3500 morts en 2014, 3771 en 2015 et 2814 au début de 2016. Chiffres évoqués par l'article « Migrants », *Le Monde.fr*, 7 juin 2016. L'Organisation International pour les Migrations arrive également a des chiffres similaires avec, 3283 mort en 2014, 3783 mort en 2015 et 5143 pour l'année 2016 complète. Source : projet missing migrants http://missingmigrants.iom.int/.

[1689] Un risque qui reste lié à la peur généralisée dans le climat de sécurité intérieure de l'Union.

[1690] *op. cit.*

[1691] FONDATION DE LA MER et FONDATION ROBERT SCHUMAN, « Carte interactive des espaces maritimes de l'Union européenne », [consulté le 21 décembre 2017].

[1692] « Tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale, cette largeur ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la Convention. » et 21 «1. L'Etat côtier peut adopter, en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international, des lois et règlements relatifs au passage inoffensif dans sa mer territoriale, qui peuvent porter sur les questions suivantes: a] sécurité de la navigation et régulation du trafic maritime; b) protection des équipements et systèmes d'aide à la navigation et des autres équipements ou installations; c] protection des câbles et des pipelines; d) conservation des ressources biologiques de la mer; e] prévention des infractions aux lois et règlements de l'Etat côtier relatifs à la pêche; f) préservation de

haute mer, ce qui rend l'intervention particulièrement complexe selon les différents régimes juridiques qui sont applicables[1693], bien que le cadre juridique issue du régime des pavillons permet de ne pas établir d'impunité en haute mer. L'Agence va répondre aux différents régimes juridiques des zones d'interventions en mer, avec la mise en œuvre de plusieurs stratégies.

§771. La première consiste à déployer des moyens conséquents aux frontières maritimes de l'Union par le biais du mécanisme des équipes de gardes-frontières ou celui des opérations conjointes. La seconde réside dans le déploiement d'une opération européenne dans les eaux internationales, l'opération Sophia[1694]. Ainsi, l'opération Sophia est mise en œuvre une au titre de la Politique européenne de sécurité et de défense commune, et non en tant qu'opération conjointe de Frontex. L'explication réside essentiellement dans le fait que les opérations de Frontex, sauf exception, se déroulent à l'intérieur du « territoire » de l'Union, alors que les opérations PESC agissent à l'extérieure.

§772. Cependant, une telle opération de lutte contre les activités illicites en haute mer, qui prévoit la destruction des navires concernés,[1695] rencontre un certain nombre d'exigences en termes de droit international, tel que des États du pavillon sauf si le navire n'en arbore aucun et l'autorisation du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Ces deux préalables vont conditionner et dans les faits, retarder l'action de l'Union dans la mise en œuvre du mandat de l'opération Sophia, celle-ci n'obtenant qu'une autorisation partielle

---

l'environnement de l'Etat côtier et prévention, réduction et maîtrise de sa pollution; g] recherche scientifique marine et levés hydrographiques; h) prévention des infractions aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'Etat côtier. […]4. Les navires étrangers exerçant le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale se conforment à ces lois et règlements ainsi qu'à tous les règlements internationaux généralement acceptés relatifs à la prévention des abordages en mer » *op. cit.*

1693 L'intervention contre des actes illicites en mer dépend du statut juridique des zones où elles sont commises. Il existe également un cadre international en la matière : « 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 », L 262/24, 2006, [consulté le 9 septembre 2016] *op. cit.*

1694 *Décision (PESC) 2015/972 du Conseil du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED)*, JOUE, nº L 157/51, 23 juin 2015.

1695 « L'Union mène une opération militaire de gestion de crise qui contribue à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), en déployant à cet effet des efforts systématiques en vue d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations et les ressources utilisées ou soupçonnées d'être utilisées par des passeurs ou des trafiquants d'êtres humains, conformément au droit international applicable, y compris la CNUDM et toute résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. » *op. cit.*

du conseil de sécurité de[1696], excluant phase de l'opération visant une intervention directe au sein des eaux sous juridiction théorique des autorités libyennes.

§773. La faiblesse logistique que constitue le manque de moyens tant des opérations PESC que des opérations, Frontex, relativise la capacité de l'Union à réagir aux frontières européennes, comme cela a été le cas avec la crise de migrants. Les autorités en charge de la gestion de l'immigration au niveau national, ne pouvais pas d'anticiper une crise migratoire. Celle-ci en termes de nombre de personnes concernées n'a pour point de comparaison que les déplacements que l'on avait connus lors de la Seconde Guerre mondiale. La question de l'anticipation donnera lieu à bon nombre de débats, mais, du point de vue propre de l'agence, celle-ci n'avait en aucune manière les moyens de faire face à un phénomène de cette ampleur. L'épreuve de force aussi bien juridique que politique incarnée par cette crise apparait comme n'ayant que deux possibilités de réponse pour l'Union et ses Etats-membres.

§774. La première consiste à revenir à la situation antérieure à Schengen et rétablir le contrôle total et sans condition aux frontières par l'ensemble des Etats-membres. Autrement dit, les frontières redeviennent une question purement nationale relevant de la seule souveraineté des Etats-membres, une telle possibilité entrainerait de fait la dissolution de l'espace et de l'acquis Schengen.

§775. L'autre possibilité réside dans la modification des dispositions européennes destinée à prévoir le franchissement illégal des frontières ou la lutte contre les activités illicites en mer à l'échelle régionale. Ce dernier choix exclut le *statu quo*, car aucune des dispositions existantes n'est suffisante pour faire face à la crise. Toutefois, si cette possibilité est choisie, et c'est ce qui arrivera, elle se heurte à la difficulté de négociation d'un nouveau cadre entre les différents Etats-membres sur un thème aussi sensible que la gestion de l'immigration et des frontières. Après la crise au large de la Libye, l'Agence va subir le choc d'une situation de crise en 2015 q qui conduiront à la réforme de son mandat

[1696] La mise en œuvre de l'opération Sophia ne sera que partielle au vu d'un certain nombre de conditions posées par les résolutions du Conseil de Sécurité dans l'usage de la force. *Résolution 2292 (2016)*, S/RES/2292, 22 juin 2016 *Résolution 2240 (2015)*, S/REST/2240, 9 octobre 2015.

c) L'Agence FRONTEX à l'épreuve de la crise de 2015.

§776. L'objectif de protection de frontière et de maintien de la sécurité intérieure de l'Union va déclencher réforme en profondeur de l'action de l'Union européenne. En effet, le nombre de personnes concernées, qu'ils s'agissent de la crise de 2011 ou celle de 2016, s'inscrit comme sans commune mesure avec les mouvements de population comparable suites à des conflits dans le pourtour méditerranéen[1697].

§777. L'Agence s'est trouvée dépassée par l'ampleur des mouvements de populations[1698] et il lui était impossible avec les moyens dont elle disposait de faire face à un tel afflux de personnes[1699]. Un ensemble des personnes en route, par terre, mer ou air vers le territoire de l'Union, représente presque 1 million de personnes pour l'année 2015[1700]. La conséquence directe sera un retour en force des Etats-membres[1701] dans un premier temps, dans la gestion de leurs frontières extérieures et par conséquent des frontières extérieures de l'Union[1702].

§778. Si la possibilité de rétablir les frontières intérieures[1703] en cas de crise exceptionnelle[1704] est prévue par le code Schengen, elle ne saurait être une solution à long terme et menacerait le devenir même de l'agence et de Schengen. Cette crise pose la question de la gestion intégrée des frontières[1705] au niveau régional et du rôle exact que doit occuper l'agence Frontex pour assurer celle-ci. Ainsi, l'Agence ne possède pas de réels pouvoirs d'initiative face aux crises, et demeure cantonnée dans son action à la coordination et de la mise en place de coopération au titre de la gestion des frontières et aux opérations conjointes.

§779. La diversité des espaces sous juridictions des Etats-membres, qui compte aussi bien des États purement continentaux, des États côtiers et d'autre encore comptant nombre

---

1697 Depuis 2011, début de la guerre civile en Syrie, l'Europe est concernée par le plus grand flux migratoire depuis 30 ans. Le XXIème siècle semble celui des migrations internationales. Sans aucun doute, il faudrait préciser les arrivées en Grèce et en Italie entre 2011 et 2016 par exemple. Renvoyer aux États, c'est aller vers les naufrages grecs et italiens. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/04/comprendre-la-crise-des-migrants-en-europe-en-cartes-graphiques-et-videos_4745981_4355770.html

1698 L'emploi même de ces termes reste sujet à débats, on retiendra le terme de crise migratoire au sens où les mouvements de populations en Méditerranée et les migrations qui en résultent sont tout à la fois et une crise humanitaire et une crise de gestion des flux d'immigrations.

1699 « L'Europe confrontée à une vague inédite de migrants traversant la Méditerranée selon l'ONU » [en ligne], *Le Monde.fr*, 1 juillet 2015, [consulté le 4 janvier 2018].

1700 L'AGENCE DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS et CLAYTON Jonathan, « Un million de réfugiés et de migrants ont rejoint l'Europe en 2015 », *UNHCR*, 22 décembre 2015.

1701 FIOTT Daniel, « Towards a 'military Schengen'? », *EUISS*, Brief SSUE, 2017.

1702 MILT Kristiina, *op. cit.*

1703 Art. 25 *op. cit.*

1704 *Ibid.* Art 28.

1705 *op. cit.*

de dépendances outre-mer rend inégale l'efficacité de la surveillance maritime. L'une des illustrations de cette difficulté de surveillance des frontières s'illustre par les difficultés de la myriade d'iles et l'assise continentale que compte le territoire grec, ou par l'éloignement de certaines des enclaves territoriales de l'autre côté de la Méditerranée (Ceuta et Melilla) qui font partie intégrante de l'Espagne. Cette spécificité géographique de l'Union européenne nécessite l'adaptation des dispositions européennes dans un objectif de gestion intégrée des frontières[1706], pour s'adapter aux spécificités territoriales des différents Etats-membres.

§780. Ce n'est pas tant le flux migratoire prévisible suite aux conflits de l'autre côté de la Méditerranée qui a surpris, et pris de court les autorités nationales et européennes, mais bien l'ampleur du mouvement des populations provenant principalement de Syrie[1707]. Le phénomène a interrogé la capacité de l'Union à déployer les moyens nécessaires à la sauvegarde de la vie en mer[1708]. La question des moyens touche tout à la fois l'aspect financier et logistique des opérations conjointes que peut déployer l'Agence en mer. Le mécanisme de mise à dispositions des moyens par les Etats-membres constitue une faiblesse structurelle de l'agence. Le mécanisme de la mise à disposition concerne les moyens logistiques tels que des navires, et les moyens humains par le moyen des détachements de fonctionnaires nationaux. Les différents rapports de Frontex avant 2015 font mention d'un personnel propre de l'agence, titulaire ou engagé de manière ponctuelle, bien inférieur aux besoins de l'Agence.

§781. L'enjeu des ressources humaines constituées par les détachements de fonctionnaires nationaux demeure par nature imprévisible d'une année sur l'autre essentiellement pour deux raisons. La première réside dans la difficulté d'anticipation des besoins de l'Agence, la seconde se manifeste par le différentiel important entre les demandes formulé par l'Agence et les ressources effectivement dévolues par les États. La dissociation entre les besoins opérationnels et les moyens mis à dispositions par les États membres rend difficilement conciliable avec les ambitions affichées par les États membres et leurs traductions effectives sur le terrain.

1706 Règlement (UE) 513/214 *Ibid.*

1707 Pour l'année 2015 Frontex avance le chiffre de 496 508 personne venant de Syrie qui ont tentées de rejoindre l'Union par voie maritime. FRONTEX, « Analyse de risque 2016 », Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2016 Annexe 1 p.63.

1708 DI I FILIPPO Marcello, « Irregular migration across the meditherranean sea : problematic issues concerning the internationale rules on safeguard of life at sea. », *PSEI*, 2013.

8.3 Le crise de 2015 et remise en cause de l'agence

§782. La crise de sécurité intérieure qu'a connue l'Union européenne en 2015 demeure sans précédent en termes d'États membres impliqués et de répercussions juridiques et politiques. La notion même de « sécurité intérieure » traditionnellement réservée aux Etats, sera reprise plusieurs fois par l'Union qui la définit comme un ensemble d'enjeux commun lié à la sécurité « collective » des Etats-membres[1709]. Le besoin de coopération entre les agences européennes d'une part, et entre celles-ci et les Etats-membres d'autre part, apparait comme l'une des conséquences immédiates de nouveau concept de sécurité intérieure[1710] (a).

§783. La notion d'espace commun européen a été mise à rude épreuve par les risques d'attaques terroristes[1711] qui ont considérablement augmenté sur terre ou en mer, ces dernières années. Le degré de préparation et la diversité des cibles ont mis en exergue le besoin criant d'une stratégie européenne pour gérer la menace, qui peut s'exercer dans le secteur maritime contre les installations portuaires, les plates-formes offshores ou à l'encontre des navires en mer. Cette émergence de risque nouveau sur terre et sur mer va trouver sa traduction dans la stratégie de sécurité maritime et la stratégie de sureté maritime[1712] (b)

§784. Les événements de crises de l'année 2015 vont entrainer la demande de réforme juridique en profondeur de l'agence Frontex. L'objectif de cette réforme est de permettre à l'agence de faire face aux crises qui menacent l'Union ou sont d'ores et déjà présentes à ces portes. L'ensemble des menaces définies par la stratégie de sécurité intérieure va ainsi donner lieu au déploiement d'une opération européenne militaire dans l'espace de haute mer qui constitue le voisinage immédiat de l'Union. Ce déploiement

---

[1709] L'Union désigne la notion de sécurité intérieure et de sécurité collective comme la communauté d'intérêt ou de protection entre les États membres de l'Union. COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*
Il convient de la différencier de la notion de sécurité collective au sens de l'article 5 de la Charte de l'Atlantique Nord ou la sécurité collective tels qu'envisage par les Nations unies comme une menace contre la stabilité internationale.

[1710] Voir en ce sens l'approche de Denis Duez qui identifie à la fois les limites et les risques de l'utilisation du concept de sécurité intérieure à l'échelle de l'Union. "En s'engageant sur la voie de sécurité intérieure européenne, l'Union européenne semble donc vouloir connecter son action aux aspiration de ses citoyens. Ce faisant elle s'offre un accès privilégié à un réservoir de légitimation considérable. Mais elle ouvre également la boite de Pandore. Car si l'implication des institutions européennes dans le champ de la sécurité lui offre une source théoriquement inépuisable de légitimité, elle apparait en même temps particulièrement risquée. En faisant de la sécurité intérieure l'un des vecteur de sa légitimation, l'Union européenne puise en effet dans un registre traditionnellement attaché à l'Etat, et ce, sans avoir véritablement les moyens de ses ambitions" DUEZ Denis, « La "crise" de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », in L'Union européenne: la fin, d'une crise?, Université de Bruxelles, 2008, p. 75.

[1711] BERTHELET Pierre, « Les attentats de Paris, effet « 11 septembre » pour l'Europe de la lutte antiterroriste ? », sur *Le Taurillon* [en ligne], publié le 14 novembre 2016, [consulté le 29 mars 2018].

[1712] BALMOND Louis, *op. cit.*

verra les ambitions de l'Union et de ses membres réduites par le mandat incomplet du Conseil de sécurité, nécessaire pour mettre en œuvre certaines actions, notamment dans les eaux territoriales libyennes. (c).

a) Le cadre de la coopération interagence et interétatique

§785. La Commission a pris conscience, tout comme les Etats-membres de l'urgence de la situation en Méditerranée[1713], et a présenté un agenda européen en matière de migration[1714] le 13 mai 2015. Ainsi, « dans le but de résoudre la situation de crise en Méditerranée, la Commission européenne a présenté en mai un agenda européen en matière de migration, contenant les priorités à moyens et longs termes visant à définir une politique européenne de gestion des migrations»[1715]. La stratégie de l'Union repose sur l'idée d'une politique d'asile et d'immigration commune d'ailleurs, tel que le prévoient les traités[1716]. L'objectif de manière plus générale réside dans l'établissement d'une gestion, si ce n'est communautarisé, au moins coordonnée entre les différents Etat-membres, des problématiques de migration.

§786. L'approche globale à « l'européenne »[1717], dans sa volonté de gérer les crises et les incidents survenant en mer[1718] de façon régionale pour être efficaces, nécessite des cadres de coopération interopérable[1719] et efficace. Le cadre d'action sur la politique d'immigration en est particulièrement symptomatique, car plusieurs obstacles s'opposent à une réelle coopération régionale. Dans cet objectif, le premier obstacle réside dans le manque d'harmonisation législations sur le sujet de l'immigration que ce soit sur les prises de positions politiques ou sur les enjeux juridiques des uns et des autres constitue un obstacle. La différence de législation et de comportement est importante, entre les États

---

1713 COMMISSION EUROPÉENNE, *La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies*, 17 février 2017 ; JANSSEN Hans, COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS et COMMISSION DE LA CITOYENNETÉ, DE LA GOUVERNANCE, DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES ET EXTÉRIEURES, « Avis du Comité européen des régions : La migration le long de la route de la Méditerranée centrale », JOUE, 2017.

1714 « Agenda européen en matière de migration », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 mai 2015.

1715 « Communication relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 27 septembre 2017.

1716 Art 72 LES ÉTATS MEMBRES, *op. cit.*

1717 LAVALLÉE Chantal et POUPONNEAU Florent, « L'approche globale à la croisée des champs de la sécurité européenne », *Politique européenne*, 2016.

1718 LEBOEUF Cédric, « De la coopération inter-étatique en cas d'accident et d'incident de mer », *Neptunus*, 2013.

1719 On entendra ici le critère d'interopérabilité comme l'objectif de compatibilité des matériels et des systèmes entre les différentes agences et les différents Etats-membres. BURCHETT Julia, « Frontex et l'interopérabilité des systèmes d'information. Réflexion à propos de l'articulation entre les impératifs de sécurité et de liberté », in *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019.

membres de l'Union, avec par exemple la France, qui n'a accueilli quelques réfugiés proportionnellement à sa population, et l'Allemagne, qui a modifié son système législatif pour y inclure une procédure accélérée d'asile.

§787. Cependant, la négociation autour d'un agenda européen en matière de migration[1720] et sa mise en œuvre demeure un objectif clivant entre les États membres. Cette difficulté de coordination entre États impacte les agences européennes. À ce titre, la coopération, par l'échange d'information ou le partage des missions, est en grande partie limitée par les mandats des différentes agences et leur principe de spécialité. Ce principe permet à l'Agence d'agir dans sa thématique de façon efficace, mais engendre un certain nombre de contraintes juridiques quand il s'agit d'agir en synergie avec d'autres entités européennes.

§788. Europol, Frontex et les autres agences devraient pouvoir agir de concert sur la question migratoire, une coopération difficile et limitée à des accords stratégiques excluant par exemple l'échange d'information ayant trait aux données personnelles au titre de leur mandat avant 2015. Cette faiblesse a été prise en compte lors de la réforme qui interviendra en 2016.

§789. Toutefois, l'Union n'est pas un État et en aucun cas l'initiative de sécurité intérieure à l'échelle régionale ne doit être perçue comme un parallèle des dispositions nationales relevant de l'ordre public réservé aux seuls États membres[1721]. L'Union n'a pas la compétence juridique de prendre des mesures pénales comparables à celle qu'il est possible de mettre en œuvre au niveau national au titre des enjeux de sécurité intérieure. Dès lors, si l'idée de protection est commune, le mécanisme juridique propre à la sécurité intérieure, bien qu'il soit homonyme, n'est pas synonyme entre les ordres juridiques nationaux et européens.

§790. Cette ambition de sécurité intérieure est régulièrement évaluée au travers des rapports sur « la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective », dont le comité permanent est mis en place dès 2010[1722]. La communication de la Commission de novembre 2010[1723] vient affirmer, « aucun État membre n'est-il en mesure de répondre

[1720] Mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration *Op. cit.*
[1721] Art 4 TUE, Art 72 TFUE
[1722] *Décision du Conseil du 25 février 2010 instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure*, JOUE, nº L 52/50, 3 mars 2010.
[1723] La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre *op. cit.*

seul à ces menaces ». Les contours de cette sécurité intérieure[1724] conduisent l'Union à se positionner dans la lutte contre les activités illicites, aussi bien à terre qu'en mer, dans une approche fondée sur la « solidarité dans l'approche de la gestion de crises »[1725].

§791. Cet outil sera renouvelé avec une première stratégie pour la période 2010-2015, une seconde élaborée pour la période 2015-2020[1726] qui prend en compte des menaces qui n'étaient pas prévisibles en 2010 et un contexte de sécurité maritime ou terrestre très différent. Des problématiques, envisagées hier comme des menaces, sont devenues réelles avec les événements de 2015 et les différents attentats et crises qui vont profondément impacter cette stratégie de sécurité intérieure, et la perception de l'action de l'Union et des États[1727] de ce qui relève de cette notion, comme souvent, « la crise sait faire bouger l'Europe »[1728]. De fait, l'action européenne se construit « avec beaucoup de mécanismes de soft Law, de programmes, de stratégies, de plans d'action […], l'Union européenne tisse une sorte de toile d'araignée pour contraindre les États à aller de l'avant, mais c'est un long travail »[1729]. Si la stratégie de sécurité intérieure peut être un outil efficace dans lequel s'inscrit Frontex, elle n'est qu'un outil et ne constitue pas pour autant une nouvelle catégorie juridique.

b) La gestion des frontières extérieures avec la mise en œuvre de la stratégie européenne de sureté maritime

§792. L'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure, tout comme son actualisation, montre chez les Européens un certain degré d'anticipation des menaces qui s'exercent à leur encontre, qui se révèleront sous-dimensionnées et sous-évaluées par les uns et les autres. Pour y remédier, deux instruments ont été élaborés, que sont la stratégie de surveillance maritime[1730] et la stratégie de sureté maritime[1731], dont il convient de

---

1724 «1) : le rôle de l'Union consiste dans l'élaboration de politiques et de dispositions législatives communes et dans la mise en œuvre d'une coopération pratique dans les domaines de la coopération policière et judiciaire, de la gestion des frontières et de la gestion des crises »*Ibid.*

1725 *Ibid.*

1726 « Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020 », 2015.

1727 «A crise migratoire obligera à de nouvelles mesures de nature communautaire, qui pourraient, par exemple, se traduire, après maints débats, par la répartition solidaire des réfugiés, la constitution d'un corps de gardes-frontière européen, l'aboutissement du régime d'asile commun, une action commune envers les États extérieurs à l'Union et pouvant agir pour réduire le flot de migrants. » SCHOTT Cyril, « La sécurité intérieure de l'Union européenne, entre avencées méconnues et défis de la crise ! », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, 2017, [consulté le 1 février 2018].

1728 *Ibid.*

1729 Henri Labayle, *l'embryon de parquet européen est à portée de main***,** sur le site Internet « Toute l'Europe », 21/01/2015. Note 3. *Ibid.*

1730 *op. cit.*

1731 *op. cit.*

donner quelques éléments de contextualisation[1732]. Ainsi, ces deux stratégies constituent des traductions concrètes de la montée en puissance de l'Union dans le domaine maritime, prenant acte que « La mer est une précieuse source de croissance et de prospérité pour l'Union européenne et ses citoyens »[1733].

§793. La notion de surveillance maritime renvoie à un ensemble de mesures de prévention ou de détection, et la notion de sureté maritime vise à anticiper un ensemble de risques « hostiles » envers un grand nombre d'infrastructures portuaires et en mer. La stratégie de sureté maritime de l'Union ne dépend pas directement de l'Agence, mais s'inscrit par contre comme une transcription de la volonté de l'Union de lutter contre les activités illicites en mer, en cela qu'elles sont une menace envers l'économie et la sécurité de l'Union. « La stratégie de sureté maritime de l'Union européenne (SSMUE) couvre à la fois les aspects intérieurs et extérieurs de la sureté maritime de l'Union »[1734]. Le fait est que l'élaboration de cette stratégie n'emporte pas contrainte juridique pour les États membres au titre de leurs obligations issues des différents traités maritimes et notamment de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer[1735].

§794. La notion de multilatéralisme maritime est introduite dans l'action de l'Union par cette stratégie au titre notamment des coopérations avec l'OTAN ou les Nations unies[1736]. Enfin, la SSMUE énumère un certain nombre de menaces qui anticipe l'évolution que va connaitre le règlement de Frontex en identifiant les menaces à l'égard de l'Union comme la menace ou l'utilisation de la force[1737], la criminalité transfrontalière et organisée, y compris la piraterie[1738], le trafic de migrants, le trafic d'armes et de stupéfiants, le terrorisme en mer ou dans les ports[1739] ou encore les menaces sur la liberté de navigation[1740].

§795. Les frontières maritimes sont plus que jamais au cœur des différents débats, dans la gestion par les Agences européenne et les États membres, de ce que la presse qualifie de « crise des réfugiés » ou « crises des migrants ». La question relance les discussions autour des bases mêmes du code Schengen et le rétablissement des frontières intérieures en mettant à l'épreuve le sentiment de solidarité entre chacun des Etats-

1732 BALMOND Louis, *op. cit.*
1733 SSMUE, *op. cit.*
1734 *Ibid.*
1735 CNUDM, *op. cit.*
1736 SSMUE *op. cit.*
1737 *Ibid.*, sect. V a).
1738 *Ibid.*, sect. V c).
1739 *Ibid.*, sect. V d).
1740 *Ibid.*, sect. V f).

membres de Schengen selon le format 26+4[1741]. Cette volonté de gestion des frontières traduite dans le règlement 656/2014[1742] établit les règles, pour à la fois contrôler et intercepter et sauver la vie des migrants en mer, lors des opérations conjointes, tout en protégeant les frontières « extérieures de l'Union ». Le même règlement rappelle que les opérations de Frontex en mer pour principal objectif d'intercepter les navires à destination de l'UE, soupçonnés de se livrer au trafic de migrants ou de soutenir l'immigration clandestine, et lutter contre la criminalité transfrontalière.

c) La mise en œuvre de et le déploiement de l'opération Sophia

§796. Le système Schengen a affronté un grand nombre de défis avec la crise des réfugiés en 2015[1743] et notamment le besoin d'assistance des personnes[1744] arrivant sur le territoire de l'UE.[1745] Cette remise en cause de FRONTEX interroge la capacité de l'Union à avoir une véritable politique d'immigration commune[1746]. La réflexion prendra plusieurs formes, dont l'une sera le déploiement d'une opération maritime conjointe de l'Union dans la zone Méditerranée, EUNAVFORMED[1747] rebaptisé Sophia[1748]. Il s'agit d'une opération militaire de l'Union européenne, dont le mandat pour être pleinement mise en œuvre requiert l'assentiment du Conseil de sécurité de l'ONU[1749]. Cette opération navale a pour objectif de lutter contre l'activité illicite de trafic de migrants en mer et d'assurer la sécurité des eaux de l'Union. Le mandat a été organisé en trois temps et a dû s'adapter à certaines limites posées par le Conseil de Sécurité dans le cadre de ses résolutions.

§797. Cette opération a donné lieu, sans que cela soit irrémédiable, à certaines divergences d'opinions entre les membres européens du Conseil de sécurité et les autres. En tout état de chose, d'un point de vue purement légal, l'Union avait l'obligation de se conformer à l'autorisation sous limites que lui a octroyée le Conseil de Sécurité pour

---

1741 Les 26 États membres de l'Union également membre de Schengen (sauf l'Irlande et le Royaume-Uni) + les 4 États associés que sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse

1742 Règlement (UE) 656/2014. *op. cit.*

1743 BERTHELET Pierre, « Géopolitique des migrations. La « gouvernance de Schengen » à la suite des crises migratoires de 2011 et 2015. D'une réforme à l'autre : quoi de neuf ? », sur *DiploWeb* [en ligne], publié le 14 janvier 2018, [consulté le 15 janvier 2018].

1744 DEL BIAGGIO Cristina, « Décryptage | Polémiques en Méditerranée » [en ligne], *asile.ch*, 2017, [consulté le 6 septembre 2017].

1745 *Communication au Conseil accompagnant la proposition de réglements du conseil concernant la Fourniture d'une aide d'urgence en faveur des réfugiés au sein de l'UE*, 2 mars 2016,

1746 ALBESSARD Guillaume, « Cahier n°32 - Gestion de l'immigration clandestine » [en ligne], *csp*, 2016, [consulté le 19 septembre 2016].

1747 *op. cit.*

1748 BALMOND Louis, « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA » [en ligne], *PSEI*, 2, 2015, [consulté le 6 février 2017].

1749 Deux des Etats-membres de l'Union, savoir la France et le Royaume-Uni, font partie des cinq grands possédants le droit de véto au Conseil de Sécurité.

mettre en œuvre une telle opération. La résolution d'octobre 2015[1750] dans le paragraphe 7[1751] autorise l'action des Etats-membres au large des côtes libyennes s'ils ont des « motifs raisonnables » de soupçonner les navires en question de se livrer au trafic de migrants. L'autorisation est toutefois assortie de la condition pour les États qu'ils « cherchent de bonne foi à obtenir le consentement de l'État du pavillon ». Il faut souligner que le Conseil de Sécurité dans sa résolution parle de l'Union européenne, comme un cadre de coopération et non pas comme un bénéficiaire direct de l'autorisation d'intervention en mer, cette autorisation est destinée exclusivement aux États.

§798. Le mandat de l'opération prévoit initialement la destruction et la saisie des navires suspects, si les forces de l'opération « ont la confirmation qu'ils sont utilisés à des fins de trafic de migrants ou de traite d'êtres humains en provenance de Libye » comme vient le rappeler le paragraphe 8 de la résolution[1752]. Concernant la possibilité de détruire les navires suspects, elle obéit à des conditions strictes ; de telles mesures doivent être « prises conformément au droit international en vigueur en prenant dûment en considération les intérêts de tiers qui agissent de bonne foi ». Cette formulation prudente de la résolution, sans faire obstacle au déploiement de l'opération européen en méditerranée, ne lui permet pas de déployer pleinement son mandat et renvoie au droit international général quant aux mesures coercitives et d'usage de la force pouvant être utilisées.

§799. Le paragraphe 10 de la résolution vient rappeler que l'opération de l'Union lutte contre une activité illicite en mer et se doit « d'assurer en priorité absolue la sécurité des personnes à bord et d'éviter de causer des dommages au milieu marin ou de porter atteinte à la sécurité de la navigation »[1753]. Le Conseil de Sécurité souligne dans le

---

[1750] Résolution 2240, *op. cit.*

[1751] « Décide, afin de sauver les migrants ou les victimes de la traite humaine dont la vie est mise en péril à bord des embarcations mentionnées ci-dessus, dans ces circonstances exceptionnelles et précises, pendant un an à compter de l'adoption de la présente résolution, d'autoriser les États Membres qui sont engagés dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains, agissant individuellement ou dans le cadre d'organismes régionaux, à inspecter les bateaux naviguant en haute mer au large des côtes libyennes s'ils ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont utilisés pour le trafic de migrants ou la traite d'êtres humains en provenance de Libye, à condition que ces États Membres et organismes régionaux cherchent de bonne foi à obtenir le consentement de l'État du pavillon avant de procéder à l'inspection en vertu de l'autorisation conférée par le présent paragraphe » *Ibid.*

[1752] « Décide également d'autoriser les États Membres agissant individuellement ou dans le cadre d'organismes régionaux, pour un an à compter de la date d'adoption de la présente résolution, à saisir, en vertu du pouvoir conféré par le paragraphe 7, des navires inspectés dont ils ont la confirmation qu'ils sont utilisés à des fins de trafic de migrants ou de traite d'êtres humains en provenance de Libye, et soulignent que des mesures complémentaires concernant les navires inspectés en vertu du paragraphe 7, notamment leur destruction, seront prises conformément au droit international en vigueur en prenant dûment en considération les intérêts de tiers qui agissent de bonne foi » *Ibid.*

[1753] « Décide d'autoriser les États Membres agissant individuellement ou dans le cadre d'organismes régionaux à utiliser tous les moyens dictés par les circonstances spécifiques pour lutter contre les

paragraphe 11[1754] que les autorisations découlant de la résolution ne s'appliquent que dans le cas spécifique découlant de la situation en Libye et ne saurait constituer un précédent, une précision qui interrogera l'action de l'Union au moment de la guerre civile en Syrie. Cette autorisation d'action de la part du Conseil apparait largement circonstanciée et délimitée géographiquement, comme en demi-teinte pour l'Union considérée uniquement sous l'angle d'un cadre de coopération pour les Etats-membres.

§800. Ce cadre d'action juridique est plus complexe qu'anticipé, mais n'empêchera pas l'action de l'Union et limitera la mise en œuvre de son mandat. L'opération Sophia s'est divisée en 4 phases. La première est de déployer des forces navales conséquentes pour comprendre les activités et les méthodes de contrebande en mer Méditerranée. Cette phase ne nécessitait pas d'autorisation contrairement à la seconde phase de l'opération qui prévoit « la fouille, la saisie et le déroutement des navires en haute mer des passeurs ». Le mandat prévoit également d'étendre ses opérations dans les eaux territoriales. La troisième phase prévoit des opérations directes sur le territoire des États côtiers, mais est subordonnée comme la phase 2 à l'autorisation du Conseil de sécurité. L'autorisation, pour l'opération européenne, d'intervenir dans les eaux territoriales de la Libye, n'interviendra ni de la part du Conseil de sécurité ni de la part d'un gouvernement libyen inexistant, suite à la chute du régime, et ne permettra pas à cette phase d'être déployée.

§801. Malgré les limites imposées par le Conseil de Sécurité, il s'agit d'un engagement conséquent de l'Union européenne par le déploiement d'une flotte, non pas de l'Union, mais « sous mandat de l'Union » à ses frontières. Un contexte particulier qui dénote la complexité juridique de l'action européenne dans les « eaux de l'Union »[1755]. Le modèle de coalition qui existe au niveau international, n'est pas vraiment applicable pour caractériser l'opération Sophia, car au sein de l'Union, les Etats-membres, sont beaucoup

---

trafiquants de migrants et d'êtres humains et à mener les activités prévues aux paragraphes 7 et 8, dans le strict respect du droit international des droits de l'homme, selon qu'il convient, souligne que les autorisations données aux paragraphes 7 et 8 ne s'appliquent pas aux navires jouissant de l'immunité souveraine en vertu du droit international, et demande aux États Membres et aux organismes régionaux qui mènent les activités prévues aux paragraphes 7 et 8 et dans le présent paragraphe d'assurer en priorité absolue la sécurité des personnes à bord et d'éviter de causer des dommages au milieu marin ou de porter atteinte à la sécurité de la navigation; »*Ibid.*

[1754] « Affirme que les autorisations données aux paragraphes 7 et 8 ne s'appliquent que dans la situation du trafic de migrants et de la traite d'êtres humains en haute mer au large des côtes libyennes et n'ont aucun effet sur les droits, obligations ou responsabilités découlant pour les États Membres du droit international, notamment les droits ou obligations résultant de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, y compris le principe général de la juridiction exclusive de l'État du pavillon sur ses navires en haute mer, pour ce qui est de toute autre situation, et déclare en outre que l'autorisation donnée au paragraphe 10 s'applique uniquement à la lutte contre les trafiquants de migrants et d'êtres humains en haute mer au large des côtes libyennes ». *Ibid.*

[1755] Ce principe d'eaux de l'Union plusieurs fois évoqué ici, est une expression souvent employée par l'Union dans ces différents règlements qu'elle prend soin de définir à chaque fois.

plus intégrés et liée politiquement, que dans le cadre d'une coalition ordinaire où la réalité renvoie plutôt à une alliance de circonstance[1756].

§802. L'action de l'Union à ses frontières va donner lieu à bon nombre de résultats et à bien des discussions sur le rôle qu'occupe l'opération Sophia, dans la gestion de la crise migratoire par des autorités militaires[1757]. Cette implication préfigure la réforme que va connaitre Frontex, car, si une opération militaire en mer peut faire face de manière ponctuelle à une crise, ce ne peut en aucun cas être une solution à long terme dans la lutte contre le trafic de migrants et le respect de l'embargo sur les armes. La création de l'opération par l'Union a été faite pour faire face à une crise de manière épisodique et non pas pour devenir une solution dans la gestion de la crise par l'Union.

[1756] On peut penser ici à l'action des coalitions sur différents théâtres notamment l'Irak ou la Libye voir la Syrie.
[1757] BALMOND Louis, *op. cit.*

8.4 Le projet de refonte du 15 décembre 2015 : un corps européen de garde-côtes.

§803. La situation de crise, face à des événements de sécurité intérieure dans plusieurs Etats-membres, a eu une forte influence, sur la réaction face au cadre institutionnel dont dispose l'Union. Sa capacité de réaction pour faire face aux activités illicites, y compris de nouvelle génération, a été interrogée à cette occasion. L'analyse des normes de l'Union établit que le cadre juridique au niveau européen ne permettait pas en 2015 d'affronter de manière coordonnée des menaces à l'échelle régionale, et remet en en avant le projet longtemps en sommeil, de créer un corps de garde côtes de l'Union. L'idée n'est pas nouvelle, on en trouve une première évocation dans une question à la commission du 13 décembre 1993[1758] dans un objectif alors purement environnemental. Cette idée de corps de garde-côtes s'inscrit de nouveau à l'ordre du jour par les Etats-membres et va se traduire par la mutation de Frontex (a).

§804. La mission garde-côtes, relevant essentiellement de l'échelon national, est assurée par différentes autorités civiles et militaires au sein des Etats-membres[1759]. Elle se caractérise classiquement par trois domaines : le contrôle des activités en mer, la recherche et sauvetage en mer, ainsi que la protection du domaine maritime. L'Union a entrepris, au travers du nouveau règlement de Frontex et de la création du corps européen de garde-côtes, d'élaborer une fonction garde-côtes au travers d'un triptyque inédit impliquant les trois agences européennes en charge de la question maritime[1760] que sont l'AESM, AECP et Frontex (b).

§805. Frontex, au titre de son nouveau mandat et de la constitution du corps européen de garde-côtes, doit répondre à de nombreux défis aussi bien juridiques, qu'humanitaires. Cette évolution n'est pas sans en poser question sur les garanties juridiques apportées notamment en termes de règle d'interception et de respect des droits fondamentaux. Le nouveau mandat interroge également la répartition des compétences au titre du nouveau règlement. (c)

[1758] 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 l'idée apparaitre dans une proposition de directive du 21-3-2000 l'idée que « de nombreuses voix se soient élevées pour réclamer la création d'un corps de garde-côtes européens ou d'une agence européenne de la sécurité maritime » LANGENHAGEN Brigitte, *Question écrite n°3538/93 à la Commission. Garde-côte européen pour l'environnement (European Environmental Coast Guard)*, JOCE, 13 décembre 1993.

[1759] Une liste détaillée 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/)

[1760] l'EMSA, FRONTEX et l'AECP

a) La refonte indispensable face à une crise de sécurité intérieure

§806. La réforme de Frontex[1761] et la mise en avant des différentes faiblesses de l'agence ont occupé les différents débats[1762] à la fois parlementaires et législatifs. La gouvernance des migrations[1763] a été au cœur des débats entre les différents membres de l'Union[1764]. La question de la répartition des tâches entre les autorités nationales et européennes[1765], tout comme l'enjeu de la solidarité entre Etat-membres prévu par l'article 80 du TFUE[1766] s'est posé de manière très concrète lors de la crise de 2015[1767].

§807. Lors de celle-ci, les Etats-membres ont été inégalement touchés par la crise, selon leurs emplacements géographiques, la Lettonie étant moins exposée au phénomène de migration, alors que d'autre tels l'Italie et la Grèce[1768] sont en première ligne de par leurs positions géographiques. Ces deux États membres ont appelé à l'aide leurs partenaires européens, mais dont la réponse a tardé à voir le jour durant cette crise[1769] la plus grave depuis la seconde guerre mondiale en termes de nombre de personnes déplacées.

§808. Les différents attentats survenus dans différentes villes européennes,[1770] qui ont contribué à un climat de remise en cause de la sécurité intérieure des États concernés, et à influencé l'élaboration du nouveau règlement de Frontex. Le concept de sécurité intérieure recoupe une réalité juridique au sein du corpus européen dont on peut évaluer l'efficacité au travers des différentes mises à jour depuis le début de l'année 2017, sur l'état d'avancement de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union dont le dernier rapport est paru le 24 septembre 2019. Toutefois si la demande de sécurité et de sureté intérieures de la part des opinions publiques européennes est bien réelle et touche aussi bien la réalité maritime et terrestre de la lutte contre les activités perçues comme une menace pour

---

1761 DEN HERTOG Leonhard et CARRERA Sergio, « A European Border and Coast Guard », *CEPS*, 2016.
1762 PABRIKS Artis, *Nouveau système de contrôle des frontières : entretien avec Artis Pabriks* [Parlement Européen] mené par, 6 juillet 2016.
1763 CASTRO Alexandra, *La gouvernance des migrations*, Thèse, Droit, Université Panthéon-Assas, 2014.
1764 BENINI Sandro, « Union européenne. Migrations. "L'Europe peut maîtriser les flux" » [en ligne], *Courrier international*, 8 septembre 2017. Voir sur les questions de migrations l'important travail du projet Migration en question disponible sur son site internet : https://www.migrationsenquestions.fr/
1765« Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes », sur *Le portail de référence pour l'espace de liberté, sécurité et justice* [en ligne], publié le 5 mars 2016, [consulté le 5 septembre 2017].
1766 Art. 80 TFUE « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. » LES ÉTATS MEMBRES, *op. cit.* Voir sur le sujet :
1767 ZARRELLA Silvia, *op. cit.*
1768 DELIOLANES Dimitri et FEINGOLD Esther, « La Grèce toujours sous pression », *Outre-Terre*, 2017.
1769 CASTRO Alexandra, *La gouvernance des migrations* [en ligne], Paris 2, 2014, .
1770 On pense ici aux attentats qui ont touché Paris à Charlie Hebdo et au Bataclan, puis à Nice en juillet 2016, à Berlin, à Londres et à Barcelone notamment.

l'Union, cela ne suffit pas à constituer une base juridique solide pour engager une action coordonnée.

§809. L'exposition d'un tel principe, celui de sécurité intérieure, est liée à la lutte contre les activités illicites en mer en cela qu'elles correspondent aux « menaces » visées par un tel principe, avec les critères de déstabilisation et de mise en cause de la sécurité des biens et des personnes. Cette menace pour l'Union s'inscrit dans les objectifs prioritaires pour lesquels il est pertinent de mettre en place une stratégie à l'échelle régionale. Une ambition juridique en matière de sécurité intérieure a vocation à établir des cadres de coopérations renforcées pour les États, et non pas une délégation de compétence à destination de l'Union. Le cadre juridique de la sécurité intérieure de l'Union s'articule étroitement avec les différents cadres nationaux qui existent dans les Etats-membres et qui permettent de gérer au jour le jour les différentes situations.

§810. La réforme du droit de poursuite sur le territoire, au niveau de l'Union, ou l'uniformisation d'un certain nombre d'infractions, apparaissent[1771] ainsi comme autant de progrès nécessaires pour garantir la sécurité intérieure des citoyens européens [1772] ; ce sont en grande partie encore des objectifs pour l'avenir et non pas une réalité d'harmonisation juridique. Si le régime juridique spécifique de l'état d'urgence[1773] n'existe pas à l'échelle européenne, le mécanisme d'assistance lui existe, et n'a pour l'instant était activité qu'une seule fois. Suite aux attentats en 2015 du Bataclan du 13 novembre 2015, la France va demander l'activation[1774] de l'article 42-7 du TUE[1775] pour demander l'assistance des autres États de l'Union[1776].

[1771] « Dix-neuvième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective », *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil*, 24 juillet 2019. Voir aussi, BERTHELET Pierre, « 5G, terrorisme d'extrême-droite, désinformation et drones », sur *Securiteinterieure.fr* [en ligne], [consulté le 19 septembre 2019].

[1772] Pour rappel les citoyens des États membres bénéficient à la fois de leurs citoyenneté nationale et d'une citoyenneté européenne leur garantissant un certain nombre de droit notamment au travers de la protection consulaire à l'étranger.

[1773] ASSEMBLÉE NATIONALE, *Loi n°55-385 relative à l'état d'urgence*, 3 avril 1995.

[1774] UNION EUROPÉENNE, « Clause de défense mutuelle invoquée par la France », publié le 20 janvier 2016.

[1775] Art. 42-7 TUE « au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. » *Op. cit.*

[1776] *Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne: dimensions politique et opérationnelle*, (2012/2223(INI)), 22 novembre 2012.

§811. L'article avait été inséré au sein du traité de Lisbonne en miroir avec la clause de défense mutuelle de l'article 5 de l'OTAN[1777], il n'était pas prévu pour faire face à une menace ou attaque non étatique. Les attentats, dans une certaine mesure, remplissent le caractère « d'agression armée » et avec une spécificité toute particulière, le groupe terroriste État Islamique[1778] ou Daech, commanditaire de l'attaque, avait une assise territoriale notamment en Syrie pendant l'année 2015. Bien que l'Union puisse coordonner les coopérations, les accords bilatéraux restent majoritaires en termes de défense. Ce climat tout à fait particulier explique l'une des spécificités du règlement que constitue sa rapidité d'adoption. Le délai est d'à peine un an entre la proposition du 15 décembre 2015[1779] de la part de la Commission, et son adoption par le parlement le 14 septembre 2016 du règlement 1624/2016[1780].

§812. Cette conjonction d'événement va avoir deux conséquences principales : La première est la demande importante des opinions publiques européenne d'avoir une réponse forte, et donc le cadre juridique qui le permet à l'échelle européenne, l'envie d'une Union européenne qui protège ces citoyens en tant de crises. La proposition de transformation de Frontex en agence européenne de garde-côtes et de gardes-frontières trouvera un écho favorable auprès des Etats-membres, en partie en réponse aux différents attentats commis au sein de l'Union.

§813. La pression des opinions publiques à ce moment-là, l'instauration de mesures juridiques exceptionnelles comme l'état d'urgence en France[1781] et le risque d'un effondrement de la zone Schengen avec les différents naufrages de migrants en Méditerranée victimes de passeurs, entraine l'évolution de l'Union en réponse à cette crise. Dans ce contexte si particulier, le Conseil des chefs d'État et les ministres de

---

1777 *Traité de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord*, signé à Washington, 4 avril 1949 Art 5 . «Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. »

1778 La dénomination de ce groupe peut prêter à confusion, mais à aucun moment le contrôle territorial de ce groupe n'a constitué un État au sens du droit international.

1779 *Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l'Europe*, COM/2015/0673 final, 15 décembre 2015.

1780 *op. cit.*

1781 L'État d'urgence est déclaré par le Chef de l'État, François Hollande, le soir même du 13 novembre en application tel que le prévoit la loi, ASSEMBLÉE NATIONALE, *op. cit.* Les Parlement prolongera ce régime six fois par la loi et prend fin le 1er novembre 2017.

l'Intérieur de chaque Etat-membre, vont se montrer particulièrement volontaristes faire évoluer le cadre juridique européen inadapté pour faire face à des crises régionales de cette nature.

§814. Le terrorisme maritime ou terrestre, tout comme la gestion des frontières extérieures dites « communes » de l'Union, apparaissent comme des enjeux régionaux, dépassant dans la mise en oeuvre des moyens de lute la capacité d'un seul État. En parallèle de la réforme de Frontex, va intervenir la création du Centre de lutte contre le trafic de migrants et le centre de lutte antiterroriste de l'Union au sein d'Europol. Deux éléments qui vont prendre de l'importance dans la lutte contre les activités illicites en mer en cela qu'ils constituent des composantes d'Europol avec lesquels Frontex[1782] peut établir des coopérations.

b) La fonction garde-côtes européenne et nationale

§815. Il est ici utile de distinguer deux choses bien différentes que sont le corps européen de garde-côtes[1783] en tant que tel, traduit par la réforme de FRONTEX d'une part, et la fonction garde-côtes[1784] qui est assurée par une multiplicité d'acteurs d'autre part. Dans le projet du 15 décembre,[1785] c'est à la fois la réforme et la création de la fonction qui ont été retenues[1786]. Cette création originale de l'Union[1787] allie à la fois compromis politique entre les États membres et complexité juridique[1788]. Cette construction hybride vise à pallier les manques d'un cadre juridique européen déficient ou incomplet dans la lutte contre les activités illicites en mer.

§816. En premier lieu, il convient d'éclaircir ce qui définit la fonction garde-côtes en terme classique qui combine des missions relevant de la sécurité maritime et d'autres relevant de la sureté maritime. Des sujets aussi divers que la recherche et le sauvetage en mer, la lutte contre les différents trafics ou bien encore la protection de l'environnement relèvent tous de la mission garde-côtes, et renvoient directement à la souveraineté des

---

1782 QUILLÉ Michel, « La coopération entre Europol et Frontex », in *De Frontex à Frontex: vers l'émérgence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019.
1783 CHINTOAN-UTA Marin et SILVA Joaquim, « EU Coast Guard », *European Journal of Sustainable Development*, 5, 2016.
1784 *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomylex, 2018.
1785 *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 août 2016.
1786 ARTIS PABRIKS et COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES, « Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes », Parlement Européen, 2016.
1787 Règlement (UE) 2016/1624, *op. cit.*
1788 DUMONT Gérard-François, « L'UE à rebours de ses principes? », *La revue géopolitique*, 2016.

États[1789]. De même, il convient de rappeler qu'un grand nombre d'autorités nationales ont en charge cette mission au sein des Etats-membres de l'Union et qu'elles sont aussi bien civiles que militaires,[1790] ou encore une combinaison des deux.

§817. En second lieu, intervient l'action de l'Agence FRONTEX devenue l'agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières et intègrent les dimensions terrestres et maritimes. Au sein des Etats membres, ces notions de garde-frontières et de garde-côtes renvoient traditionnellement aux missions de police aux frontières et de gestion des douanes et de l'immigration. Cette dénomination de l'Agence qui va donner lieu à bon nombre de débats pour connaitre la place, notamment, qu'occupe la dimension garde-côtes dans l'activité de l'agence.

§818. La conclusion en sera, que si des missions garde-côtes sont biens présentes au sein du nouveau règlement, il n'y a aucune disposition juridique au sein du projet ou bien du texte final qui fondent la création d'un « garde-côtes » de l'Union européenne à proprement parler, qui fassent concurrence ou remplacent les autorités nationales dans leurs missions. Remplir cette mission au titre d'une seule agence fût-elle européenne, apparait comme illusoire, et bien que cela soit intégré dans sa dénomination, FRONTEX n'assure qu'une partie de la fonction garde-côtes et c'est là, toute l'originalité de la construction juridique à la fois verticale et horizontale de la fonction garde-côtes.

§819. Il s'agit d'une construction horizontale tout d'abord, car sa base juridique est multiple. Au moment de la réforme de FRONTEX, les mandats fondateurs des deux autres agences maritimes de l'Union que sont l'Agence européenne de sécurité maritime (EMSA)[1791] et l'agence européenne de contrôle des pêches (AECP)[1792] furent aussi modifiés au titre de la fonction garde-côtes. L'idée politique aussi bien que juridique fondant ce projet est que chaque agence doit contribuer à assurer une fonction garde-côtes à l'échelle européenne au titre de ses propres compétences et spécialités. Dans les deux mandats, est inséré le même article concernant la coopération européenne concernant les fonctions garde-côtes[1793] destinées à établir et faciliter les coopérations et les

[1789] En France ces missions sont du ressort de l'action de l'État en mer, voir sur le sujet la synthèse du SG mer https://www.gouvernement.fr/action-de-l-etat-en-mer-sgmer, et du Centre opérationnel de la fonction garde-côtes établie par le décret de 2010. RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Décret n° 2010-834 du 22 juillet 2010 relatif à la fonction garde-côtes (Version consolidée au 19 septembre 2019)*, JORF, nº 2010-834, 22 juillet 2010.

[1790] Une liste détaillée des différentes autorités assurant la mission garde-côtes est disponible sur le site de l'agence européenne FRONTEX à l'adresse suivant (http://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/)

[1791] *op. cit.*

[1792] *op. cit.*

[1793] Art. 2 ter, Règlement (UE) 2016/1625 *op. cit.* ; Art. 7 bis, Règlement (UE) 1626/2016 *op. cit.*

collaborations inter-agences. Cet objectif explique la construction juridique horizontale et interagence de la fonction garde-côtes européenne.

§820. L'aspect vertical de la réforme, quant à lui, vient d'un raisonnement complémentaire dû tout à la fois à la taille du territoire de l'Union qu'au désir des Etats-membres de protéger leur propre souveraineté nationale. Frontex dans son mandat, innovation juridique majeure, va intégrer les autorités nationales au sein de sa propre action. Dans une certaine mesure, il est possible de considérer qu'à partir du moment de l'entrée en vigueur du mandat de la nouvelle agence, les autorités nationales sont à la fois contrôleurs internes et européens des missions garde-côtes et garde-frontières. Si le parallèle peut être fait avec la double fonction du juge national, les Etats-membres restent responsables, en dernier ressort, de leurs propres frontières et du maintien de l'ordre public. Cet alliage est mis en avant par la proposition de règlement de 2015 et que le règlement de 2016[1794] dans sa version finale, notamment à travers la combinaison des moyens nationaux et régionaux[1795]. Il s'agit d'une précision utile pour comprendre toute la complexité d'une mission garde-côtes, dont l'articulation va être en partie éclairée sur les opérations logistiques par l'élaboration d'un manuel de retour[1796] destiné aux autorités en charge des « tâches liées au retour » des personnes, une tâche ordinairement réservée aux États.

§821. La fonction garde-côtes va ainsi incarner la réforme d'une gestion européenne des frontières et la volonté actée de l'Union de se doter des moyens nécessaires à la gestion de l'espace européen[1797] au titre de l'espace Schengen. Autrement dit, les forces de police ou les corps constitués occupant la fonction garde-côtes au niveau national sont intégrés[1798] à la fonction garde côtes de l'Union européenne, au même titre que les personnels des agences. Cette construction originale vient répondre au risque de concurrence entre les autorités dans l'accomplissement de la mission garde-côtes, tout en augmentant l'acceptabilité par les États. L'exercice pratique de cette mission n'est pas

[1794] Règlement (Ue) 2016/1624 *op. cit.*
[1795] DR. JORRIT RIJPMA, « The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management? », Parlement Européen, 2016.
[1796] « Recommandation (UE) 2017/2338 établissant un «manuel sur le retour» commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour », 2017, [consulté le 4 janvier 2018].
[1797] LOYER Barbara, « L'Union européenne, un territoire en construction. Réflexions sur la crise des réfugiés de 2015 », *Hérodote*, N° 164, 2017.
[1798] Cette construction permet d'assurer à la fois le coté actif mais également policier de la fonction garde côtes, les officiers de polices intégrés aux équipes Frontex ayant la capacité d'arrêter les suspect en vertu de leur propre droit national

sans contrôle, puisqu'il est prévu des rapports d'évaluation réguliers sur la mise en œuvre effective de cette fonction[1799].

§822. Dès lors, la stratégie juridique adoptée par l'Union relève de la combinaison des compétences entre les juridictions et les autorités nationales d'une part et l'action des agences européennes sur le terrain d'autre part. L'élaboration d'une fonction garde-côtes requiert une action sur le terrain pour lutter contre les activités illicites en elles-mêmes, et une harmonisation des normes pénales au niveau européen, tout comme l'engagement de poursuites contre les auteurs, ce qui mérite un investissement à tous les niveaux[1800]. Des objectifs à long terme sont initiés par les négociations autour du règlement, et c'est bien là l'enjeu de l'effectivité d'une fonction garde-côtes de l'Union.

c) Un défi juridique et humanitaire pour la nouvelle agence

§823. La réforme de FRONTEX, entreprise par l'Union européenne et ses Etats-membres, a bien des défis à relever[1801] pour défendre ses intérêts stratégiques[1802] et affronter une situation humanitaire plus que préoccupante en Méditerranée. La première secousse de ce défi migratoire[1803] intervient en 2011 et donne lieu à une première modification de l'agence, puis la seconde se poursuit avec la survenance de la crise migratoire de 2014/2015[1804]. Ces crises vont profondément remettre en cause la capacité de l'agence à gérer une crise importante à ses frontières [1805]en coordination avec les Etats-membres[1806].

§824. Le phénomène de « crise importante » peut se caractériser par la capacité nationale des Etats-membres à gérer une crise en mer, seuls qui se trouvent dépasser par l'ampleur même des événements. Face à cette réalité, FRONTEX à travers son nouveau règlement, va assister les États à y faire face de manière croissante aux situations. Cette

---

1799 « Cinquième rapport de la Commission au Parlement européen, au conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes », Commission européenne, 201.

1800 DEDECKER Renée, « L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1393-1394, 2014.

1801 FRANÇOIS-NOËL BUFFET, « Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen. », Sénat, 2017.

1802 VIMONT Pierre, « Les intérêts stratégiques de l'Union européenne » [en ligne], 2016, [consulté le 10 février 2017].

1803 FABRIZI-RACINE Nina, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes » [en ligne], *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2017.

1804 « Agence de l'Union européenne pour l'asile : la présidence et le Parlement européen parviennent à un large accord politique — Consilium ». Consulté le 12 décembre 2017.

1805 WENDEN Catherine Wihtol de, « L'Europe et la crise des réfugiés », *Études*, Mars, 2016. WIHTOL DE WENDEN Catherine, *La question migratoire au XXIe siècle*, Presses de Sciences Po, 2017.

1806 TEPHANY Yann, « Les compétences de l'État côtier face aux actes illicites intentionnels visant les plates-formes offshore », in *Challenge économique et maîtrise des nouveaux risques maritimes : Quelle croissance bleue ?*, GOMYLEX, 2017.

aide peut prendre la forme de simples conseils en gestion de risques, jusqu'au déploiement d'équipes opérationnel sur le terrain, en renfort des capacités nationales de l'Etats hôte. Ce soutien est conditionné à l'accord explicite de l'Etat-membre, et ne porte pas atteinte à sa souveraineté nationale. La possibilité ouverte au titre du nouveau mandat d'acquérir ses propres capacités opérationnelles ne va pas sans un certain nombre de questions : quels statuts par exemple régleraient la question du pavillon d'un navire "Frontex". Si le même raisonnement vient s'appliquer aux moyens terrestres ou aériens, la réponse doit être trouvée dans les conditions d'acquisition du matériel par l'Agence au titre de l'article 38.3.a et b du règlement 2016/1624.

§825. Les défis de l'Agence s'accompagnent également d'un ensemble de réformes au niveau de l'Union, afin de régler un certain nombre de questions juridiques en suspens, concernant les garanties en matière de droit d'asile au niveau européen. Cette réforme est toujours en cours de négociations quant aux dispositions européennes applicables en matière de droit d'asile,[1807] et s'inscrit également dans la lutte contre les activités illicites comme définies par le code Schengen de 2017[1808], tel le trafic de migrants[1809]. Dans tous les cas, une approche globale de l'Union[1810] met en œuvre un ensemble d'outils sur la question des migrations[1811] au travers, notamment, de l'identification des pays tiers dits non coopérants.[1812] Frontex dans son nouveau mandat[1813] a bien des défis à relever, avant d'aborder pleinement les futurs enjeux qui ne manqueront pas de se poser à l'Agence. Sa mission principale demeure de renforcer les vérifications applicables dans le cadre du franchissement des frontières, qu'il s'agisse de personnes ressortissantes d'États tiers ou de citoyens européens aux frontières extérieures de l'Union[1814].

§826. La réponse apportée par l'Union en termes de gestion de crises avec les instruments juridiques dont celle-ci disposait ne saurait être une réponse à long terme.

1807 MUNGIANU Roberta, *Frontex and non-refoulement*, Cambridge University Press, 2016 AGENCE EUROPÉENNE DES DROITS FONDAMENTAUX et CONSEIL DE L'EUROPE, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration.*, Office des Publications de l'Union européenne, 2016, [consulté le 17 janvier 2018] ZARRELLA Silvia, *The principle of solidarity and burden-sharing in the European asylum system* [en ligne], Université de Strasbourg, 2016.

1808 *op. cit.*

1809 MANIATIS Antonios, « Maritime Migrant Smuggling », *CDMO*, XXXIV, 2016.

1810 « Rapport sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne - », Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 2016, [consulté le 29 août 2016].

1811 MUNCK Ronaldo (dir.), *Globalisation and Migration*, Routledge, 2009.

1812 MORIN Michel, « L'Union Européenne et l'identification des pays tiers non coopérants dans la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) », *CDMO*, XXXIV, 2016.

1813 PEERS Steve, « Analysis : The EU Border Guard takes shape », 2016, [consulté le 7 juillet 2016].

1814 *Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures*, JOUE, nº L 74/1, 18 mars 2017.

Frontex, sans en être la seule composante, reste l'incarnation du nouveau corps européen de garde-côtes et gardes-frontières. L'agence FRONTEX remaniée, symbole d'un renouveau considérable, sera à nouveau inaugurée le 6 octobre 2016[1815]. Cette fonction garde-côtes traduit une prise de conscience de l'Union que des problèmes régionaux ne sauraient être gérés à l'échelle nationale, et que la solidarité juridique et politique sont une condition sine qua non à la crédibilité de l'action européenne

[1815] STROOBANTS Jean-Pierre, « L'Agence européenne de gardes-frontières inaugurée à la frontière bulgaro-turque », *Le Monde.fr*, 6 octobre 2016, [consulté le 19 décembre 2017].

§827. L'Agence Frontex, chargée de la gestion des frontières commune de l'Union[1816], s'est trouvée confrontée à un grand nombre de crises, dont celle de l'été 2015[1817] connu comme la « crise des migrants » ou « crise des réfugiés ». La capacité logistique et juridique de l'Agence face à des situations exceptionnelles aux frontières[1818] de l'Union européenne a été remise en cause par cette crise. La question intervient dans un objectif pour le moins contradictoire entre la volonté de communautariser un plus grand nombre de questions touchant au secteur maritime d'une part, et la détermination des États membres de protéger leurs prérogatives nationales d'autre part.

§828. Cette désunion des Etats, dans le cadre des Agences ou du fonctionnement de l'Union de manière plus global demeure une faiblesse structurelle. Celle-ci apparait comme une limite d'action en mer face aux crises et aux menaces composites telles que le terrorisme maritime ou le phénomène de trafics de migrants conduisant à des désastres humanitaires[1819]. Pour répondre à des crises d'une telle ampleur, une réforme de l'Agence issue d'une réflexion plus globale sur la stratégie de l'Union en la matière apparait comme une étape indispensable dans la lutte contre les activités illicites en mer[1820].

§829. La question des moyens dévolus aux agences européennes maritimes a fortement imprégné cette réformation et l'élaboration d'une fonction garde-côtes européenne en concordance avec les missions confiées aux agences européennes. Cette réforme a tenu compte de cette problématique duale, dans la rédaction du nouveau mandat[1821]. L'Union connait une crise de sécurité intérieure, aux aspects terrestres et maritimes, sans précédent et se retrouve "au pied du mur" dans son besoin de réformes[1822]. Cette transformation dans la continuité de l'Agence Frontex pourrait augurer une troisième étape dans la montée en puissance de l'Union européenne au titre de la lutte contre les activités illicites en mer, le fonctionnement par fonction interinstitutionnel. Celui-ci fera l'objet du neuvième et dernier chapitre de cette thèse.

1816 PLATON Sébastien et TOURNEPICHE Anne-Marie, *op. cit.* VIGNEAU Elsa, « La frontière européenne; l'enjeu des migrations irrégulières en Méditérranée », 2014.
1817 MEGIE Antoine, *op. cit.*
1818 GARGANO Maria, « Beyond Borders », 2016.
1819 « L'Europe confrontée à une vague inédite de migrants traversant la Méditerranée selon l'ONU », *Le Monde.fr*, 1 juillet 2015.
1820 « UE », *Le Monde.fr*, 21 avril 2016.
1821 KWIATKOWSKI Przemyslaw, « European Border and Coast Guard Agency - A solution to the migration Crisis », *Torun Social Science Review*, 2, 2017
1822 SCHOTT Cyril, *op. cit.*

§830. L'élaboration de la fonction garde-côtes constitue l'aboutissement le plus récent de la montée en puissance maritime de l'Union européenne[1823]. Le cadre de collaboration institué dans l'établissement de la fonction garde-côtes au sein du mandat des agences maritimes pose la question de l'exercice des dites compétences par les agences sur le terrain, et la répartition de celles-ci entre l'Union et ses États membres. Trois évolutions importantes sont intervenues en 2019, à savoir l'accord provisoire entre le Parlement et le Conseil sur le nouveau mandat de Frontex[1824], le règlement européen concernant l'interopérabilité des systèmes d'information[1825] et le règlement concernant le domaine des frontières et des visas[1826]. Le principe de spécialité guide le dispositif institutionnel de l'Union, et délimite le champ d'action de chaque institution. Dans le cadre de la fonction garde-côtes, celui-ci s'applique à la coopération interagence.

§831. La fonction garde-côtes concerne spécifiquement les espaces maritimes dans toute leur diversité, bien qu'elle s'exerce en majeure partie au sein des eaux sous juridiction, à savoir la mer territoriale, la zone contiguë et la zone économique exclusive. Cependant, celle-ci peut également concerner des zones internationales si elle concerne le sauvetage dans le cas de la zone de sauvetage de l'Etat côtiers au titre de la zone SAR ou dans le cas d'une poursuite dans une lutte contre le trafic de stupéfiants ou la lutte contre la criminalité transfrontalière[1827]. Elle se définit comme l'ensemble des tâches relevant des obligations des États en mer, issues à la fois de leurs droits nationaux et des obligations qui leur incombent au titre du droit international public.

§832. Dès lors, la fonction de garde-côtes se décline en plusieurs missions : le sauvetage en mer, la prévention et la protection de l'environnement, avec, notamment la lutte contre la pollution, la lutte contre certaines activités illicites en mer, telle que la

---

1823 CHEVALLIER-GOVERS Constance, « La création du corps européen des garde-frontières et garde-côtes », in *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, p. 24- 40.

1824 *Résolution législative du Parlement européen du 17 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*, P8_TA-PROV(2019)0415, nº non encore parue au JO, 17 avril 2019.

1825 *Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration*, JOUE, nº L 135/85, 22 mai 2019.

1826 *Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas*, JOUE, nº L 135/27, 22 mai 2019.

1827 Commentaire à intégrer PC : Fonction garde-côtes en haute mer ??? L'éventualité de la piraterie ou d'une intervention en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ? Le sauvetage en mer dans une zone SAR au-delà de la mer territoriale ?

pêche INN ou le terrorisme en mer[1828]. L'ensemble de ces missions sont assumées au sein des États membres de l'Union, par une multiplicité d'acteurs aussi bien civils que militaires[1829], ce qui constitue également une difficulté[1830]. Dès lors, à l'échelle européenne, cette fonction se traduit par une coopération tout à la fois entre les différents acteurs aussi bien les autorités nationales que les institutions de l'Union[1831], et entre celles-ci et les États membres, qui se révèlent indispensables pour atteindre un tel objectif.

§833. L'efficacité de ces nouveaux instruments et de ce nouveau mode de fonctionnement dépend tout autant du cadre juridique dont disposent les différents acteurs que de leurs rôles au sein du nouveau dispositif[1832]. L'idée de la fonction garde-côtes réside dans la collaboration entre les différentes autorités nationales et les différentes agences de l'Union[1833] pour atteindre une efficacité accrue[1834]. L'élaboration juridique issue de cette construction remet en perspective le principe de spécialité par l'élaboration de mandats juridiquement moins hermétiques, et l'intégration au sein du mandat de Frontex du système Eurosur d'échange d'information[1835] (9.1).

§834. Cette nouvelle donne, au sein des pratiques européennes des agences, augmente tout à la fois leurs moyens, et intègre les forces nationales des États membres dans la mise en œuvre du « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes »[1836]. Le cadre juridique composite mélangeant cadre national, régional et international dans la mise en œuvre, s'applique aujourd'hui à la fonction garde-côtes aussi bien forces nationales et européennes[1837]. L'intégration des forces nationales dans un dispositif

---

[1828] L'ensemble des missions sont définies au sein du règlement à l'Art. 8 *op. cit.*

[1829] La liste des différentes autorités assurant la mission garde-côtes est disponible sur le site de l'agence européenne Frontex à l'adresse suivant (http://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/)

[1830] BALMOND Louis, « 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 ? », *PSEI*, 8, 2018.

[1831] Art. 52 Règlement (UE) 2016/1624 *op. cit.*

[1832] Raison pour laquelle la rédaction d'un guide sur la fonction garde-côtes est en cours de rédaction et destiné à clarifier les responsabilités des uns et des autres au titre de cette fonction.

[1833] CHAMON Merijn, *op. cit.*

[1834] BOUTAYEB Chahira, *op. cit.*

[1835] Article 18 Eurosur « Le présent règlement met en place Eurosur en tant que cadre intégré pour l'échange d'informations et pour la coopération opérationnelle au sein du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, en vue d'améliorer la connaissance de la situation et d'accroître la capacité de réaction aux fins de la gestion des frontières, y compris la détection et la prévention de l'immigration illégale et de la criminalité transfrontalière ainsi que la lutte contre celles-ci, et de contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie. » Résolution législative du Parlement européenne du 17 avril 2019 *op. cit.*

[1836] Art 3 (1) « L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après dénommée «Agence») et les autorités nationales des États membres chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des tâches de contrôle aux frontières, constituent le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. » *op. cit.* Règlement (UE) 2016/1624.

[1837] Actuellement régi par l'article 3 du Règlement (UE) 1624/2016, la définition en est repris dans la résolution législative du parlement de 2019 dans son article 4 « Les autorités nationales des États

d'intervention à l'échelle de l'Union apparait comme un changement notable dans la stratégie régionale de lutte contre les activités illicites[1838]. (9.2)

§835. L'élaboration de la fonction garde-côtes permet aux agences européennes d'agir en coopération[1839] et éventuellement avec leurs consentements sur le territoire d'États tiers[1840] en cas de crise. Dès lors, la lutte contre les activités illicites en mer comporte une dimension externe et une dimension interne, non pas seulement au titre de la PESC, mais aussi de l'ESJL. Le déploiement d'agents garde-côtes au sein d'États-tiers, et l'émergence de la logique des « hotspots » marquent une innovation juridique majeure dans la gestion des activités illicites en mer et de leur prolongement à terre. Les deux outils ainsi constitués dénotent l'engagement important de l'Union dans la gestion de crises[1841] régionales. (9.3)

membres chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des tâches de contrôle aux frontières, ainsi que les autorités chargées des retours et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après "l'Agence"), constituent le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ». La nouvelle définition de 2019 inclue les retours dans les taches de l'agence et du corps européen de garde-côtes

[1838] De fait, l'obstacle juridique que constitue la disparité du cadre pénal au niveau régional est dès lors dépassé par la présence, au sein de chaque équipe d'intervention agissant au titre de la fonction garde-côtes, d'officiers nationaux pouvant dès lors garantir les obligations applicables au sein de leurs États membres de rattachement.

[1839] Art. 54 *op. cit.*

[1840] Art. 54 §3 *Ibid.*

[1841] PERRET Quentin, « Question d'Europe n°22 : L'Union européenne et la gestion des crises », sur *Fondation Robert Schuman* [en ligne], publié le 13 mars 2006. FLAESCH-MOUGIN Catherine et RAPOPORT Cécile, L'Union européenne et les instruments de gestion des crises, Sciences de l'Homme et de la Société, 2008.

9.1 le cadre de la collaboration inter-agence et l'apport de la fonction

§836. La mise en œuvre de la mission garde-côtes s'avère être, sur le terrain, un défi considérable pour l'Union, en premier lieu par la multiplicité des missions relevant de la fonction dont la gestion au niveau régional n'est pas nouvelle[1842]. Cependant, elle paraissait hier encore difficilement atteignable au vu des défis sur le plan de la coopération entre les différents États membres. La fonction garde-côtes reste donc considérable au sein de l'Union européenne et inédite en matière de mise en œuvre régionale.

§837. Le fait de confier cette fonction, non pas à une seule agence, mais à trois, voire quatre dans l'avenir avec l'implication de l'Agence européenne pour l'asile, constitue une innovation juridique d'importance et la troisième réforme du mandat de Frontex. Pour ce faire, les mandats des trois agences maritimes de l'Union devaient être remaniés, celui de Frontex connaitra le changement de plus grande ampleur avec l'élaboration d'un nouveau mandat et la réforme de celui-ci en 2019[1843] (a).

§838. La seconde raison qui explique cette mise en œuvre interagence de la fonction vient de la volonté d'une mutualisation des compétences que les trois agences ont pu développer depuis leurs créations. L'évaluation des moyens d'informations et la possibilité pour les agences, au titre de la fonction garde-côtes d'acquérir du matériel, tel que des drones ou des dispositifs techniques permettant le partage d'information tel que le permet notamment Copernicus, marque une étape supplémentaire dans leur montée en puissance. Dans le cadre de l'acquisition de matériel opérationnel par les agences, tels des navires de patrouille se pose la question de leurs pavillons d'immatriculation et d'enregistrement, et *ipso facto* des conditions de contrôle et d'intervention auxquels ceux-ci sont soumis (b).

§839. Enfin, le cadre juridique de ces missions renforce ce maillage juridique, encore incomplet, propre à la mise en œuvre de la fonction garde-côtes. La fonction relevant d'une collaboration interagences, la question se pose de la répartition effective des missions entre elles. La situation en Méditerranée et globalement dans le monde continuant d'évoluer, il est opportun de se demander si ce cadre d'action pourrait être étendu de manière plus large que les trois agences maritimes de l'Union (c).

[1842] La première évocation apparait lors d'une question écrite de décembre 1993. LANGENHAGEN Brigitte, *op. cit.*

[1843] « Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes: le Conseil arrête sa position de négociation », *Communiqué de presse,* 20 février 2019.

a) La synergie inter-agence, tournant du cadre juridique d'intervention

§840. L'approche classique des agences[1844] demeure guidée par le principe de spécialité, la synergie propre à la mise en œuvre de la fonction garde-côtes a pour objectif de leur fournir un cadre de coopération efficace[1845]. Le règlement de Frontex, et l'assertion au sein des mandats de l'EMSA et de l'EFCA de la fonction garde-côtes permettent tout à la fois de respecter chacune des compétences des agences et de les faire travailler ensemble. L'EFCA recueille des données qui apparaîtraient pertinentes pour l'agence Frontex[1846], et vice versa. La difficulté avant l'introduction au sein des mandats d'un article prévoyant la coopération au titre de la fonction garde-côtes résidait principalement dans la transmission d'informations.

§841. Cette multiplication des sources de données opérationnelles et la spécificité d'une fonction garde-côtes comportant des aspects à la fois civils et militaires, conduisent *in fine* à ce mode de fonctionnement[1847]. L'ensemble des agences impliquées, contrairement aux acteurs nationaux de la fonction garde-côtes, relèvent du statut civil. C'est par cette diversité de statuts, et en raison de l'obligation d'établir un même cadre juridique d'intervention que la coopération intervient au titre d'une « fonction » et non pas d'une mission à proprement parler.

§842. La logique demeure donc bel et bien de faire agir ensemble trois agences différentes, comme le rappelle chacun de leurs articles consacrés à la fonction garde-côtes[1848]. Dans certaines situations, telle que la gestion de crise en mer, ce cadre de coopération peut impliquer d'autres organes de l'Union ou d'autres organes internationaux. Tout d'abord les crises en mer peuvent être multiples et concerner aussi bien des risques majeurs de pollution en mer, comme cela à pu se produire avec l'Amoco Cadiz[1849] ou le Grande-America,[1850] ou encore une catastrophe majeure impliquant une

---

1844 MOLINIER Joël (dir.), *op. cit.*

1845 « Le règlement met en avant les multiples réalités aussi bien géographiques que politiques de l'action de garde-côtes dans sa dimension européenne. » BALAN Gaëtan, « La fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne : une mise en oeuvre interagences », in *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomylex, 2018, p. 398.

1846 PARLEMENT EUROPÉEN, « L'Agence de contrôle des pêches de l'UE aidera à déceler les navires de migrants » [en ligne], *Communiqué de presse*, 22 mars 2016.

1847 « coordonner les fonctions de garde-côtes de l'Union européenne est une nécessité dans le contexte actuel de migration. L'Europe doit être efficace pour prévenir les catastrophes en mer. Les moyens d'action sont nationaux, mais la coordination ne peut être qu'européenne » rapport de la commission de la pêche, Alain Cadec .

1848 Art 8 *op. cit.*

1849 LUCCHINI Laurent, « A propos de l'Amoco-Cadiz — la lutte contre la pollution des mers », *Annuaire Français de Droit International*, 24, 1978.

plateforme telle que cela a pu être le cas dans le golfe du Mexique avec Deepwater Horizon[1851]. Elles peuvent également impliquer des êtres humains au travers de crises humanitaires en mer, et de l'activité illicite que constitue le trafic de migrants, dans des crises aussi complexes que celles survenues en 2011 et en 2015[1852]. Les crises en mer, aussi diverses et mutables qu'elles soient, sont amenées à se reproduire dans les prochaines années au vu du contexte géopolitique de la Méditerranée, requièrent une certaine souplesse et un certain nombre de compétences pour pouvoir leur faire face[1853]. C'est ce besoin qui a fondé la demande de réforme de l'agence Frontex en 2018 et son aboutissement en 2019.

§843. L'objectif de l'Union est de disposer de manière institutionnelle de moyens pour faire face à ces crises au travers de ses agences et de son propre droit interne. En ce sens, l'action propre de l'Union, ou combiné avec d'autres acteurs internationaux, tels l'OTAN[1854] ou les agences de l'ONU[1855] constituent des nécessités à terre et en mer. Que cela soit dans les instruments de collaboration, ou dans les règlements, la collaboration avec les acteurs internationaux est clairement inscrite comme un des objectifs au titre de la fonction garde-côtes. Dès lors, l'action des agences s'inscrit dans l'accomplissement d'une fonction interagences et dans le cadre d'un même article présent au sein de leurs différents mandats établissant un ensemble d'objectifs commun.

§844. Cependant, cela comprend uniquement les coopérations prévues par l'article concernant la fonction garde-côtes au sein de leurs propres règlements. L'ajout de ce type de disposition ne semble pas poser de difficulté en soi, car c'est un simple ajout de possibilité de coopération, et non une refonte totale des mandats fondateurs. Toutefois, il s'agit de la première disposition juridique, établi de façon identique au sein de chacun des cadres juridiques des agences maritimes, mise en œuvre au sein du secteur maritime.

1850 L'incident sur le navire à eu lieu le 10 mars 2019 avant qu'il ne sombre au large le 12. AUFFRET Simon, « « Grande-America » », *Le Monde.fr*, 15 mars 2019 L'EMSA à apporté son aide notamment avec l'activation du système CleanSeaNet et l'envoi de navires de dépolution. EMSA, « EMSA contingency plan for emergencies activated in response to the Grande America accident » [en ligne], *Communiqué de Presse*, 14 mars 2019 COGNÉ Gaël, *op. cit.*

1851 Le même genre de catastrophe pourrait survenir au large des côtes européennes, on pense ici au plateformes pétrolière au large de l'Ecosse et de la Norvége .

1852 BERTHELET Pierre, *op. cit.*

1853 MEGIE Antoine, « L'UE face aux « crises migratoires » », 2016.

1854 OTAN, « Discussions entre l'OTAN et l'UE sur l'avenir de leur coopération en mer », *Communiqué de presse*, 30 juin 2017.

1855 Art 52 Règlement (UE) 2016/1624 *op. cit.* Art. 69 *op. cit.* L'évolution au sein de l'article de prévoyant la coopération avec les organisations internationales, de 2016 et de 2019, réside dans la liste beaucoup plus détaillé au sein du second règlement concernant à la fois les agences concernées par la coopération à ce titre et détail la liste des organisations internationales concernées, évoquant tout à la fois les agences de l'ONU et le Conseil de l'Europe par exemple.

§845. La coopération institutionnelle et interagences s'inscrit comme un des fils conducteurs de cette fonction garde-côtes, dont la traduction opérationnelle reste encore à clarifier. Pour prendre en compte cet objectif, les trois agences ont mis en œuvre un projet pilote, pour qu'elles identifient et élaborent les différents cadres de coopération logistique, nécessaires à la mise en œuvre sur le terrain de la fonction garde-côtes et dont le rapport a été rendu le 22 décembre 2017[1856]. Celui-ci avait pour objectif d'identifier les domaines de compétences de chacune des agences européennes, et, celles susceptibles de se compléter et se coordonner, afin d'améliorer la précision et les sources d'informations sur la surveillance des activités en mer.

§846. À ce titre, Frontex joue un rôle de moteur[1857], l'EFCA et l'EMSA apportent elles aussi de précieuses compétences notamment au regard des capacités de surveillance des navires par satellites et de détection des comportements anormaux des navires. Les trois agences prennent part à la mise en œuvre de la « fonction garde-côtes » à l'échelle de l'Union. Cependant, seule Frontex forme avec les forces nationales des États membres le « corps européen de garde-côtes et de garde-frontières », au titre de l'article 4 du règlement de 2019. Dès lors, il convient de bien dissocier la fonction garde-côtes qui renvoie à la coopération interinstitutionnelle au sein de l'Union, du « corps européen de garde-côtes » qui sans être une administration indépendante incarne l'aspect spécifique de cette fonction, mais n'en constitue pas l'unique composante.

§847. Depuis leur création, chacune des agences a développé un ensemble de compétences et de projets qui marquent une évolution importante dans l'action de l'Union. À titre d'exemple, l'élaboration et l'établissement des environnements MARSUR[1858] et Copernicus[1859] dotent les organismes de l'Union d'une part et les États membres d'autre part, d'outils technologiques efficaces dans la surveillance des mers, et des activités qui s'y déroulent. Cette surveillance se compose de capacité de détection, aussi bien en proximité immédiate des côtes que plus au large et en haute mer, par le recoupement des capacités des différents systèmes, qu'ils soient embarqués ou s'opèrent par satellite.

1856 EFCA, « Pilot Project report - "Creation of a European Coastguard Function" », 2017.

1857 LUKAS Vytautas, « Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Fonction », in *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomylex, 2018, p. 381- 392.

1858AGENCE EUROPÉENNE DE DÉFENSE, « Maritime Surveillance (MARSUR) », 2017.

1859 *op. cit.* « Copernicus Maritime Surveillance - Service Overview (updated 30/01/2019) », 2018.

§848. L'agence de contrôle des pêches a développé un ensemble de compétences quant aux contrôles et à la prévention des activités de pêches INN, sa capacité de surveillance s'étend également à d'autres types de risques par le biais du réseau satellitaire à disposition de l'agence[1860]. Il convient également de souligner l'apport précieux de l'EMSA en matière de surveillance avec la mise en œuvre de l'environnement SafeSeaNet qui permet d'avoir une vue en temps réel des risques de pollution en mer. Chacune des trois grandes agences maritimes de l'Union possède ses propres compétences, qu'il convient de ne pas dédoubler. C'est au titre de la spécialité de chacune d'entre elles que s'est opéré la répartition des missions entre les différentes agences.

b) La mutualisation des compétences et les accords de mis en œuvre nécessaires

§849. La répartition des compétences au titre du projet pilote, sous réserve de la publication courant 2019 du manuel européen sur la fonction garde-côtes, devrait sensiblement rester la même. Véritable clé de répartition des compétences au titre de la fonction garde-côtes, ce manuel devrait être adopté par la Commission sous la forme d'une communication afin d'entrer en vigueur une fois que sa rédaction initiale aura été élaborée par les agences[1861]. Les missions d'intervention en mer à proprement parler sont confiées à Frontex. Toutefois, dans le cas de certaines activités, telle que la pêche INN, Frontex peut intervenir conjointement avec l'EFCA, et dans le cas de déversement illicite d'hydrocarbure avec l'EMSA. Chacune des trois agences maritimes a sa spécialité et c'est la combinaison de leurs compétences qui permet l'efficacité de leurs interventions en mer au côté des États membres. Il reste à éprouver cette combinaison de compétence lors de situation réelle, ce qui ne s'est pas encore produit, la fonction garde-côtes restant en cours de construction.

§850. L'EFCA et l'EMSA, chacune dans leurs rôles respectifs, voient leurs compétences engagées et mises en œuvre au titre de la surveillance des activités en mers[1862]. Les différents systèmes mis en place par les agences s'avèrent complémentaires,

---

[1860] MOREL Michel, NAPOLI Aldo, LITTAYE Anne *et al.*, « Surveillance et Contrôle des Activités des Navires en Mer », in *La sécurité globale : Réalité, enjeux et perspectives*, CNRS Editions, 2009.
[1861] Art. 70 point 3 « La Commission met à disposition, en étroite coopération avec les États membres, l'Agence, l'Agence européenne pour la sécurité maritime et l'Agence européenne de contrôle des pêches, un manuel pratique sur la coopération européenne relative aux fonctions de garde-côtes. Ce manuel contient des lignes directrices, des recommandations et des bonnes pratiques pour l'échange d'informations. La Commission adopte ce manuel sous la forme d'une recommandation selon la procédure visée à l'article 117, paragraphe 3 » *op. cit.* Résolution législative du 17 avril 2019.
[1862] LEBOEUF Cédric, *op. cit.*

entre les surveillances par satellite et les systèmes embarqués à bord. Le recoupement d'informations permet aux agences de communiquer aux États membres des données aussi complètes que possible pour, le cas échéant et, en cas de suspicion[1863], déclencher une action de police en mer. Pour ce faire, le projet pilote a pour objectif de clarifier la répartition des missions entre agences au titre de la fonction garde-côtes. À ce titre et au sein de celui-ci, chacune des agences est responsable de son propre périmètre d'expertise pour élaborer le cadre général de la fonction garde-côtes et ses différentes traductions opérationnelles.

§851. À ce titre, l'élaboration du partage d'informations est confiée à l'EMSA, qui doit mettre en œuvre les meilleurs procédés afin que l'information circule au mieux entre les trois agences. De manière conjointe, la structuration des services de surveillance est confiée à l'EMSA et Frontex, chacune ayant son propre environnement d'information. L'emploi capacitaire quant à lui est confié en propre à l'EFCA et le partage de capacité en combinaison avec Frontex. Cette répartition s'inscrit tout à la fois au titre de la spécialité de chacune des agences et dans un objectif plus global de rapidité d'élaboration pour que le manuel de garde-côtes puisse être élaboré en 2019. Celui-ci, s'il n'établit pas un cadre juridique précis, a pour but d'expliciter le périmètre de la fonction garde-côtes revenant à chaque agence.

§852. La coopération interinstitutionnelle s'étend en dehors du seul environnement des agences maritimes et permet d'établir des coopérations spécifiques. Ainsi, Europol et d'autres organes pertinents de l'Union sont tout aussi concernés dans l'action en mer au titre de la lutte contre le terrorisme maritime et contre la criminalité organisée en mer[1864]. Ce sont bien les missions historiques des agences qui sont mises en avant et développées au titre de cette nouvelle fonction. Les missions qui en sont issues sont effectuées par une ou plusieurs agences en renfort des autorités nationales des États membres, qui, elles, sont toujours en charge de procéder aux arrestations et autres suites judiciaires.

§853. La nécessité d'établir de telles coopérations est prise en compte au sein de l'actualisation de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne,[1865] et par le

---

[1863] LITTAYE Anne, MOREL Michel, BONNOT Alain *et al.*, *op. cit.*

[1864] « Migrant smuggling remains one of the most profitable and widespread criminal activities for organised criminal networks worldwide. The migrant smuggling business is a large, lucrative and sophisticated criminal market, with document fraud being one of the main activities of the groups. To tackle the challenges ahead, cooperation frameworks have been established with partner countries along key migration routes » EUROPOL, « Combating migrant smuggling through cross-border cooperation » [en ligne], *News articles*, 19 janvier 2019 EUROPOL, « New task force at Europol to target the most dangerous criminal groups involved in human trafficking and migrant smuggling », *Press release*, 2 juillet 2019. Lien?

[1865] *op. cit.*

nouveau mandat de Frontex dans sa définition de la coopération garde-côtes qu'opère son article 70. La fonction garde côte s'incarne dès lors au travers du mouvement de mutualisation des compétences, corolaire indispensable à la réalisation sur le terrain des diverses missions qui y sont rattachés.

c) Entre collaboration et administration, répartition du cadre juridique des missions

§854. Bien que l'élaboration de la fonction garde-côtes, comme définie par le règlement de 2016, soit un progrès, elle demande encore des évolutions pour atteindre son plein potentiel. L'article 53 du règlement prévoit ainsi que la fonction garde-côtes doit permettre de mutualiser les compétences des différentes agences, notamment dans l'acquisition de matériel. Ainsi, l'acquisition de matériel en propre ou en coacquisition avec un État membre était déjà prévue par le règlement de 2016 et va se trouver renforcée par le règlement de 2019. En premier lieu, le considérant 62 vient souligner qu'à terme l'acquisition de matériel opérationnel constituera la colonne vertébrale de la capacité d'action de l'Agence[1866].

§855. Au sein du règlement a proprement parlé, on remarque l'article 9 qui mentionne une feuille de développement capacitaire et l'article 63 qui vient plus qu'étoffer la possibilité d'acquisition d'équipement en propre ou en copropriété avec un État membre sur le long terme. Cependant, il convient de souligner que pour qu'une telle acquisition soit possible cela requiert l'accord du Conseil d'Administration et donc in fine des États membres qui y siègent[1867].

§856. Toutefois, un progrès notable est envisagé en ce qui concerne l'enregistrement au sein des registres internationaux des navires ou aéronefs ainsi acquis, l'Union de disposant pas de pavillon propre pour procéder à l'enregistrement des navires[1868]. Pour y répondre, il est prévu que l'Agence même en cas d'acquisition en propre convient avec un État membre, condition déjà présente dans le règlement de 2016, avant d'ajouter que

---

[1866] Résolution législative du Parlement du 17 avril 2019 *op. cit.*
[1867] Art 63 *Ibid.*
[1868] Bien que l'Union et ses agences aient des emblèmes spécifiques, ceci ne peuvent être assimilé à un pavillon en terme de lien de rattachement entre l'Union et un navire. Cette possibilité n'est pas ouverte tout simplement car bien qu'étant une organisation internationale disposant de la personnalité juridique, la possibilité de s'enregistrer auprès d'un pavillon reste reservé aux seuls Etats. (dans le texte ou en note ?) commentaire PC : Immatriculation est plus classique qu'enregistrement, peut être en raison des effets, l'attribution d'un pavillon au navire ou à l'aéronef. Si cela n'a pas été fait précédemment, il faudrait rappeler ici que seul les Etats peuvent immatriculer des navires (CNUDM) que l'Union européenne n'est pas un Etat, en dépit de sa personnalité internationale, donc qu'il ne saurait y avoir un pavillon de l'UE, même s'il existe un drapeau de l'UE, bleu avec étoiles. Ce qui explique la nécessité d'une immatriculation nationale au sein d'un Etat membre.

celui-ci enregistre le navire ou l'aéronef au sein de son registre national et en tant que service public, incluant les prérogatives d'immunité que prévoit le droit international.

§857. De même, les « importants équipements techniques » sont précisés comme des acquisitions « des aéronefs, des hélicoptères**,** des véhicules de service ou des bateaux », dans le cas des moyens déployés en mer, cela se traduirait concrètement par le fait que tout navire acquis par l'Agence agira sous le pavillon d'un des États membres. L'avantage conséquent pour l'Agence d'acquérir son propre matériel réside dans le fait que l'État où celui-ci est enregistré ne peut pas invoquer de situation exceptionnelle pour ne pas mettre à disposition de l'Agence son propre matériel[1869].

§858. Il est question dans les différentes prises de positions du Conseil et de la Commission de permettre à Frontex et aux autres agences maritimes de coopérer entre elles, voire de prendre part potentiellement à des opérations PESC. Autrefois, intégrées au sein de l'espace Schengen et l'espace européen de sécurité de liberté et de justice, les agences voient leurs périmètres d'action élargis à l'action extérieure de l'Union. De la sorte, les agences ne seraient plus en action uniquement au sein de l'Union, mais véritablement au service de l'Union, un changement d'échelle important, notamment pour les politiques communes au premier titre la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union. L'idée déjà sous-jacente dans les rapports sur la mise en place d'une union de la sécurité[1870] trouve ici une concrétisation partielle certes, mais cependant tangible d'une approche globale à l'européenne avec des moyens conséquents[1871].

[1869] Art 63 point 6 PARLEMENT EUROPÉEN, *op. cit.*
[1870] « Dix-septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective », 2018.
[1871] « Une protection forte et fiable des frontières extérieures est une condition sine qua non de la sécurité dans l'espace de libre circulation sans contrôles aux frontières intérieures » *Ibid.*

§859. La création de cette nouvelle fonction pose la question des moyens et forces nécessaires pour la remplir. La tendance naturelle de l'Union, après celle de l'élaboration des politiques communes, a été celle de l'agenciarisation[1872] afin que chaque problème bénéficie d'une agence dédiée et spécialisée. La logique ne pouvait pas s'appliquer à la fonction garde-côtes à la fois au vu de sa spécificité, des différents régimes juridiques sur les mers[1873], des différents statuts sur l'usage de la force[1874] et les conditions d'interception qui y sont rattachés par la convention de Montego Bay[1875]. C'est donc bien une collaboration entre les forces nationales et celle des agences qui va permettre de mettre en œuvre cette fonction garde-côtes.

§860. Bien que l'Union possède trois agences maritimes principales avec l'EMSA, Frontex et l'EFCA, aucune d'entre elles ne pouvait remplir seule la fonction garde-côtes. Ainsi, le fonctionnement inter agences constitue, à proprement parler, une évolution juridique considérable. Celui-ci marque un troisième temps de la montée en puissance de l'Union en général, et plus particulièrement en matière maritime.

§861. De même, bien que les possibilités et les mandats des agences aient été renforcés, il n'est matériellement pas possible d'atteindre des effectifs propres aussi rapidement, ne serait-ce que par les contraintes liées au recrutement au sein d'une agence, et d'autre part à la réalité des mises à disposition à moyen ou long terme d'agents

---

1872 MEHDI Rostane, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de « l'agenciarisation » de l'Union - Quelques questions constitutionnelles », 2015.

1873 « Les pouvoirs de police reconnus aux Etats par le droit international dépendent ainsi directement du statut juridique de l'espace considéré. Les Etats côtiers jouissent d'une souveraineté à peu près totale dans les espaces maritimes assimilés à leur territoire alors qu'en haute mer, les navires ne sont soumis qu'à l'ordre juridique de l'Etat dont ils battent le pavillon, en vertu du principe de liberté de la haute mer. Les prérogatives des Etats en matière de police sont ainsi fonction à la fois du pavillon du navire et du statut de l'espace maritime où il navigue. L'Etat côtier est totalement souverain sur les zones les plus proches de son territoire terrestre : il y applique son droit et ses procédures internes. Cependant, il faut distinguer entre les zones maritimes sous souveraineté que sont les eaux intérieures et la mer territoriale et les zones maritimes sous juridiction, c'est-à-dire la zone contiguë et la zone économique exclusive (ZEE) » DEMARTINI Caroline, PERRUCHON Isabelle et SIMA Jean-Marc ELLA, « La police en mer », *Neptunus*, 8, 2002, p. 3.

1874 NERI Kiara, *op. cit.*

1875 Art. 111 point 1 et 2 « La poursuite d'un navire étranger peut être engagée si les autorités compétentes de l'Etat côtier ont de sérieuses raisons de penser que ce navire a contrevenu aux lois et règlements de cet Etat. Cette poursuite doit commencer lorsque le navire étranger ou une de ses embarcations se trouve dans les eaux intérieures, dans les eaux archi-pélagiques, dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë de l'Etat poursuivant, et ne peut être continuée au-delà des limites de la mer territoriale ou de la zone contiguë qu'à la condition de ne pas avoir été interrompue. [...] Le droit de poursuite s'applique mutatis mutandis aux infractions aux lois et règlements de l'Etat côtier applicables, conformément à la Convention, à la zone économique exclusive ou au plateau continental, y compris les zones de sécurité entourant les installations situées sur le plateau continental, si ces infractions ont été commises dans les zones mentionnées [...] » ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *op. cit.*

nationaux. Bien que les moyens humains permis par les nouveaux mandats soient considérablement renforcés, le fonctionnement de la fonction garde-côtes constitue un cadre juridique innovant. Dès lors, les forces responsables de la fonction garde-côtes au sein des États membres deviennent à la fois européennes et nationales. (a)

§862. Le cadre juridique de cette collaboration s'inscrit en écho du précédent des juges nationaux, qui sont à la fois garants de la législation nationale et de celle de l'Union européenne. L'intégration des forces nationales, en tant que force des agences par délégations, s'explique aussi par un souci d'efficacité et une nécessité juridique et opérationnelle au vu de la spécificité des pouvoirs de police en mer[1876].

§863. L'emploi de cette stratégie se révèle d'une efficacité essentielle, ne serait-ce qu'en terme logistique. Le déploiement et le pré-positionnement des agents au sein des États de l'Union s'en trouvent ainsi singulièrement facilité. Cependant, avant que le nouveau règlement de 2019 n'entre en vigueur et que les effectifs soient totalement atteints d'ici 2027, il est difficile de se prononcer sur la réalité ou non de cette construction en devenir. L'objectif affiché est que les différents dispositifs atteignent un nombre équivalent à 10% des forces garde-côtes, au sein des États membres, individuellement, et au sein de l'Union (b).

a) Les garde-côtes nationaux et européens : une mission, deux cadres juridiques

§864. Les autorités responsables de la mission garde-côtes au niveau national, sont multiples et diverses, on en dénombre plus de 300[1877]. Celles-ci dépendent aussi bien du statut civil que militaire. L'une des difficultés vient du fait que les autorités nationales sont à la fois civiles, militaires ou mixtes, obéissant dès lors à des ordres juridiques différents en interne, bien que le régime des arrestations ou poursuites en mer soit en grande partie international. De fait, la difficulté réside dans la nature du cadre légal des agents détachés par les États auprès des agences. Ceux-ci connaissent des cadres

[1876] « la police en mer se caractérise par sa dimension internationale. D'une part, la plupart des règles de droit qu'il s'agit de faire appliquer sont d'origine internationale (règles de navigation, lutte contre la pollution, etc.). D'autre part, les sujets de droit auxquels s'imposent ces règles battent le plus souvent pavillon étranger, y compris dans les eaux nationales. Enfin, l'exercice de la police en mer dépend étroitement de la nature juridique de l'espace maritime tel que défini par le droit international. La notion de police recouvre trois aspects liés quoique distincts : o Un aspect normatif dans la mesure où la police consiste notamment en l'édiction de règles de droit, générales ou spéciales : on parle alors de police de la mer ; o Une acception organique, puisque le terme de police désigne également les structures et l'ensemble des personnels qui exécutent les opérations de police sur ordre des autorités administratives ou judiciaires ;o Du point de vue matériel, la police désigne les modalités de l'action publique visant soit à prévenir les troubles à l'ordre public, soit à réprimer les infractions » DEMARTINI Caroline, PERRUCHON Isabelle et SIMA Jean-Marc ELLA, *op. cit.*, p. 1.

[1877] La liste des différentes autorités assurant la mission garde-côtes est disponible sur le site de l'agence européenne Frontex à l'adresse suivant (http://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/)

juridiques d'intervention très différents, selon la capacité ou non des agents en question d'utiliser la force. De plus, les agents nationaux peuvent déférer les suspects auprès de leurs États de rattachement, une possibilité légale qui n'existe pas s'ils agissent à l'échelle de l'Union.

§865. La diversité des forces et les conditions spécifiques pour procéder à des arrestations en mer ont conduit à retenir l'idée selon laquelle la meilleure stratégie consiste à intégrer ces forces au sein d'une mission globale. L'objectif est de dépasser les différences des cadres juridiques des personnels civils et militaires, pour se concentrer sur une logique en matière de missions en mer. Dès lors, les forces au sein des États membres en charge des missions garde-côtes agissent dans un cadre juridique à la fois national et européen. Ainsi, les agents détachés agiront au nom de l'Agence Frontex, sous réserve de l'accord de leurs États membres de rattachement[1878], et de l'État hôte[1879] pour ce qui concerne les arrestations et l'usage de la force au sein de ces espaces maritimes. Il faut noter sur ce point que le projet de 2019 sur la réforme de Frontex, qui a fait l'objet d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil, comporte une annexe sur l'usage de la force, annexe inexistante auparavant dans le mandat d'une agence de l'Union.

§866. Concernant les interceptions elles-mêmes, l'arrestation de suspect ne sera possible que si l'équivalent d'un officier de police judiciaire français est présent à bord. La nécessité d'avoir un officier à bord disposant des pouvoirs d'enquête, ne peut être rempli que par un des officiers de l'Etat côtiers concerné car dépendant de chacun des cadres pénaux nationaux. Ainsi, les personnels des agences responsables de la fonction garde-côtes sont soumis au régime des fonctionnaires de l'Union. La composition du corps de garde-côtes au sens large vient complexifier les choses avec les trois catégories d'agents mis à la disposition des agences par les États membres. Ils se répartissent entre les agents à court terme, à moyen terme, et à long terme[1880]. La diversité de ces régimes a fondé en partie la volonté des États membres de doter Frontex de son propre personnel.

[1878] Art 2 (6) « «État membre d'origine», l'État membre dont un membre d'une équipe du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est un garde-frontière ou un autre agent compétent » *op. cit.* Règlement (UE) 2016/1624.

[1879] Art. 2 (5) « «État membre hôte», l'État membre dans lequel a lieu ou à partir duquel est lancée une opération conjointe ou une intervention rapide aux frontières, une opération de retour ou une intervention en matière de retour, ou dans lequel est déployée une équipe d'appui à la gestion des flux migratoires » *Ibid.*

[1880] Art. 20 (10) pour le cas de détachement concernant une opération et dans ce cas le détachement ne peut être inférieure à trente jours et (11) Dans le cas cas du détachement auprès de l'Agence au titre de la contribution au corps européenne de garde côte et garde frontières la durée du détachement peut être d'un ans ou plus mais ne peut être inférieure à trois mois *Ibid.*

§867. Cependant, quelques années après la réforme, force est de constater que la mise à disposition des agents au service de l'Agence, bien que s'étant améliorée, demeure en deçà des besoins de l'agence. De plus, et dans certains nombres de cas, la mise à disposition rencontre une difficulté logistique qui est celle de la durée, les agents nationaux pouvant être mis à disposition à court[1881] ou long terme[1882] auprès de l'Agence. Cette disposition vise à remédier à la difficulté plus logistique que juridique, que constitue l'instabilité des effectifs dont dispose l'agence tant en matière d'hommes que sur le plan des moyens à disposition par les Etats au profit des agences. C'est pour y répondre que le personnel de l'agence Frontex va être considérablement étendu, et selon toute probabilité celui des deux autres agences maritimes devrait connaitre le même mouvement d'augmentation de personnel propre. L'objectif n'est pas de mettre fin aux agents détachés par les États membres, mais d'assurer une certaine stabilité en ce qui concerne la gestion des ressources humaines à la disposition des agences de l'Union.

§868. Les garde-côtes nationaux agissent dans un cadre d'intervention plus stable qui relève principalement de deux statuts. Le premier, ce qui est le cas de la France, du Royaume-Uni ou encore de l'Espagne, réside dans le statut militaire des personnels agissant au titre de la fonction garde-côtes, au sein des eaux nationales. D'autres pays, dont l'Allemagne, confèrent un statut civil aux agents en charge de cette mission et du pouvoir de police en mer[1883]. La différence de statuts implique des conséquences en matière d'usage de la force, et d'engagement des hostilités, ainsi que sur l'interception des navires suspects.

§869. Ainsi, si les garde-côtes ont un cadre précis et défini au niveau de leurs États membres, il n'en est pas de même au niveau de l'Union. Ni la réforme de 2016, ni celle de 2019 n'ont eu pour objectif de créer un « corps » au sens d'une entité administrative indépendante. L'objectif est de permettre une collaboration effective entre les forces des différents États membres et les personnels des agences maritimes par la création d'un cadre de coopération commun. Bien que cette collaboration ne soit pas parfaite, elle apparait comme un terrain de compromis acceptable entre les États membres d'une part, et

---

[1881] Le détachement de courte durée est prévu par l'article 58 de la résolution de 2019, les capacités des États sont prévues par l'Annexe IV de la résolution *Op. cit*

[1882] Le détachement de courte durée est prévu par l'article 57 de la résolution de 2019, les capacités des Etats sont prévus par l'Annnexe III de la résolution *op. cit.*

[1883] L'Allemagne a fondé en 1994 la « Küstenwache » (il vaut mieux de fournir une traduction : Garde côtiére (allemande)), structure fédérale chargée de planifier et de diriger les actions de l'État en mer relevant des services civils disposant de moyens aéromaritimes : garde-frontières, garde-pêches, police maritime, douanes et service de la navigation. M. Picard, « Europe, garde-côtes et action de l'État en mer », Fondation pour la Recherche Stratégique, n° 05/2008, 29 février 2008, https://www.frstrategie.org/web/documents/publications/notes/2008/200805.pdf

l'Union et ses institutions d'autre part, qui se traduisent par l'établissement d'une responsabilité partagée entre l'Agence Frontex et les autorités nationales[18841885].

§870. Le cadre des coopérations, d'ores et déjà en œuvre entre les autorités nationales et les forces propres de Frontex, donne lieu à plusieurs limites. L'une d'entre elle réside dans le fait que les forces nationales des États membres restent responsables, en premier ressort, de la gestion de leurs propres frontières. L'appui de l'Agence n'intervient qu'en cas de crise exceptionnelle et à la demande de l'État membre en question, comme le prévoit l'article 18 du règlement de 1624/2016[1886]. Le concept même de « crise exceptionnelle » si on se réfère aux occurrences présentes au sein du règlement « renvoie à une situation de crises qui dépasse les capacités propres d'un État membre »[1887]. Le règlement évoque ainsi des « zones d'urgence migratoire » définies comme « une zone dans laquelle l'État membre hôte, la Commission, les agences de l'Union compétentes et les États membres participants coopèrent en vue de gérer un défi migratoire disproportionné, existant ou potentiel, caractérisé par une augmentation importante du nombre de migrants arrivant aux frontières extérieures »[1888]. En tout état de cause, plusieurs coopérations peuvent s'opérer dans le cadre de la fonction garde-côtes, à la fois entre États membres eux-mêmes et entre les États membres et les agences[1889].

§871. L'objectif de ces cadres de coopération même limitées demeure avant tout la prévention et le cas échéant la gestion de crises, dans le cas où une tragédie telle que celle qui a eu lieu en méditerranée en 2015 se reproduise. Force est de constater que des leçons en termes de dispositif ont en partie été tirées des crises de 2015 et des difficultés qu'ont connues la Grèce et l'Italie notamment. Cependant, un tel mécanisme de gestion de crise

---

1884 Art. 5 *op. cit.* Règlement 2016/1624.

1885 PC : Si la question de la responsabilité est envisagée ailleurs, plus loin, il est inutile de préciser. Une référence doctrinale pourrait suffire. Elle semble expliquer dans le § 41.

1886 PARLEMENT EUROPÉEN et CONSEIL, *op. cit.*

1887 Article 43 2019

1888 Art. 2 (10) Règlement (UE) 2016/1624 *op. cit.*

1889 Considérant 5 « Afin de garantir la mise en oeuvre effective de la gestion européenne intégrée des frontières, il convient de constituer un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Celui-ci devrait être doté des ressources financières et humaines ainsi que des équipements nécessaires. Le corps européen de garde-frontières et de garde- côtes devrait comprendre l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après dénommée «Agence») et 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. À ce titre, il s'appuiera sur l'utilisation commune d'informations, de moyens et de systèmes au niveau national et sur la réponse de l'Agence au niveau de l'Union. » , Considérant 6 « La gestion européenne intégrée des frontières devrait être mise en oeuvre en tant que responsabilité partagée de l'Agence et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des opérations de surveillance des frontières maritimes et toute autre tâche de contrôle aux frontières. Si les États membres restent responsables au premier chef de la gestion de leurs frontières extérieures dans leur intérêt et dans celui de tous les États membres, l'Agence devrait soutenir l'application de mesures de l'Union relatives à la gestion des frontières extérieures en renforçant, en évaluant et en coordonnant les actions des États membres qui mettent en oeuvre ces mesures. » *Ibid.*

reste soumis au respect du principe de solidarité entre États membres[1890], variable sur laquelle la coopération interinstitutionnelle n'a pas de pouvoir. Dans ce cadre, la fonction garde-côtes, si elle apporte une réponse partielle et des moyens supplémentaires mobilisables par les États en temps normal où en cas de crise, reste soumise à la volonté de ceux-ci, d'agir ensemble face à de telle situation.

b) Le fonctionnement par intégration

§872. Le fonctionnement par intégration est établi au titre du règlement de Frontex par l'article 3[1891]. Celui-ci mêle à la fois des agents dépendant directement de l'Agence Frontex et des agents détachés en charge de la fonction garde-côtes au sein des États membres. L'ensemble forme le corps européen de garde-côtes et de garde-frontières[1892]. Cette stratégie autant juridique que politique répond à un double impératif, tout d'abord juridique, car les agents de Frontex bien que pouvant déployer des opérations conjointes, n'ont pas la capacité de procéder à des arrestations.

§873. Ainsi, cette prérogative appartient en France aux officiers de police judiciaire, et dans d'autres États à d'autres catégories d'agents, cependant que la fonction garde-côtes dépende d'une administration civile ou militaire, elle demeure avant tout une prérogative nationale. Cet état de fait n'est pas remis en cause par le règlement. Celui-ci cherche à combiner les compétences purement nationales et exercées au titre de l'action des agences en favorisant les échanges et facilitant en partie les procédures[1893].

§874. Avant la réforme de 2019, en cours de négociation, la même prérogative s'appliquait en termes d'usage de la force[1894] dans un cadre autre que celui de la légitime

---

1890 ZARRELLA Silvia, *op. cit.* « Caiola, A., « Une base juridique pour la solidarité : l'article 80, seconde phrase, TFUE », C.D.E., 2018/2, p. 437-493 » [en ligne], 2018.

1891 Art. 3 1], Règlement (UE) 2016/1624 « L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après dénommée «Agence»] et les autorités nationales des États membres chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des tâches de contrôle aux frontières, constituent le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » *op. cit.*

1892 « le règlement, malgré son titre trompeur, ne crée pas un véritable corps européen de garde-frontières » entendu comme un corps européen composé de garde-frontières remplaçant les garde-frontières nationaux, mais plutôt une Agence « Frontex + » selon l'expression de Sergio Carrera et Leonhard den Hertog . Le fait que les garde-frontières nationaux conservent le même statut le prouve. Ce n'est pas seulement une discussion d'ordre institutionnel. Elle a aussi des conséquences importantes sur la problématique de la solidarité qui est intimement liée à la répartition des responsabilités entre l'UE et ses Etats membres. » DE BRUYCKER Philippe, « La nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : un modèle neuf bâti sur une logique dépassée », in *Tolbiac - Rez de Jardin - Droit, économie, politique - Magasin - 2018-10434*, [s. n.], 2017.

1893 Art. 4 Règlement (UE) 2016/1624 *op. cit.*

1894 Voir sur le sujet l'annexe du nouveau règlement en cours de négociation, la question de l'usage de la force y est traitée. Art 83.5 et Annexe V de la proposition de règlement *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.*

défense[1895]. La question au cœur de la négociation est bien celle des pouvoirs d'exécution, qui seront confiés aux agents opérant dans le cadre de Frontex. Au cœur des débats aussi bien en 2016 qu'en 2019 demeure la question de l'usage de la force. Celle-ci est encadrée par l'article 40 du règlement de 2016[1896]. Le règlement prévoit que les agents des équipes Frontex peuvent agir avec l'autorisation de l'État hôte[1897], et lors des interventions doivent porter leurs propres uniformes[1898] assortis du brassard indiquant qu'ils agissent dans le cadre d'action d'opération mise en œuvre par Frontex.

§875. Cependant, l'usage de la force est extrêmement encadré tout comme les équipements ou armes autorisés[1899], ainsi seuls « les membres des équipes sont autorisés à employer la force, y compris les armes de service, les munitions et les équipements, avec le consentement de l'État membre d'origine et de l'État membre hôte, en présence de gardes-frontières de l'État membre hôte, conformément au droit national de celui-ci. L'État membre hôte peut, avec le consentement de l'État membre d'origine, autoriser les membres des équipes à employer la force en l'absence de garde-frontières de l'État membre hôte ». Cette limite vient répondre aux « désirs » des États membres de conserver la maitrise des instruments étatique, notamment la question de l'usage de la force.

§876. Cependant, dès 2016 et bien que les autorités nationales puissent prendre un certain nombre d'initiatives, elles se voient appliquer théoriquement par le règlement une obligation de « coopération loyale » [1900] et à une obligation « d'échange d'information »[1901]. Avec le temps et l'évolution des règlements applicables à la coopération au titre de la fonction garde-côtes cette obligation reste essentiellement déclaratoire. Ainsi l'article 20 du règlement de 2016 prévoit-il la composition et les conditions de déploiements des forces au sein du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Cet article distingue deux types de contribution, tout d'abord au titre de la réserve de réaction rapide destinée à faire face aux situations d'urgence[1902] et la

---

Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018, COM/2018/631 final, 12 septembre 2018.

[1895] Art 40 point 7 « Les armes de service ainsi que les munitions et équipements peuvent être utilisés à des fins d'autodéfense et de légitime défense des membres des équipes ou d'autres personnes conformément au droit national de l'État membre hôte. » *op. cit.* Règlement (UE) 2016/1624.

[1896] *Ibid.*

[1897] Art 40 point 3, Règlement (UE) 2016/1624 *Ibid.*

[1898] Art 40 point 4 *Ibid.*

[1899] Art 40 point 5 *Ibid.*

[1900] Art. 9 *Ibid.*

[1901] Art. 10 *Ibid.*

[1902] Art. 20 (5) « La réserve de réaction rapide est un corps permanent mis à la disposition immédiate de l'Agence et qui peut être déployé à partir de chaque État membre dans un délai de cinq jours ouvrables à partir du moment où le plan opérationnel est approuvé par le directeur exécutif et l'État membre hôte. À cet effet, chaque État membre met chaque année à la disposition de l'Agence un certain nombre de garde-

contribution aux forces mêmes de Frontex par le mécanisme des agents détachés[1903] dont la durée de détachement est décidée par l'État membre auquel ils sont rattachés[1904] en fonction des besoins de l'agence et des contraintes nationales.

§877. Pour ce faire et afin que les coopérations et les détachements d'agents nationaux se déroulent de manière plus fluide, l'Agence met en œuvre des points de contact nationaux comme le prévoit l'article 23 de son règlement. Au titre des contributions des Etats membres en matière de personnels, il convient de distinguer la réserve de contrôleurs des retours forcés en vertu de l'article 29, et la réserve d'escortes pour les retours forcés au titre de l'article 30 et enfin de spécialistes des questions de retour avec l'article 31.

§878. L'ensemble des effectifs de ces différentes réserves est fixé par le Conseil d'Administration de l'Agence. Ces réserves permettent par exemple de constituer des « équipes d'intervention européenne pour les retours »[1905], celle-ci sont chargées d'intervenir et de mettre en œuvre les opérations de retour organisé par l'Agence en collaboration avec les États membres. Les différents types d'équipes peuvent être employés pour toutes les opérations de contrôle aux frontières[1906] dans le cadre du droit de l'Union[1907]. Cependant, les membres du corps européen de garde-côtes n'agissent qu'en présence de représentants de l'État membre hôte et sur ses instructions[1908].

§879. De même, c'est l'État hôte qui autorise ou non le fait que les équipes soient armées[1909], les conditions d'engagements de la force[1910], quel type d'armes sont autorisés et les conditions relatives à l'utilisation de l'arme dans le cadre de la légitime défense[1911]. Le même régime d'autorisation de l'État hôte s'applique concernant l'accès aux bases de données nationales[1912]. Ainsi, l'intégration des forces nationales au sein du corps européen de garde-côtes permet d'en renforcer la légitimité. De la même manière, les forces agissant au titre de Frontex se voient quand même limitées dans leurs actions sur le terrain

---

frontières ou d'autres agents compétents. Leurs profils sont établis dans la décision du conseil d'administration. Le nombre total d'agents mis à disposition par les États membres s'élève à un minimum de 1 500 garde-frontières ou autres agents compétents. » *Ibid.*

1903 Art 20 (2) « [...] Les États membres contribuent aux équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes par l'intermédiaire d'une réserve nationale constituée en fonction des différents profils définis, en désignant des garde-frontières et d'autres agents compétents correspondant aux profils requis » *Ibid.*

1904 Art. 20 (10) *Ibid.*

1905 Art. 32 *Ibid.*

1906 Art. 40 (1) *Ibid.*

1907 Art. 40 (2) *Ibid.*

1908 Art. 40 (3) *Ibid.*

1909 Art. 40 (5) *Ibid.*

1910 Art. 40 (6) *Ibid.*

1911 Art. 40 (7) *Ibid.*

1912 Art. 40 (8) *Ibid.*

par les dispositions de leurs États d'origine et celui de l'État hôte. Le règlement établi ainsi une différence nette entre l'intégration des forces nationales au sein du corps européen de garde-côtes, et leur absorption et leur remplacement par Frontex qui n'apparaît pas à l'ordre du jour.

9.3 De Frontex 2 à Frontex 3, nouvel épisode de l'évolution garde-côtes

§880. La mutation de Frontex dénote un accomplissement particulier en termes de rapidité de négociation, et de mise en œuvre. Bien que l'élaboration de la fonction garde-côtes reste toujours en cours, et la mise en œuvre du projet pilote inter agences soit à peine terminée, une nouvelle réforme de l'Agence Frontex est initiée[1913]. Celle-ci a débuté en 2018[1914], et a abouti en avril 2019[1915]. Paradoxalement, c'est la première réforme de fond de l'agence initiée en décembre 2015[1916] qui a mis en lumière les manques de l'Agence en ressources humaines et en matériels, pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée[1917]. Au titre de la mise en œuvre de cette réforme et des objectifs prévus par l'agenda européen en matière de migration, c'est bel et bien un projet de nouvel accord[1918] qui est en cours de négociation. (a)

§881. Cette mutation de l'agence, la seconde après celle de 2015, étend considérablement les possibilités de l'Agence en élargissant son champ de coopération au titre de la fonction garde-côtes et de ses propres missions. De plus, la coopération interinstitutionnelle serait étendue avec l'établissement d'actions communes avec l'agence européenne pour l'asile EASO[1919], qui elle-même est en cours de réforme.

§882. Si la fonction garde-côtes souffre de certaines faiblesses à sa conception, la proposition de règlement devrait être adoptée aussi rapidement que le précédent avec une version finale courant avril 2019. Ainsi, le trilogue a d'ores et déjà commencé suite à la

---

1913 BERTHELET Pierre, « Frontex 3.0 : l'agence connaît une nouvelle réforme ! », sur *Secu-interieure* [en ligne], publié le 8 octobre 2018.

1914 Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 *op. cit.*

1915 Position de négociation *op. cit.* Résolution législative Frontex du 17 avril 2019 *op. cit.*

1916 *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*, COM(2015) 671 final, 15 décembre 2015, [consulté le 12 février 2018].

1917 « État de l'Union 2018 : Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé et parfaitement équipé », *Discours sur l'Etat de l'Union 2018*, 12 septembre 2018.

1918 Proposition de Règlement du Parlement européenne et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes *op. cit.* ; *Contribution de la Commission à la réunion des dirigeants sur la voie à suivre concernant les dimensions interne et externe de la politique migratoire*, COM(2017) 820 final/2, 12 décembre 2017.

1919 EASO, *EASO document unique de programmation : Programmation pluriannuelle 2017-2019, programme de travail 2017*, Office des Publications de l'Union Européenne, 2016. ; FERNÁNDEZ ROJO David, « From EASO to the European Agency for Asylum », sur *EU Immigration and Asylum Law and Policy* [en ligne], publié le 15 octobre 2018.

position adoptée par le Conseil en février dernier[1920], après l'accord partiel de décembre sur la coopération avec les États tiers[1921]. (b)

a) Le développement opérationnel de l'Agence Frontex avec la réforme de 2019

§883. Les agences, et notamment Frontex, envisagent leurs actions comme permettant d'affronter et d'anticiper des crises au sein de l'Union ou dans son voisinage immédiat. Cette prévention se matérialise par l'aide directe à des États tiers[1922] ou des États membres[1923] qui seraient confrontés à une situation exceptionnelle aux frontières[1924] dépassant leurs propres capacités nationales.

§884. Dans une telle situation, l'État membre concerné peut demander des renforts à l'Agence au titre de l'article 41-1 du règlement. Celui-ci dispose que « Lorsqu'un État membre est confronté à des défis migratoires disproportionnés dans certaines zones d'urgence migratoire situées à ses frontières extérieures, caractérisés par des afflux migratoires mixtes importants, cet État membre peut demander le renfort technique et opérationnel d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires composées d'experts des agences de l'Union compétentes qui exercent leurs activités conformément à leurs mandats. ». Ainsi, c'est bien le caractère d'urgence et de dépassement des capacités nationales qui sont retenus comme élément de qualification d'une « situation d'urgence ». L'article en lui-même prévoit ainsi un ensemble de situations assez vaste pour faire face aux différentes situations pouvant survenir aux frontières.

§885. Dès lors, le déploiement des équipes d'appuis intervient en renfort des forces nationales de l'État membre qui en formule la demande. De plus, le même article prévoit que les agents constitutifs de ces équipes peuvent venir de divers organismes aussi bien de Frontex que d'Europol ou encore du Bureau européen d'appui en matière d'asile[1925]. Ainsi, la seule limite sur le plan de la provenance des agents, composant les équipes, tient au respect du domaine d'action de l'agence en question au titre de son mandat

[1920] Position de négociation du Conseil 2019 *Op. cit.*
[1921] « Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes : le Conseil dégage un accord partiel sur les retours et la coopération avec les pays tiers », *Communiqué de presse*, 6 décembre 2018.
[1922] Art. 75, Résolution législative 2019 *op. cit.*
[1923] Art 10 § 6,7 et 8 *Ibid.*
[1924] Art. 41 *Ibid.*
[1925] La rédaction même de l'article 41 laisse la porte ouverte aux coopérations car elle évoque d'une part l'évaluation des besoins de l'État comme variable d'ajustement ainsi que l'appui « d'autres agences de l'Union compétentes » selon la situation. Le flou laissé par la rédaction a pour vocation de permettre de s'adapter sans souffrir de règles trop rigides, cependant une telle marge d'interprétation devra être examiné lors de ces utilisations.

fondateur[1926]. En cas de situation de crises mobilisant plusieurs agences et organes de l'Union, c'est la Commission en coopération avec l'État hôte qui établit les modalités pratiques et cadres juridiques de coopération sur place.

§886. Dans ce cadre, l'Agence se trouve impliquée et nécessite de disposer d'un certain nombre de mécanismes qui vise à préserver l'intégrité de l'espace Schengen. Dans le même temps, si un tel déploiement a lieu, le Parlement européen est informé sans délai des mesures mises en œuvre et du suivi de la situation[1927]. L'assistance sur le terrain concerne aussi bien l'aide en termes d'informations en matière d'asile[1928] que le relevé d'empreintes digitales[1929]. À ce titre, les renforts techniques ne sont mis en œuvre qu'à la demande et avec l'accord de l'État hôte, hors la prise d'acte d'exécution par le Conseil au titre de la procédure de l'article 43.

§887. Ainsi, l'action des agences s'inscrit comme un moyen à disposition de la politique extérieure de l'Union européenne, et plus spécifiquement au titre du soutien et de la coopération opérationnelle sur le terrain dans le cadre de gestion de crise. Le concept même polysémique, de qualification propre aux situations de crise, peut être sujet à débat, c'est cette difficulté qui explique en partie l'évocation par les règlements et normes de l'Union de « dépassement des capacités nationales » ou de « situation exceptionnelle ».

§888. Cependant, la question se pose de savoir ce qui se passe lorsqu'un État volontairement ou non ne prend pas la mesure de la crise à ses frontières[1930] ou ne demande pas l'aide de l'Agence[1931], un scénario qu'envisage l'article 43 du règlement. Dans ce cas de figure, le changement notable au titre de ce règlement intervient avec la possibilité ouverte pour le Conseil de potentiellement contraindre un État membre à coopérer avec l'Agence pour mettre en œuvre les mesures nécessaires. Celles-ci peuvent relever du déploiement aussi bien d'équipements techniques jusqu'au déploiement du contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes[1932].

§889. Bien que l'utilisation potentielle de cette disposition doive être mise à l'épreuve de crises concrète, elle étend considérablement les possibilités d'actions et les responsabilités de l'Agence au titre de la préservation des frontières de l'Union. Dans une telle situation, la coopération de l'État membre en question devient une obligation, celle-ci

[1926] Article 41-2, Résolution législative 2019 *op. cit.*
[1927] Art. 43-2 *Ibid.*
[1928] Art. 41 §4 b] *Ibid.*
[1929] Art. 41 §4 a] *Ibid.*
[1930] Art. 43 §1 a] *Ibid.*
[1931] Art. 43 §1 b] *Ibid.*
[1932] Les conditions en sont prévu a l'article 43§3 a]-e) *Ibid.*

est prévue explicitement par l'article 43 § 8 et veille à mettre en œuvre l'acte d'exécution pris pars le Conseil. De plus, le principe de solidarité entre États s'applique théoriquement en cas de situation d'urgence migratoire, la responsabilité est également partagée avec une prise de contrôle possible par le Conseil qui prend ainsi l'ascendant sur l'État membre concerné.

§890. Ce déploiement des agents sur le territoire d'un Etat membre est encadré au titre du règlement Schengen et des règlements actuels de l'Union régissant l'action de Frontex. Ainsi, l'action des agences est limitée aux pays qui constituent le voisinage immédiat de l'Union[1933]. La question de la projection d'officier de liaison provenant des agences au-delà, au titre, par exemple, des opérations PESC, n'est pas envisagée. Cette définition restrictive de la coopération de voisinage[1934] s'explique par la volonté de faire évoluer au plus vite les agences, et de gérer les défis que posent les mouvements de migrations notamment par voie maritime. La gestion de ces défis ne peut pas s'analyser indépendamment d'une véritable politique européenne d'immigration, un objectif difficile à atteindre pour l'Union. De même, l'immigration ne constitue pas le seul défi à relever, mais également la lutte contre la criminalité organisée en mer, les pratiques de pêches INN ou encore la pratique des pollutions volontaires[1935].

§891. La notion de point de contact national, et les missions qui y sont rattachées se trouvent considérablement développées par l'article 13 du règlement de 2019. L'ancien article 23 du règlement de 2016, devenu l'article 13 dans le règlement de 2019, ne tient plus en seulement deux lignes. Il intègre désormais le mécanisme des officiers de liaison destiné à faciliter la communication entre Frontex et les États membres. Ce mécanisme apparaît comme potentiellement reproductible au sein des mandats des autres agences impliquées dans le cadre de la fonction garde-côtes avec l'apport des centres nationaux de coordination. Ce même article établit une différence claire entre les points de contact destinés au relais d'information et les centres de coordination destinées à l'action opérationnelle au titre de l'article 21[1936].

1933 RAPOPORT Cécile, « Politique européenne de voisinage », *RTD eur.*, 2013.(à remettre dans l'introduction)

1934 Art 3 g] « la coopération avec les pays tiers dans les domaines couverts par le présent règlement, plus particulièrement avec les pays tiers voisins et les pays tiers qui ont été identifiés au moyen d'une analyse des risques comme étant des pays d'origine et/ou de transit pour la migration illégale », Résolution législative 2019 *op. cit.*

1935 Article 10 "Tâches de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes " , Résolution législative 2019 *Ibid.*

1936 Art 21, Résolution législative 2019 Ibid. *Ibid.*

§892. Pour ce faire, la création et la rédaction de l'agenda européen en matière d'immigration[1937] marquent une étape déterminante. Cependant, sa mise en œuvre actuelle s'avère limitée dans certains de ses aspects, notamment sur la réforme du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) mis en œuvre en 2010[1938], actif depuis 2011[1939]. Celui-ci rencontre de réelles difficultés sur le terrain, son mandat au regard de la situation étant largement sous-dimensionné[1940] au regard des besoins opérationnels. En effet, la rédaction d'un nouveau mandat de l'agence européenne de l'asile, bien qu'inscrit comme objectif de l'Union en tant que conséquence directe de la crise en méditerranée[1941], fait toujours l'objet de négociation[1942] depuis sa proposition initiale en 2016[1943]. La dernière étape en date réside dans la communication en 2018[1944] de la Commission sur un règlement modifié, règlement lui aussi toujours en négociation à l'heure actuelle.

§893. La difficulté des États membres, à la fois de se mettre d'accord sur le sujet du régime d'asile commun et de la constitution d'une agence à cet effet, se reflète dans les conclusions du conseil du 26 février 2019. Celles-ci prennent acte de l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le projet de réforme de l'EASO[1945]. Cette nouvelle agence

---

1937 FRONTEX et EASO, « EASO and Frontex sign updated Cooperation Plan » [en ligne], *Communiqué de presse*, 18 juillet 2019. Lien ?

1938 La coopération du Bureau avec Frontex est prévu par son mandat au titre de son article 52 *Règlement (UE) 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile*, JOUE, nº L 132/11, 29 mai 2010.

1939 Art. 54 « Le Bureau d'appui est pleinement opérationnel au plus tard le 19 juin 2011 » *Ibid.*

1940 « Les dirigeants de l'UE réunis en juin 2018 sont convenus que les migrations représentent un défi «non seulement pour un seul État membre, mais aussi pour l'Europe dans son ensemble». Pour gérer efficacement les migrations et faire face aux besoins actuels et aux éventuels défis à venir, l'Union européenne doit renforcer les moyens dont elle dispose pour assurer une solidarité européenne, la future Agence de l'Union européenne pour l'asile étant un outil essentiel à cette fin » COMMISSION EUROPÉENNE, « État de l'Union 2018 : Une Agence de l'Union européenne pour l'asile renforcée » [en ligne], *Discours sur l'Etat de l'Union 2018*, 12 septembre 2018.

1941 « a Commission propose d'apporter des modifications ciblées à la proposition relative à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, qui consistent à élargir l'assistance opérationnelle et technique que l'Agence peut offrir aux États membres, y compris en ce qui concerne le déploiement d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires. Le renforcement de l'Agence sera crucial pour aider les États membres à gérer les procédures d'asile avec plus d'efficacité et de rapidité et à prévenir les mouvements secondaires'' »*Ibid.*

1942 BERTHELET Pierre, « La toute nouvelle agence européenne d'asile, un partenaire privilégié pour Frontex », sur *Secu-interieure* [en ligne], publié le 5 novembre 2018.

1943 « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) nº 439/2010 », 4 mai 2016.

1944 *Proposition modifiée de Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) nº 439/2010 Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg, les 19 et 20 septembre 2018*, COM/2018/633 final, 12 septembre 2018.

1945 Point f] par. 13 « Le 23 janvier, la présidence a soumis au Coreper la proposition modifiée, sollicitant un mandat en vue de négociations avec le PE. Au cours des discussions menées au sein du Coreper, il est apparu clairement que les suggestions de compromis de la présidence ne recueillaient pas un soutien suffisant, et ce tant pour des raisons de fond que pour des raisons liées à l'"approche globale". La présidence a poursuivi les travaux au niveau technique et a convoqué, le 4 février, une réunion des

pourrait intervenir en coopération avec la nouvelle agence Frontex, et s'inscrire comme un outil précieux dans la lutte contre les activités illicites en mer. Pour mettre en œuvre cette stratégie, l'EASO et Frontex après avoir signé un premier accord en 2017[1946] poursuivent leur partenariat avec un nouveau plan de coopération commun[1947], qui éclaire les domaines de coopération entre les deux agences. Elle s'avérerait particulièrement stratégique dans la prise en charge des victimes de trafics de migrants par voie maritime.

§894. Les domaines de coopération prévoient ainsi une action commune en matière de retour, volontaire ou forcé, comme envisagé par l'article 10 dans son point 20, toutefois, l'ensemble de ces possibilités ne pourront prendre forme qu'avec l'aboutissement de la réforme de l'EASO et sa transformation en véritable agence. La contribution de celle-ci apparaît indispensable pour faire de la fonction garde-côtes une réalité dans toutes ses dimensions. Sur le même point, la définition actuelle du voisinage serait revue et la limite géographique d'être en contact avec l'Union disparaitrait[1948]. De plus, il est prévu que l'agence puisse agir au titre de la PESC[1949] en appui et en renfort des opérations déployées au titre de l'action extérieure de l'Union.

b) L'intégration d'Eurosur au sein du mécanisme d'information et de coopération

§895. L'un des apports majeurs du règlement de 2019 concernant la coopération au titre de la fonction garde-côtes réside dans l'intégration d'Eurosur[1950] au sein du mandat de l'Agence Frontex[1951]. Cette intégration s'explique par le fait que « Le système européen de surveillance des frontières (Eurosur) est nécessaire au fonctionnement du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes […] pour permettre l'échange d'information et la coopération opérationnelle »[1952]. Dès lors, cette coopération s'étend à la totalité des acteurs impliqués au sein de la fonction garde-côtes, et de l'action du « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes »[1953]. L'objectif affiché dès le

---

conseillers JAI, lors de laquelle un texte de compromis révisé a été examiné. La position des États membres n'ayant pas changé par rapport aux précédentes discussions, la présidence a estimé que toutes les possibilités avaient été épuisées au niveau technique » CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Discussion au sein du Conseil et des instances préparatoires », 2019, p. 9.

1946 EASO et FRONTEX, *Cooperation Plan 2017-2018*, 30 janvier 2017.

1947 EASO et FRONTEX, *Cooperation Plan 2019-2021*, nº signée à Helsinki, 18 juillet 2019.

1948

1949 Article 69 k

1950 Le sysème de surveillance Eurosur à été crée en 2013 au sein de l'Union *op. cit.*

1951 L'Article 1 (9) défini Eurosur comme « le cadre pour l'échange d'informations et pour la coopération entre les États membres et l'Agence » *op. cit.*

1952 Considérant 23 du règlement *Ibid.*

1953 *Ibid.*

considérant 23 réside dans le fait d'accroitre la capacité de réaction et d'action face, notamment, aux activités illicites en mer.

§896. À ce titre, l'actualisation des informations nécessite d'être aussi précise et régulière que possible[1954] et implique aussi bien le service européen pour l'action extérieure que la coopération avec des pays tiers[1955]. Le nouveau règlement dans sa section 3 prévoit ainsi une série de dispositions relatives à ce système de surveillance des frontières au sein des articles 18 à 25. Ainsi le nouveau dispositif d'Eurosur prévoit qu'il s'applique aussi bien aux vérifications aux points de passage frontaliers qu'aux différentes de frontières de l'Union, dont les frontières maritimes[1956]. Cependant, les dispositions de l'article 19[1957] excluent de manière expresse que les personnes interceptées par les États membres relèvent du système Eurosur. Ainsi le règlement de 2019 vient préciser la composition d'Eurosur [1958], où on note entre autres les centres nationaux de coordinations[1959] et la planification intégrée[1960] de l'action, du corps européen de garde-côtes.

§897. La notion de planification intégrée et sa mise en œuvre marquent une étape importante dans la mise en œuvre d'une coopération efficace entre les différents acteurs. Elle inclut les situations de retour, la planification d'urgence, la planification opérationnelle et la planification du développement capacitaire[1961]. La volonté de planification qui apparait dans l'article 9 du règlement vise à faire face à tous les types de situations déjà envisageables par l'agence et les États membres. L'idée de l'intégration des forces nationales et de la coordination entre les trois agences et les États membres est soulignée plusieurs fois comme un des objectifs poursuivis par ce besoin de planification. De la même manière, l'intégration répond à un impératif opérationnel et permet de réduire

---

1954 Art. 18 *Ibid.*
1955 Considérant 77 du Règlement *Ibid.*
1956 Art. 19 *Ibid.*
1957 Article 19 « 1. Eurosur s'applique aux vérifications effectuées aux points de passage frontalier autorisés ainsi qu'à la surveillance des frontières extérieures terrestres, aériennes et maritimes, y compris la surveillance, la détection et la prévention du franchissement non autorisé des frontières et la localisation, l'identification et l'interception des personnes concernées, aux fins de détecter, prévenir et combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et de contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie. 2. Eurosur ne s'applique pas aux mesures d'ordre juridique ou administratif prises lorsque les autorités compétentes d'un État membre ont intercepté des activités criminelles transfrontalières ou des personnes qui franchissent sans autorisation les frontières extérieures » Règlement Garde-côtes 2019 *Ibid.*
1958 Art. 20 *Ibid.*
1959 L'établissement et les missions de ces centres sont définis par l'article 21 du règlement. *Ibid.*
1960 La planification intégrée est prévue au titre de l'article 9 du règlement et comprend notamment « la planification opérationnelle, la planification des mesures d'urgence et la planification du développement capacitaire, et est établi conformément aux paragraphes 2, 3 et 4. ». *Ibid.*
1961 Art. 9 §1 *Ibid.*

in fine le temps de réaction en cas de situation de crise des forces nécessaires pour un déploiement en mer.

§898. Sur cet aspect de gestion de crise, le point 3 de l'article 9 prévoit la répartition des missions en précisant que chaque État est responsable de l'élaboration des plans d'urgence sur son territoire. Cependant, si l'appui de l'agence est envisagé comme faisant partie de ce plan d'urgence, alors celle-ci agit en concert avec l'État membre concerné dans l'élaboration de ce document. La même logique s'applique de manière générale au développement capacitaire[1962] matériel et opérationnel. Pour ce faire, l'agence produit chaque année une synthèse de ces différents plans pour adapter sa propre stratégie[1963] aux moyens dont elle dispose. Cette même logique s'applique aux deux autres agences maritimes, à savoir l'EFCA et l'EMSA.

§899. Ainsi, Frontex s'organise autour de cycles stratégiques tels que les définit l'article 8 du règlement. Ceux-ci fixent les objectifs à atteindre[1964] dans la mise en œuvre de la gestion des frontières[1965]. A ce titre, la stratégie de gestion des frontières est confiée à Frontex, qui travaillera en coopération avec les États et la Commission[1966], cette stratégie au niveau de l'Union se déclinant au niveau national[1967]. La dernière condition qui s'applique à ces différentes stratégies réside dans le fait qu'elles doivent toutes s'inscrire comme conformes au cycle d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières[1968]. Il est prévu en cas de circonstance exceptionnelle de pouvoir adapter ces différentes stratégies[1969]. Bien que cette volonté de coordination des efforts demeure louable, il faudra attendre l'épreuve du temps pour éprouver son efficacité.

§900. Toutefois, l'interaction d'autant d'informations relevant du régime des données personnelles peut susciter un certain nombre de craintes légitimes en matière de droits fondamentaux. L'enjeu semble avoir été pris en compte par le règlement avec la présence de l'article 24 qui prévoit la « surveillance d'Eurosur ». L'idée réside dans le fait que la concentration d'un grand nombre de données à destination des centres nationaux Eurosur

---

1962 Art. 9 §4 *Ibid.*
1963 Art. 9 §5 *Ibid.*
1964 Art. 8 §2 « Le cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières définit par quels moyens relever de manière cohérente, intégrée et systématique les défis dans le domaine de la gestion des frontières et des retours. Il définit les priorités politiques et les orientations stratégiques pour une période de cinq ans en ce qui concerne les composantes énumérées à l'article 3 » *Ibid.*
1965 Art. 8 *Ibid.*
1966 Art. 8 §5 *Ibid.*
1967 Art 8 §6 *Ibid.*
1968 Art. 8 §5 et §6 *Ibid.*
1969 Art. 8 § 8 *Ibid.*

et donc in fine des autorités nationales, nécessite la mise en œuvre d'un certain nombre de garanties et de contrôles en la matière. Sur ce point précis, le règlement reste, « vague », et renvoie à l'élaboration d'un guide d'utilisation Eurosur qui devrait intervenir courant 2019 selon les formes prévues par l'article 23 du règlement.

§901. L'utilisation d'Eurosur s'organise autour d'un certain nombre de dispositifs tels que l'élaboration des tableaux de situation. L'objectif de ces tableaux réside dans le fait de coordonner les informations[1970] et de permettre aux utilisateurs de les consulter. Le règlement prévoit encore une fois une double division des informations entres celles contenue au sein des tableaux de situation nationaux[1971], et celles incluses au sein des tableaux de situation européens[1972].

§902. Toutefois, des situations exceptionnelles, telles que celle connue en mer Méditerranée lors de la « crise des réfugiés », peuvent et vont selon toute probabilité se répéter. En tenant compte de cette réalité et pour y faire face, le règlement prévoit qu'il est possible de mettre en place des « tableaux de situations spécifiques » afin d'« apporter un soutien à des activités opérationnelles spécifiques aux frontières extérieures ou de partages les informations avec les organisations internationales, les institutions, organes et autres organismes de l'Union »[1973]. Cette disposition permet ainsi d'utiliser le support offert par Eurosur pour partager des informations entre les différentes entités de l'Union et permettre une coopération horizontale. L'article évoque également « d'autres organisations internationales ». Celle-ci doit être entendue au sens de l'article 69[1974] du règlement, sont évoquée notamment Interpol, l'OSCE ou encore l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

§903. En termes de fourniture d'informations, l'article 29 sur les services de fusion d'Eurosur vient apporter quelques éclaircissements sur le type d'informations qui sont susceptibles d'être recueillies et transmises à l'agence et aux Etats membres. Le point 2 de l'article vise particulièrement les activités illicites en mer dans son approche du point a) à d). Les ports ou côtes de pays tiers feraient ainsi l'objet de surveillance car ils constituent « des points d'embarcation ou de transit pour les navires ou autres embarcations servant à l'immigration illégale et à la criminalité transfrontalière »[1975]. Au titre de ces surveillances sont également inclus le pistage des navires en haute mer soupçonnés de se livrer à

[1970] Art. 25 *Ibid.*
[1971] Art. 26 *Ibid.*
[1972] Art. 27 *Ibid.*
[1973] Art. 28 *Ibid.*
[1974] Art. 69. *Ibid.*
[1975] Art. 29 §2 a] *op. cit.*

l'immigration irrégulière[1976] ou de contribuer à la criminalité transfrontalière au sein de zone spécifique[1977].

§904. Ces deux possibilités de surveillance se complètent de dispositions propres au sauvetage en mer. Dans ce cadre le sauvetage s'inscrit comme une activité corolaire de la surveillance et non pas un objectif en lui-même. Il est seulement évoqué la transmission d'informations « aux autorités compétentes » en vue d'opération de sauvetage. Qu'il s'agisse du déploiement sur le terrain ou de l'organisation d'une réaction à une situation de crise, c'est bien la coopération et l'interaction institutionnelle qui sont privilégiées en tant que mode d'action.

c) Le renforcement des coopérations interagences

§905. Bien que ce soit l'Agence Frontex qui voit à nouveau son mandat renforcé, force est de constater que la notion de coopération revient comme une constante au sein du nouveau mandat et ceux sur plusieurs points. En premier lieu, dans l'introduction même du règlement, on voit apparaitre la notion de coopération au sein de dix-huit considérants introductifs[1978]. Le recul pris depuis le règlement de 2015[1979] explique en partie cette omniprésence de la coopération au sein du nouveau mandat de l'agence, et l'apparition d'un nouveau guide dans la gestion des frontières, la mise en œuvre de « cycle stratégique d'orientation politique » [1980]. La coopération interagence et entre les agences et les États membres s'inscrit comme une condition d'efficacité de la gestion des frontières en général et de la fonction garde-côtes en particulier.

§906. Le champ de coopération s'étend ainsi à plusieurs institutions de l'Union telles que le Bureau européen du droit d'asile dont la réforme n'a toujours pas abouti, et les agences de l'ONU[1981]. L'évolution ne concerne pas les simples moyens dont disposerait Frontex troisième génération, mais bien l'établissement d'un environnement d'ensemble.

1976 Art. 29 §2 b] *Ibid.*
1977 Art. 29 §2 c] *Ibid.*
1978 Considérant 14, 23, 24, 28, 30, 43 bis, 44 bis, 46, 47, 66, 66bis, 66 ters, 73, 74, 75, 76, 77, 102. Règlement garde côtes 2019 *Ibid.*
1979 Règlement (UE) 2016/1624 *op. cit.*
1980 Considérant 14, le cycle stratégique « tiendra également compte de toutes les interactions pertinentes entre le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et la Commission, les autres institutions et organes, ainsi que de la coopération avec les autres partenaires concernés, notamment les pays tiers et les tierces parties le cas échéant ». *op. cit.*
1981 Art 69 *Ibid.*

À ce titre est prévue la coopération au titre de la fonction garde-côtes de l'Agence avec l'Agence européenne pour l'Asile[1982] qui est elle-même en cours de négociation[1983].

§907. La transformation du Bureau actuel en véritable Agence, constituerait une avancée importante pour le régime d'asile commun d'une part et pour le fonctionnement des coopérations inter agences. D'autre part cela ouvrirait la voie à des coopérations avec Frontex et de manière plus larges les autres agences de l'Union en charge des fonctions garde-côtes. L'objectif du fonctionnement interagence de maximiser l'impact sur le terrain serait par là même renforcé tout comme le référentiel de compétence à dispositions de l'Union[1984].

§908. La principale piste de coopération s'inscrit dans l'action de l'EASO au sein des « équipes d'urgences migratoires » mises en place en 2016[1985], l'idée réside dans le fait que les nouveaux mandats se complètent[1986]. Toutefois, force est de constater que selon toute probabilité, la troisième proposition de réforme de Frontex aboutira juridiquement plus vite que celle concernant la future agence d'asile de l'Union, aujourd'hui encore en négociation suite à des désaccords importants entre les États membres. Cependant, il faut noter que la proposition se base sur la même dynamique que la révision de Frontex de 2016 avec quelques nuances.

§909. L'objectif n'est pas de prendre lieu et place des États membres dans les missions qui relèvent de la fonction garde-côtes, cependant il apparait indispensable de constituer un corps d'agents disponible de manière permanente pour que l'agence puisse agir sur le terrain. Ainsi, l'objectif ne réside pas dans le fait d'établir une démarche

---

1982 Actuellement et le temps que les négociations n'aboutissent pas il s'agit seulement d'un bureau européen en matière d'Asile qui garde tout de même un certain statut d'Agence, mais non comparable à celui de Frontex. *op. cit.*

1983 « Ce soutien devrait aller de pair avec les activités du Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et d'autres agences de l'UE, afin qu'un appui européen pleinement intégré soit fourni en matière de frontières, d'asile et de retours. » *op. cit.*

1984 Actuellement ces compétences contiendrait l'assitanche technique et oppérationelle, le financement propre, l'appuis administratif, l'aide au retour, le déploiement d'équipe sur le terrain, l'aide a la mise en place de centre d'acceuil, la fourniture d'intérprêtes, le déploiement d'équipement technique et enfin uen aide direct aux Etat membres selon les besoin. *Ibid.*

1985 « L'Agence sera en mesure d'offrir un soutien accru aux États membres en période de pression migratoire accrue, y compris par le déploiement rapide d'experts en matière d'asile » *Ibid.*

1986 « La proposition révisée relative à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et la proposition relative au renforcement de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes s'étayent mutuellement et consolident le lien entre les deux agences, afin d'améliorer la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Union. Ces propositions font en sorte que les deux agences coordonnent leurs activités et soutiennent les États membres, par exemple pour le déploiement des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires, y compris dans les actuels «hotspots» ou les futurs «centres contrôlés», dans le but de faciliter les procédures d'asile et de retour et d'apporter un soutien européen pleinement intégré dans le domaine de la migration. » *Ibid.*

institutionnelle supplantant les administrations nationales, il s'agit de renforcer ces capacités individuelles des États membres[1987].

§910. Tout comme la première réforme de Frontex en 2015, cette nouvelle réforme s'inscrit dans un environnement d'ensemble de tensions aussi bien intérieures aux Etats membres qu'extérieures. La fonction garde-côtes ne saurait atteindre sa pleine efficacité dans l'espace et aux frontières de l'Union, si le reste de l'environnement juridique et opérationnel, notamment l'acquisition de moyens propres par les agences et la construction d'une véritable agence européenne du droit d'asile, ne deviennent pas réalité. Si la réforme apparaît en soi comme un succès, en termes de temps de négociation et par les ambitions affichées, elle dépend encore dans une certaine mesure de la bonne volonté des États membres pour atteindre son plein potentiel. L'objectif de cinq mille agents opérationnels en 2021, puis 10 000 garde-frontières et garde-côtes à l'horizon 2027, constitue ainsi un premier test pour mesurer la réussite de cette réforme et la construction réelle et sérieuse d'une fonction garde-côtes à l'échelle de l'Union. Celle-ci ne peut s'accomplir que dans le temps et en négociation avec les États membres, en aucune façon contre eux.

[1987] "La proposition modifiée de la Commission prévoit un certain nombre de possibilités permettant à l'Agence d'offrir aux États membres une assistance opérationnelle et technique plus complète tout au long de la procédure, mais la décision finale sur les demandes de protection internationale restera la responsabilité des autorités nationales dans les États membres. L'Agence pourra également aider les autorités nationales dans la phase de recours, par des recherches juridiques pour des cas individuels. En cas de décision définitive négative, l'Agence pour l'asile, en même temps que le Corps européen permanent de garde-frontières et de garde-côtes renforcé, sera en mesure d'offrir une aide dans la procédure de retour. " *Ibid.*

Conclusion

§911. La fonction garde-côtes s'inscrit dans la continuité de la montée en puissance institutionnelle maritime de l'Union européenne, à la fois en termes d'investissements financiers, et dans son cadre stratégique avec la version révisée de la stratégie européenne de sûreté maritime, seconde version adoptée en 2018[1988]. L'approche stratégique interinstitutionnelle semble présenter une nouvelle approche de la part de l'Union dans le secteur.

§912. Le développement récent des différents règlements de l'Agence européenne de contrôle des pêches[1989], la codification de l'Agence européenne de sécurité maritime, et la seconde modification de l'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières l'illustrent. À ce titre, l'agence Frontex va voir ses effectifs passer de quelques centaines à cinq mille agents en 2021 pour atteindre dix mille en 2027. Cet accroissement important de l'agence traduit la réelle préoccupation de l'Union autour de la question de la protection de ses frontières.

§913. Cependant, l'approche en matière de fonction, propre à la fonction garde-côtes, se traduit par l'interaction entre les différentes institutions. À ce titre, il s'avère indispensable que la réforme du Bureau européen du Droit d'Asile (EASO) parvienne à son terme, pour qu'elle atteigne sa pleine efficacité. L'interconnexion des systèmes d'information au sein d'un même environnement et l'absorption par Frontex du dispositif Eurosur permet de dégager un certain nombre de possibilités opérationnelles et de faciliter les coopérations.

§914. Cependant, ce nouvel environnement se doit d'être contrebalancé par un certain nombre de garanties notamment sur le point de la garantie sur l'utilisation des données à caractère personnelles et sur la transmission de ce type de donnée à des États tiers dans le cadre de la fonction garde-côtes. La stratégie de construction par intégration déjà adoptée dans la première version du corps européen de garde-côtes semble constituer un gage de rapidité, au regard de l'impératif de garantie en matière de respect de la souveraineté des États membres. La preuve en réside dans le temps d'adoption record encore plus court pour le règlement de 2019, que ce fut le cas pour le règlement de 2016.

§915. La vitesse d'adoption cependant devra laisser place à l'analyse pour mettre à l'épreuve ce fonctionnement interinstitutionnel avec l'épreuve du temps et des crises à

[1988] Conclusion du Conseil sur la révision du SSMUE *op. cit.*
[1989] Règlement (UE) 2019/473 *op. cit.*

venir. Si le fonctionnement semble prometteur, il faut l'éprouver en situation réelle pour en mesurer l'efficacité.

§916. L'interconnexion des systèmes d'information au sein d'un même environnement permet d'accroitre à la fois l'efficacité des détections en mer et l'interaction des différents instruments tels que les systèmes satellitaires ou l'utilisation de drones de surveillance en mer qui permet d'accroitre la précision des détections. Toutefois, ce nouvel environnement se doit d'être contrebalancé par un certain nombre de garanties, notamment au regard de l'utilisation des données à caractère personnelles, et sur la transmission de ce type de données à des États tiers dans le cadre de la fonction garde-côtes.

§917. Si la transmission de ce type de donnée à des organisations internationales telle l'ONU ou l'OTAN peut relever d'un cadre général de coopération adopté par l'agence sous le contrôle des institutions, la prudence doit être renforcée en ce qui concerne la coopération avec des États tiers. Si la transmission d'informations au Royaume-Uni ou à la Norvège n'apparait pas comme particulièrement problématique, l'enjeu n'est pas analogue concernant d'autres pays frontaliers de l'Union où ce type d'information pourrait être utilisé contre les populations.

§918. La stratégie de construction par intégration déjà adoptée dans la première version du corps européen de garde-côtes semble constituer un gage de rapidité, particulièrement en termes de garantie de souveraineté pour les États membres. La preuve en réside dans le temps d'adoption record entre le projet de règlement et l'accord final entre le Parlement européen et le Conseil sur le sujet, encore, plus court pour le règlement de 2019 que pour le règlement de 2016. La vitesse d'adoption cependant devra laisser place à l'analyse pour mettre à l'épreuve ce fonctionnement interinstitutionnel avec l'épreuve du temps et des crises à venir. Si le fonctionnement semble prometteur, il faut l'éprouver en situation réelle pour en mesurer l'efficacité.

CONCLUSION GENERALE DE LA THESE

La montée en puissance du cadre normatif de l'Union dans le domaine maritime et la lutte contre les activités illicites

§919. Les activités illicites en mer se sont développées et transformées au travers des années pour devenir aujourd'hui une menace transnationale qui dépasse la capacité individuelle des États. L'Union européenne, en tant qu'organisation internationale à caractère régional, a dû mettre en œuvre les moyens nécessaires pour y faire face.

§920. La première étape de cette montée en puissance du cadre normatif de l'Union s'est traduite par l'élaboration de politiques communes et de stratégies régionales dédiées au secteur maritime. Pour atteindre ses objectifs en matière maritime, l'Union a élaboré sa stratégie maritime globale en 2014, puis l'a révisé en 2019. Celle-ci expose sa capacité d'action sur les mers. A ce titre, l'Union a élaboré un nombre important d'outils pour permettre une action régionale et une meilleure coopération entre ses différentes institutions et ses États membres.

§921. Son action sur les mers se traduit, par exemple, par la protection des activités économiques, allant du transport maritime jusqu'aux activités offshore en renfort des États côtiers[1990]. Le développement d'un cadre juridique régional, et les tentatives d'harmonisation des définitions juridiques et la mutualisation des compétences de surveillance ne constituent que quelques exemples. La stratégie de l'Union en matière maritime se traduit à l'échelle mondiale par le biais de son soutien financier aux instruments internationaux en la matière. L'un des exemples les plus évocateurs de cet engagement réside dans le soutien de l'Union européenne aux différentes ORGP dans le cadre de la lutte contre l'activité illicite que constitue la pêche INN. La lutte contre les activités illicites s'opère par des déploiements navals et la mise en place d'opérations maritimes consacrées à la lutte contre la piraterie en haute mer et à la violence au large des côtes au titre de la PESC.

[1990] TEPHANY Yann, « Les compétences de l'État côtier face aux actes illicites intentionnels visant les plates-formes offshore », in *Challenge économique et maîtrise des nouveaux risques maritimes : Quelle croissance bleue ?*, Gomylex, 2017.TEPHANY Yann, « Les compétences de l'État côtier face aux actes illicites intentionnels visant les plates-formes offshore », in *Challenge économique et maîtrise des nouveaux risques maritimes : Quelle croissance bleue ?*, Gomylex, Bilbao, 2017.

§922. La seconde étape de cette montée en puissance s'opère à travers le développement croissant des institutions dédiées qu'incarnent les Agences européennes et les interactions entre ces dernières. Les trois principales agences maritimes de l'Union européenne que sont l'Agence européenne de contrôle des pêches, l'Agence européenne de sécurité maritime et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Elles soulignent l'accroissement du dispositif institutionnel au service de l'Union, aujourd'hui le plus développé des différentes organisations régionales.

§923. Enfin, la troisième étape de la montée en puissance de l'Union dans le domaine maritime s'est traduite par un mode de fonctionnement différent des institutions et des agences, notamment la possibilité d'une collaboration directe les unes avec les autres. Face aux nouveaux défis, la priorité est donnée à la collaboration interinstitutionnelle plutôt qu'à la création de nouvelles agences. En effet, c'est la modernisation de leur interaction qui est retenue comme axe de travail au cœur des différentes réformes. Celles-ci vont se succéder dans le but d'adapter les cadres juridiques des agences par la mise en œuvre transversale d'une même fonction. À ce titre, la fonction garde-côtes est présentée et perçue en miroir des fonctions garde-côtes nationales. Cependant, sa mise en œuvre se présente comme un ensemble qui implique plusieurs agences de l'Union, au titre de la coopération pour la mise en œuvre de cette fonction garde-côtes. Cette montée en puissance se traduit par l'accroissement considérable des moyens humains et matériels mis à la disposition des agences et l'intégration des forces nationales au sein de l'action des agences, dans le but d'en renforcer l'efficacité opérationnelle.

§924. La création de la fonction garde-côtes et l'adoption de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, marquent deux avancées majeures dans la lutte contre les activités illicites sur les mers. L'Union s'inscrit comme un des acteurs majeurs au niveau mondial dans l'objectif d'établir des mers et des océans plus sûrs[1991]. La capacité d'action de l'Union, renforcée par l'implication de ses États membres et le développement de ses propres institutions, en apporte une preuve supplémentaire.

[1991] « Sûreté maritime : l'UE adopte un nouveau plan d'action pour des mers et des océans plus sûrs », sur *EU Neighbours* [en ligne], publié le 27 juin 2018, [consulté le 24 juillet 2018].« Sûreté maritime : l'UE adopte un nouveau plan d'action pour des mers et des océans plus sûrs », sur *EU Neighbours* [en ligne], publié le 27 juin 2018.

§925. Dès lors, le cadre juridique applicable aux activités illicites en mer continuera d'évoluer pour s'adapter aux menaces d'avenirs telles que le risque cyber[1992] ou les menaces hybrides[1993]. L'action au niveau régional se trouve partagée entre deux possibilités non conciliables dans sa gestion de la menace. La première qui réside dans l'évolution des institutions européennes qui se trouve constamment à la recherche d'un équilibre conciliant intégration croissante et la mutualisation des moyens nationaux. La seconde alternative s'incarne au travers du retour à une gestion au niveau purement national, possibilité guère envisageable aux vues de la nature des activités illicites et de leurs étendues.

Bilan provisoire de la fonction garde-côtes

§926. D'autres organisations régionales pourraient adopter le même type de stratégies communes en les adaptant à leurs propres spécificités régionales afin de lutter contre les activités illicites en mer. Cependant et pour y parvenir, ces organisations doivent arriver à un degré d'intégration de leurs États membres plus avancé, voire comparable à celui de l'Union européenne. A ce titre, le mode de gestion régionale de la lutte contre les activités illicites en mer peut inspirer d'autres organisations, sans pour autant être repris stricto sensu, les enjeux maritimes étant propres à chaque zone.

§927. L'Union, construite de prime abord avec une logique terrestre, doit aujourd'hui prendre conscience de son identité maritime. Ce défi, à la fois actuel et d'avenir, vise aussi bien l'organisation régionale que constitue l'Union européenne que les autres organisations régionales dans le monde, telles que l'ASEAN, le Mercosur ou encore la CARICOM. Leur stabilité à long terme dépend de leurs capacités à répondre aux défis émergents sur les mers face auxquelles la gestion régionale apparaît comme une plus-value indiscutable en termes d'efficience de la lutte contre des activités par nature transnationale.

[1992] ROCHAS Pierre-Antoine, « Cybersécurité des activités maritimes : analyse d'un cadre juridique en devenir », *ADMO*, XXXVII, 2019.ROCHAS Pierre-Antoine, « Cybersécurité des activités maritimes : analyse d'un cadre juridique en devenir », *ADMO*, XXXVII, 2019.ROCHAS Pierre-Antoine, « Cybersécurité des activités maritimes : analyse d'un cadre juridique en devenir », *ADMO*, université de Nantes, tome XXXVII, 2019.

[1993] COMMISSION EUROPÉENNE, « Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides » [en ligne], *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 13 juin 2018. « Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides », *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 13 juin 2018.

§928. Si le développement matériel et institutionnel de l'Union européenne face aux activités illicites en mer s'avère être une stratégie régionale efficace, elle demeure conditionnée à la volonté des États pour atteindre son plein potentiel. Dans cette optique, la réforme et la transformation en véritable Agence exécutive du Bureau européen du droit d'asile constituent un corollaire indispensable pour que la fonction garde-côtes atteigne sa pleine efficience. Celle-ci s'inscrirait en parallèle de l'évolution des moyens opérationnels dans le cadre de la gestion intégrée des frontières. Cette gestion des frontières ne saurait se constituer uniquement d'une approche répressive. Cependant, le développement des capacités opérationnelles et institutionnelles de l'EASO demandera, selon toute vraisemblance, plus de temps et d'investissement que ce que les États membres ont consenti ces dernières années.

§929. La diversité et la complexité des problématiques liées à la lutte contre les activités illicites en mer, au sein d'espaces maritimes aux statuts juridiques multiples, viennent les inscrire comme un objectif avant tout régional, propre à la mise en œuvre d'une action inter agences. L'objectif demeure la complémentarité des forces, pour in fine renforcer les moyens nationaux en cas de crises ou de situations inhabituelles en mer. La construction et le développement de la fonction garde-côtes au sein des mandats des différentes agences maritimes ne constituent qu'une étape supplémentaire dans une maritimisation toujours croissante de l'Union.

§930. L'absorption d'Eurosur au sein de l'Agence Frontex, et le développement prévisible de l'échange de données à caractère personnel et opérationnel avec des tiers posent question. Celles-ci s'inscrivent comme un enjeu d'avenir qui nécessitera une nouvelle mutation du droit de l'Union. Les échanges d'informations et le renforcement de l'interopérabilité institutionnelle posent la question de la protection de ces données en interne, et de manières plus prégnantes en externe.

§931. Il apparaît nécessaire d'instituer des contrepoids avec le contrôle de l'utilisation des données personnelles par les agences européennes, auxquelles le nouveau règlement 2018/1725 ne répond qu'en partie. Bien que l'échange de données opérationnelles dans le cadre de la lutte contre les activités illicites en mer avec des États tiers soit une nécessité, il doit s'accompagner d'un cadre qui doit encore être renforcé afin que ces données ne soient pas détournées des objectifs de coopérations.

§932. Ainsi, la mutation des mandats fondateurs et l'acceptation par l'Union d'un certain nombre de concepts hier encore purement étatiques, tels que la sécurité intérieure

ou la sûreté maritime, constituent une évolution de son cadre normatif. Néanmoins, il se révèle impossible pour l'Union, d'anticiper tous les types de menaces sur les mers dans les prochaines années.

§933. Celle-ci doit adapter son cadre juridique régional de manière assez souple face au caractère mouvant des menaces en mer, et assez stricte pour continuer de garantir les droits et libertés individuels des personnes. Cet objectif ne saurait trouver une réponse satisfaisante dans l'établissement ad vitam aeternam d'une solution illusoire par l'établissement d'une véritable « Europe forteresse ». L'Union continue de faire évoluer son cadre juridique et poursuit son action à l'international en faveur de l'émergence de dispositions conventionnelles dédiées au milieu maritime supplémentaire face à cette menace.

Un environnement juridique mouvant avec la progression des besoins d'opération maritime

§934. L'environnement maritime de l'Union est par nature évolutif. Le cadre normatif doit évoluer en conséquence, et à ce titre l'élaboration par fonctions de l'action institutionnelle n'en constitue qu'une des étapes. De par la nature des crises en mer, l'Union européenne doit disposer d'un cadre assez souple pour anticiper, prévenir et contribuer à lutter contre les menaces en mer au titre de la sécurité internationale.

§935. La capacité d'anticipation se traduit à la fois par l'évolution du cadre normatif, notamment celui des agences, et par l'acquisition en propre de moyens d'action en mer hier encore réservés aux seuls États. L'Union doit être en mesure d'envisager des actions de crise aussi bien dans son voisinage géographique immédiat, que dans les zones maritimes sous tension tels que les grandes itinéraires maritimes ou les détroits internationaux[1994]. Ainsi, le déploiement par prévention peut se traduire par le repositionnement ou le déploiement en mer de moyens navals issus des marines des États membres. Dès lors, l'objectif de ces déploiements peut être de sécuriser un passage et ainsi d'éteindre des menaces, ou de faire face à des situations telles que la crise humanitaire qui a eu lieu en mer lors des années 2011 et 2015.

§936. Dans le même temps, l'Union et ses États membres doivent disposer, avec la fonction garde-côtes et les marines nationales, d'une capacité de répression. Cependant,

[1994] GROS-VERHEYDE Nicolas, « La présence maritime coordonnée. Un nouveau concept européen ? », sur *B2 Bruxelles2* [en ligne], publié le 3 septembre 2019, [consulté le 3 septembre 2019].GROS-VERHEYDE Nicolas, « La présence maritime coordonnée. Un nouveau concept européen ? », sur *B2 Bruxelles2* [en ligne], publié le 3 septembre 2019, [consulté le 3 septembre 2019].

l'aspect pénal de la répression pour engager des poursuites à l'encontre des auteurs présumés des activités illicites en mer reste du ressort des États et de leur propre juridiction.

§937. Enfin, que cela soit dans le cadre de la lutte contre la pêche INN, de la lutte contre la piraterie ou encore pour faire face à des catastrophes en mer, l'Union est amenée à collaborer avec d'autres organisations internationales. Ainsi, les coopérations internationales et leur cadre juridique sont amenés à évoluer et se multiplier afin d'organiser une lutte au niveau mondial contre les activités illicites. À ce titre, l'Union se doit de disposer et d'encadrer ces coopérations civiles ou militaires, particulièrement les opérations d'échanges de données avec des États tiers et les autres organisations internationales.

Perspectives d'évolutions

---

§938. L'évolution des menaces laisse présager un grand nombre de défis pour l'Union dans les prochaines années. Les récentes tensions en mer dans un certain nombre de passages internationaux, tel le détroit d'Ormuz, et la difficulté de certains États à assurer leurs missions en termes de sécurité maritime, constituent un enjeu pour l'Union. Ces situations de danger pour les navires battant pavillon d'un des États membres, ou qui portent atteinte plus globalement à la sécurité maritime internationale, pourraient nécessiter une action déterminée de l'Union dans les prochaines années.

§939. L'Union, dans son objectif de protection de ses intérêts stratégiques et dans son rôle de contributrice à la sécurité internationale, pourrait voir ses opérations PESC en matière maritime se multiplier. Cette multiplicité de missions pose la question des moyens que les États membres acceptent de mettre à dispositions de l'Union pour agir sur les mers et d'un possible élargissement de ses compétences en la matière.

§940. Si les actions au large sont prévisibles et vont se multiplier, la protection de frontières maritimes et la gestion de situations humanitaires complexes en Méditerranée vont devenir l'un des enjeux majeurs de l'évolution institutionnelle de l'Union. La capacité d'adaptation de l'Union va être mise à l'épreuve, tout comme sa capacité à trouver des solutions régionales, à des enjeux traditionnellement traités de manière majoritaire au niveau national.

§941. L'un de ses prochains enjeux d'avenir réside dans les rapports que vont entretenir les deux cadres normatifs, que constitue la PESC d'une part, et l'ELSJ d'autre part, afin de se soutenir mutuellement. Si la possibilité pour les agences d'agir en termes de soutien dans le cadre d'opération PESC se confirme, les deux espaces sont amenés à établir à plus ou moins long terme un véritable espace de coopération en matière maritime.

§942. L'élaboration de la fonction garde-côtes marque une étape importante de la montée en puissance de l'Union en matière maritime, et dans son action interinstitutionnelle. L'élaboration de tels mécanismes de coopération et de fonctionnement, non plus dédié à un seul organe ou agence, mais dévolue de manière plus large, pourrait se reproduire dans le temps et dans la pratique de l'Union.

§943. Ainsi, des sujets comme les mécanismes de réaction en cas de crises civiles ou militaires, ou encore pour les enjeux en termes de protection civile, pourraient également faire l'objet de nouvelle « fonction » développée par le droit de l'Union. Celle-ci permettrait d'augmenter l'efficience de la capacité de réaction en cas de crises. À ce titre, une fonction garde-côtes élargie ou l'élaboration d'une nouvelle fonction dédiée au sauvetage en mer et à la gestion de crises humanitaire pourrait apparaître plus qu'opportune face aux défis qui s'annoncent. Sur le même modèle, l'élaboration en termes de « fonction » pourrait être pertinente en matière de défense ou de projection opérationnelle à l'étranger

§944. De même, dans le cadre de son action internationale, l'Union pourrait également utiliser ce mode de fonctionnement dans ses relations avec les autres acteurs internationaux, notamment les autres organisations régionales. Ainsi, le raisonnement en termes de fonction pourrait, notamment dans le cadre de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants, permettre de mieux assurer la surveillance de zones vulnérables à ce genre d'activité illicite en mutualisant les moyens des différents acteurs. Bien qu'un mouvement de mutualisation et de coopération soit à l'œuvre en matière de répression des activités illicites en mer, le volet pénal reste du ressort des ordres juridiques nationaux.

Remerciements 1
Note à l'attention du lecteur 3
Table des abréviations 3
Sommaire 5
Introduction Générale 7
Titre I : Les politiques communes, à l'origine de la construction d'un cadre juridique maritime de l'Union européenne 31
Chapitre I) La politique européenne de la pêche source de la montée en puissance maritime de l'Union 39
1.1 L'émergence d'une compétence exclusive de l'Union issue de l'autonomisation de la PCP 41
a) L'influence du secteur de la pêche dans la construction des compétences européennes. 43
b) La politique de la pêche et la notion de compétence exclusive 48
c) Les normes européennes et le principe de pêche responsable. 52
1.2 Une gestion commune pour la protection d'intérêts régionaux en mer 55
a) L'action de l'Union au sein des organismes régionaux de pêche 55
b) Le secteur économique de la pêche constitutif d'un intérêt stratégique de l'Union 59
c) L'évolution normative de la politique de la pêche. 61
1.3 L'engagement politique et juridique de l'Union européenne dans la lutte internationale contre la pêche INN 65
a) La création d'un cadre juridique issue des travaux de la FAO sur la pêche INN 66
b) Le cadre régional de lutte contre la menace économique et écologique de la pêche INN 69
Chapitre II) Les politiques communes et nationales s'imbriquant pour la répression des activités illicites en mer. 81
2.1 Le cadre général de l'Union européenne à l'encontre des activités illicites au sein de l'espace Schengen. 83
a) Le cadre général de la violence en mer au titre du droit international 84
b) L'espace commun crée par la convention Schengen 88

c) Les apports du troisième pilier de l'Union européenne face aux activités illicites en mer 93

2.2 Les outils du cadre pénal européen dans la lutte contre les activités illicites en mer 95

a) L'importance du mandat d'arrêt européen dans la lutte contre les activités illicites en mer. 97

b) Europol : Une coopération policière indispensable. 100

c) Eurojust : Une coopération des magistrats. 103

2.3 Le cadre pénal général des activités illicites en mer : entre droit national, international et régional 109

a) La qualification juridique spécifique des activités illicites en mer. 114

b) Les activités illicites en mer en tant que menaces contre les intérêts de l'Union : l'exemple de la lutte contre le trafic de drogue en mer 120

Conclusion 124

Chapitre III) L'espace européen de liberté, de sécurité et de justice face aux trafics et au terrorisme maritime 127

3.1 L'espace européen de justice et les activités illicites touchant l'Union européenne 131

a) Le troisième pilier et l'espace européen de liberté de sécurité et de justice. 132

b) La criminalité organisée et le trafic d'armes, une réalité commune à la mer et la terre 137

c) La politique commune d'immigration et le trafic de migrants par voies maritimes 140

3.2 L L'évolution des définitions européennes du terrorisme au sein de l'ELSJ 145

a) La définition du terrorisme au sein de l'Union suite aux attentats du 11 Septembre 2001 146

b) Émergence et évolution du terrorisme maritime 148

c) Les évolutions du droit de l'Union confronte à une menace maritime croissante 151

3.3 L'apport de la PMI dans la lutte contre les activités illicites, la stratégie de sûreté et la stratégie de sécurité maritime 155

a) La Politique maritime intégrée et l'objectif d'harmonisation. 156

b) Les stratégies sectorielles de l'Union sous l'égide de la PMI : l'apport de la SSMUE 160

c) L'environnement commun de partage d'information nourri par Les dispositifs technologiques en mer 165

Conclusion 171

Chapitre IV) Le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense commune dans la lutte contre les activités illicites en mer 175

4.1 L'opération Atalanta, projection internationale d'ambitions régionales 177

a) La projection d'une force régionale au titre du droit international..... 179

b) La complémentarité de la mission Atalanta avec la mission sous mandat de l'OTAN 186

c) Les accords de transfert avec les Etats tiers pour le jugement des pirates, innovation de l'UE 191

4.2 L'Opération EUCAP Somalia, l'aspect civil de la lutte contre les activités illicites en mer 196

a) L'apport d'EUCAP Somalia dans la lutte contre les activités illicites en mer... 197

b) La formation des acteurs nationaux, facteur d'efficacité de la lutte contre les activités illicites en mer 203

4.3 Les opérations PESC, entre droit de l'Union et droit international 207

a) Le déploiement par phase de l'opération dans les limites du cadre onusien 209

b) L'opération d'appui civil EUBAM Lybia 214

c) L'apport de la PESC dans la lutte contre les activités illicites en mer. 216

Conclusion 220

Conclusion générale de la première partie 223

TITRE II : L'ACTION DE L'UNION FACE AUX ACTIVITÉS ILLICITES EN MER AU PRISME DE SON CADRE JURIDIQUE. 227

Chapitre V) L'Agence européenne de sécurité maritime : une tentative juridique de sécurité commune 231
5.1 L'embryon de la sécurité maritime européenne 234
a) L'intérêt à agir de l'Union dans le domaine de la sécurité maritime 235
b) La création nécessaire d'une agence dédiée 240
c) Le tournant de la réforme de l'Agence en 2013 242
5.2 L'action de l'EMSA dans la sécurité maritime de l'Union 245
a) Le risque de pollutions volontaires ou liées aux activités illicites en mer ... 246
b) Une action mesurée et évaluée par les instances européennes 248
c) Les freins institutionnels à l'action de l'agence au sein de l'UE 249
5.3 L'émergence d'une stratégie de sécurité maritime de l'UE 251
a) Une agence au service de la Politique maritime intégrée 252
b) La maritimisation croissante de l'action de l'Union 254
c) La mise en œuvre de la Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne 256
Conclusion 261
Chapitre VI) L'Agence européenne de la pêche au service d'un ensemble normatif européen. 263
6.1 Un organe européen de régulation : l'agence européenne de contrôle des pêches 267
a) Les principes d'une agence décentralisée conciliant respect des normes et gestion des activités en mer 268
b) Les objectifs de l'agence au titre de son mandat 270
c) Une collaboration accrue avec les États dans le respect des normes UE 273
6.2 L'action de l'agence face aux activités illicites en mer 277
a) Le cadre juridique des contrôles en mer : conditions opérationnelles 278
b) L'activité institutionnelle de l'agence contre la pêche INN 280
c) La détection d'activité illicite en mer par le comportement inhabituel ou anormal du navire 283

6.3 le suivi des navires comme outil de surveillance de l'activité en mer 285

a) Le cadre juridique du suivi des activités en mer par satellite 286

b) La survenance d'informations connexes dues à la surveillance satellitaire . 287

c) Le partage d'informations au titre de l'action en mer de l'Agence. 289

Conclusion 292

Chapitre VII) L'agence européenne des frontières extérieures : enjeu juridique pour la gestion de l'espace commun 295

7.1 Les concepts de « frontières nationales » et de « frontières communes de l'Union » 297

a) Le concept de frontières nationales 297

b) Le concept d'espace européen. 302

c) Le concept inachevé de frontières extérieures de l'Union. 304

7.2 La création de l'espace Schengen et de l'agence Frontex. 309

a) L'espace commun nécessitant une gestion coordonnée des acteurs européens 310

b) La création et l'évolution de l'agence Frontex 312

c) L'apport du règlement de 2007 et la réforme de 2011 314

7.3 Les limites internes de l'agence mises en exergue par ses propres rapports annuels 323

a) Les capacités d'action de l'Agence Frontex 324

b) Un dialogue juridique et politique difficile avec les États membres. 326

c) Une situation complexe pour une agence européenne sous-développée 328

Conclusion 333

Chapitre VIII) La remise en cause de Frontex et la création de l'Agence Européenne de Garde-côte 337

8.1 Une action limitée de Frontex voulue par les États membres 339

a) Une limite budgétaire renouvelée. 340

b) Une limite opérationnelle face à des activités illicites aux frontières bien réelles 342

c) Une limite juridique face à la volonté des Etats-membres 345

8.2 La remise en cause du rôle de l'agence à l'occasion de la crise de 2015 349

a) L'ambition de l'Union européenne pour sa sécurité intérieure et extérieure 350

b) Une crise sans précédent, épreuve de force pour les organes européens..... 353

c) L'Agence FRONTEX à l'épreuve de la crise de 2015. 358

8.3 Le crise de 2015 et remise en cause de l'agence..... 361

a) Le cadre de la coopération interagence et interétatique..... 362

b) La gestion des frontières extérieures avec la mise en œuvre de la stratégie européenne de sureté maritime 364

c) La mise en œuvre de et le déploiement de l'opération Sophia 366

8.4 Le projet de refonte du 15 décembre 2015 : un corps européen de garde-côtes. 371

a) La refonte indispensable face à une crise de sécurité intérieure..... 372

b) La fonction garde-côtes européenne et nationale 375

c) Un défi juridique et humanitaire pour la nouvelle agence..... 378

Conclusion 381

Chapitre IX) La coopération interagences : la construction de la fonction garde-côtes 383

9.1 le cadre de la collaboration inter-agence et l'apport de la fonction..... 387

a) La synergie inter-agence, tournant du cadre juridique d'intervention 388

b) La mutualisation des compétences et les accords de mis en œuvre nécessaires 391

c) Entre collaboration et administration, répartition du cadre juridique des missions 393

9.2 L'intégration des forces nationales à la fonction européenne de garde-côtes..... 395

a) Les garde-côtes nationaux et européens : une mission, deux cadres juridiques. 396

b) Le fonctionnement par intégration 400

9.3 De Frontex 2 à Frontex 3, nouvel épisode de l'évolution garde-côtes 405

a) Le développement opérationnel de l'Agence Frontex avec la réforme de 2019 406
b) L'intégration d'Eurosur au sein du mécanisme d'information et de coopération 410
c) Le renforcement des coopérations interagences 414
Conclusion 417
CONCLUSION GENERALE DE LA THESE 420
La montée en puissance du cadre normatif de l'Union dans le domaine maritime et la lutte contre les activités illicites 420
Bilan provisoire de la fonction garde-côtes 422
Un environnement juridique mouvant avec la progression des besoins d'opération maritime 424
Perspectives d'évolutions 425
Bibliographie 435
PARTIE I : DOCTRINE 435
Dictionnaires et Encyclopédies 435
Ouvrages Généraux 436
Chapitre d'ouvrage 438
Revues 444
Thèses 459
Article de Presse 460
Sources Internet pertinentes 462
PARTIE II : NORMES ET JURISPRUDENCES PERTINENTES. 467
Documents et rapports de l'Union européenne 467
Union européenne 467
Communications et communiqués de presse 469
Agences européennes (Rapports et autre documents) 475
Normes de l'Union européenne 478
Décisions et décision Cadre 478
Règlements 483
Directives 488
Résolution du Parlement 489

Stratégies et Action communes 490
Proposition législative 491
Jurisprudences 492
Sources Internationales 493
Traités internationaux 493
Organisations internationales 495
Interpol 495
Organisation de Coopération et de Développement Économiques 495
Organisation des nations unies 495
Organisation des Nations Unies pour les réfugiés 496
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord 496
Organisation Maritime internationale 496
FAO 497

Bibliographie

Partie I : Doctrine

Dictionnaires et Encyclopédies

BERR Claude J., « Union douanière », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2007, [consulté le 3 janvier 2018].

BLUMANN Claude, « Communauté européenne du charbon et de l'acier », Répertoire de droit européen, Dalloz, 1991.

CONSTANTINESCO Vlad et MICHEL Valérie, « Compétences de l'Union européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011.

DAILLIER Patrick, « Pêche », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2015.

DORMOY Daniel, « Organisations internationales », Répertoire de droit européen, 2012.

Id., « Organisations internationales », Répertoire de droit européen, 2012, [consulté le 9 décembre 2016].

GAZIN Fabienne, « Accords de Schengen », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011.

MARMISSE-D'ABBADIE D'ARRAST Anne, « Espace de liberté, de sécurité et de justice », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2010.

MOLINIER Joël, « Agences de l'Union européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2012.

Id., « Primauté du droit de l'Union européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011.

Id, « Principes Généraux », Répertoire de droit européen, 2011.

NELSON Dolliver, « Exclusive Economic Zone », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.

RIDEAU Joël, « Accords internationaux », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2011.

RIGAUX Anne, « Territoire communautaire », Répertoire de droit européen, Dalloz, 1995.

WOLF Sarah, « Territorial Sea », Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009.

« Duties and jurisdiction of flag state and restriction on jurisdiction of states over foreign vessels », *Cases and Materials on the Law of the Sea, Second Edition*, [s. l.], Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

A. OANTA Gabriela, « Illegal Fishing as a Criminal Act at Sea », *La criminalité en mer*, Leiden Boston, Martinus Nijhoff, 2014, p. 149‑ 197.

ALIGISAKIS Maximos et GIANNI Matteo (dir.), *L'Europe face à l'autre: politiques migratoires et intégration européenne*, Genève, Inst. Européen de l'Univ. de Genève, 2003, 192 p.

Id., *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme : Etat des lieux et perspectives*, [s. l.], Lancier, 2010, 331 p., [consulté le 31 mai 2018].

BADRÉ Denis, « Où vont les agences européennes ? », Paris, Sénat, 2009.

BERTHELET Pierre, *Le droit institutionnel de la sécurité intérieure européenne*, Bruxelles, P.I.E.-Lang, 2003, 324 p.

BERTHEZÈNE Clarisse, VAUGHAN Géraldine, VINCENT Julien *et al.*, *Le monde britannique (1815-1931)*, Paris, Belin, 2010, 271 p.

BOUTAYEB Chahira, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4e édition., [s. l.], LGDJ, 2017, 578 p.

CAMMILLERI-SUBRENAT Anne, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Paris, Lavoisier, 2010, 1 vol. (IX-293 p.) p.

CHAUMETTE Patrick et LANGLAIS Peter, « Politique européenne de sécurité maritime », *Transport et sécurité*, Paris, France, Lexis Nexis, 2019.

CHEVALLIER-GOVERS Constance et SCHNEIDER Catherine (dir.), *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, Editions Pedone, 2015, 321 p.

CORTEN Olivier et CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités: commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

COUSSIRAT COUSTÈRE Vincent, LUCCHINI Laurent et QUÉNEUDEC Jean-Pierre (dir.), *La mer et son droit : mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Paris, Pedone, 2003, 712 p.

CUDENNEC Annie, GUEGUEN-HALLOUËT Gaëlle et CENTRE DE DROIT ET D'ÉCONOMIE DE LA MER BREST, L'Union européenne et la mer : vers une politique maritime de l'Union européenne ?, vol. 1, Paris, A. Pedone, 2007, p. XIII-437p.

DEPRÉDURAND Philippe et VERLUISE Pierre, *Union europeenne et la mer ou les limbes d'une puissance maritime*, Paris, Editions L'Harmattan, 2011, 151 p.

FIOTT Daniel, GAUB Florence, LANGE Sabina *et al.*, *A handbook – The EU and the world: players and policies post-Lisbon*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2017, 211 p.

LÉNA Maud, AMBROISE-CASTEROT Coralie, RENUCCI Jean-François *et al.*, *Code de procédure pénale 2018, annoté - 59e éd.*, Édition 2018., [s. l.], Dalloz, 2017, 2892 p.

LEQUESNE Christian et CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES, De la convergence européenne à la mise en oeuvre différenciée : le cas de la politique de la pêche, Sciences Po Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

MOLINIER Joël (dir.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 264 p.

MUNCK Ronaldo (dir.), *Globalisation and Migration: New Issues, New Politics*, 1 edition., Londre, Routledge, 2009, 252 p.

MUNGIANU Roberta, *Frontex and non-refoulement: the international responsibility of the EU*, New York, Cambridge University Press, 2016.

NERI Kiara, *L'emploi de la force en mer*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 625 p.

OLLIVRO Jean, *De la mer au meritoire: faut-il aménager les océans?*, Rennes, Éditions Apogée, 2016, 178 p

PANOSSIAN Anaïd, *La négociation d'accords de pêches par l'Union Européenne.*, Musée Océanographique de Monaco, Pedone, 2013, p. 47- 53.

PAPASTAURIDĒS Euthymios D. et TRAPP Kimberley N., *La criminalité en mer*, Leiden Boston, Martinus Nijhoff, 2014, 733 p.

RICHELIEU Armand Jean du Plessis, *Testament politique*, Teyssier Arnaud (éd.), Paris, Perrin, 2011, 330 p.

SADELEER Nicolas De, DUMONT Hugues, JADOUL Pierre *et al.*, *Les innovations du traité de Lisbonne: Incidences pour le praticien*, Bruylant., Bruxelles, Bruylant Edition, 2011, 331 p.

TERPAN Fabien, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, La documentation française, 2009, 120 p.

VERHOEVEN Joe, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, 856 p.

WIHTOL DE WENDEN Catherine, *La question migratoire au XXIe siècle: migrants, réfugiés et relations internationales*, 3e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2017, 270 p.

AUVRET-FINCK Josiane, « La conditionnalité des Droits de l'Homme dans les accords de l'Union européenne relatifs à la lutte contre la piraterie maritime », *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, Editions Pedone, 2015, p. 137‑ 161.

BALAN Gaëtan, « La fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne : une mise en oeuvre interagences », *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bibao, Gomylex, 2018, p. 393‑ 406.

BALMOND Louis, « Opérations navales de l'OTAN et articulation entre opération nationales, opérations OTAN et opérations UE », *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, Editions Pedone, 2015, p. 137‑ 161.

BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question : la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », *La solidarité dans l'Union européenne - Eléments constitutionnels et matériels*, [s. l.], [s. n.], 2011, p. 248-260.

BASTID-BURDEAU Geneviève, « Migration clandestines et droit de la mer », *La mer et son droit : mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Paris, Pedone, 2003, p. 57‑ 66.

BLUMANN Claude (dir.), *L'Union Européenne et les crises*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 349 p.

BORCHARDT Klaus-Dieter, *L'ABC du droit de l'Union européenne*, 2017e éd., Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2018, 158 p.

BORÉ ÉVENO Valérie, « Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants », in Chaumette Patrick (éd.), *Espaces marins : surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, [s. l.], GOMYLEX, 2016, p. 55‑ 81.

BOUTAYEB Chahira, « L'irrésistible construction d'un espace de sécurité maritime », *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bibao, Gomylex, 2018, p. 343‑ 353.

BURCHETT Julia, « Frontex et l'interopérabilité des systèmes d'information. Réflexion à propos de l'articulation entre les impératifs de sécurité et de liberté », *De Frontex à Frontex: vers l'émérgence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Grenoble, France, Bruylant, 2019, p. 99‑ 114.

CALIGIURI Andrea, « Observations sur la poursuite en justice des pirates », in Sobrino Heredia José Manuel (éd.), *Sûreté maritime et violence en mer*, Université de Bruxelles., [s. l.], Bruylant, 2011, p. 518.

CAMOUS Thierry, « Chapitre 1. Les guerres médiques », *Orients/Occidents, vingt-cinq siècles de guerres*, Paris cedex 1, Presses Universitaires de France, 2007, p. 15‑ 35.

CASTAÑEDA Jorge G., *Negotiations on the Exclusive Economic Zone at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, [s. l.], Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002, 55 p.

CHABOUREAU Eric, « Les accords conclus par l'Union européenne avec des Etats-tiers en matière de lutte contre la piraterie », *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, Editions Pedone, 2015, p. 150‑ 161.

CHEVALLIER-GOVERS Constance, « La création du corps européen des garde-frontières et garde-côtes », *De Frontex à Frontex: vers l'émérgence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Grenoble, France, Bruylant, 2019, p. 25‑ 40.

Id., « La mission EUCAP Nestor, et sa contribution à la lutte contre la piraterie maritime », *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, Editions Pedone, 2015, p. 75‑ 90.

CHURCHILL Robin Rolf et LOWE Alan Vaughan, « Navigation », *The Law of the Sea*, 3rd éd., [s. l.], Manchester University Press, 1999, p. 255‑ 277.

Id., « The exclusive economic zone », *The Law of the Sea*, 3rd éd., [s. l.], Manchester University Press, 1999, p. 160‑ 179.

Id., « Navigation », *The Law of the Sea*, 3rd éd., [s. l.], Manchester University Press, 1999, p. 255‑ 277.

DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain *et al.*, *Droit international public: formation du droit, sujets, relations diplomatiques et consulaires, responsabilité, règlement des différends, maintien de la paix, espaces internationaux, relations économiques, environnement*, 8. éd., Paris, L.G.D.J., Lextenso éd, 2009, 1709 p.

DE BRUYCKER Philippe, « La nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : un modèle neuf bâti sur une logique dépassée », *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ? : [actes du] colloque, Nice, 9 et 10 juin 2016*, Pedonne., Paris, [s. n.], 2017, p. 115‑ 126.

DELCOURT Barbara et DUEZ Denis, « L'Union européenne du Traité de Maastricht à la Convention », *L'État de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, [s. n.], 2004.

DUBOS Olivier, « Les agences décentralisées : catégories juridiques et méandres de la gouvernementalité dans l'Union », *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 127‑ 154.

DUEZ Denis, « La surveillance des frontières. Efficacité et limites du dispositif en vigueur », *La gestion des frontières extérieures de l'Union Européenne: défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté ; actes du Colloque de Nice des 4 et 5 novembre 2010*, Paris, Pedone, 2011, p. 145‑ 163, [consulté le 27 février 2018].

Id., « La "crise" de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », *L'Union européenne: la fin, d'une crise?*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2008, p. 69‑ 84.

EGGER Clara, « L'approche globale européenne à l'épreuve du terrain somalien », *L'union européenne et la paix*, [s. l.], Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017, p. 179‑ 202, [consulté le 12 janvier 2018].

ENGBERG Katarina, *The EU and Military Operations : A comparative analysis*, [s. l.], Routledge, 2013, [consulté le 6 septembre 2018].

HERRBERG Antje, « L'Union européenne, médiateur des conflits, un tournant politique et stratégique ? », *L'union européenne et la paix*, [s. l.], Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017, p. 137‑ 154.

INTERPOL, *Les textes fondamentaux de l'Organisation internationale de police criminelle*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 2001, 472 p.

KRIEGK Jean-François et BARELLA Dominique, *Espace pénal commun en Europe : Quelles perspectives ?*, L'Europe en actions., Paris, Fondation Robert Schuman, 2003, 47 p.

LANGLAIS Peter, *Sécurité maritime et droit de l'union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 955 p.

LARAT Fabrice, « L'espace de liberté, de sécurité et de justice : défis et enjeux d'un projet aux implications multiples », *La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Les Etats membres à l'épreuve*, vol. n° 129, [s. l.], Ecole nationale d'administration, 2009, p. 9‑ 14, [consulté le 23 janvier 2019].

LE GOFF Roland, « Surveillance maritime : Nouvelles technologies et coopérations en vue du développement de la connaissance du domaine maritime », in Chaumette Patrick (éd.), *Espace Marins : Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, [s. l.], Gomylex, 2016, p. 233‑ 246, [consulté le 27 juillet 2018].

LEBOEUF Cédric, « Le phénomène de privatisation: un nécessaire redimensionnement des rôles et des pratiques de coopération en matière de lutte contre les trafics illicites en mer », *Maritime Areas : Control and prevention of illegal traffics at sea.*, [s. l.], GOMYLEX, 2016.

LEGRAND Ph.-E., *Histoires. Livre 7. Polymnie.*, Paris, les Belles lettres (Chartres, impr. de Durand), [s. n.], 1951, 237 p.

LEQUESNE Christian, « Quand la pêche devient une politique européenne », *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 17‑ 43.

LIÉGEOIS Michel, « Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales : Éléments pour une approche comparative », in Balzacq Thierry (éd.), *La sécurité internationale après Lisbonne : Nouvelles pratiques dans l'Union européenne*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2017, p. 157‑ 175, [consulté le 11 janvier 2018].

LITTAYE Anne, MOREL Michel, BONNOT Alain *et al.*, Trafic Maritime : détection des comportements anormaux des navires, *7èmes journées scientifiques et techniques du*

CETMEF, Paris, France, Centre d'Etudes Techniques Maritimes Et Fluviales, 2008, p. 11 pages.

LUKAS Vytautas, « Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Fonction », *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bibao, Gomylex, 2018, p. 381‑ 392.

MEGIE Antoine, « L'UE face aux « crises migratoires » : institutionnalisation communautaire et tensions politiques, 2016. », *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, [s. l.], Peter Lang, 2016, p. 358.

MONAR Jörg, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union Européenne et pour les Etats membres », *La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Les Etats membres à l'épreuve*, vol. n° 129, [s. l.], Ecole nationale d'administration, 2009, p. 15‑ 34, [consulté le 23 janvier 2019].

Id., « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union Européenne et pour les Etats membres », *La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Les Etats membres à l'épreuve*, vol. n° 129, [s. l.], Ecole nationale d'administration, 2009, p. 15‑ 34, [consulté le 23 janvier 2019].

MOREL Michel, LITTAYE Anne, SAUREL Claire *et al.*, « Sécurité et sûreté maritime : traitement et authentification des menaces et des risques en mer », in Appriou sous la direction de Alain (éd.), *Gestion de la complexité et de l'information dans les grands systèmes critiques*, [s. l.], Editions SEE/CNRS, 2009, p. 11 pages.

MOREL Michel, NAPOLI Aldo, LITTAYE Anne *et al.*, « Surveillance et Contrôle des Activités des Navires en Mer », in Roujansky sous la direction de l'IGA J. (éd.), *La sécurité globale : Réalité, enjeux et perspectives*, [s. l.], CNRS Editions, 2009, p. 10 pages. https://hal-mines-paristech.archives-ouvertes.fr/hal-00747883

MORIN Michel, « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats », *Maritime Areas : Control and prevention of illegal traffics at sea.*, [s. l.], GOMYLEX, 2016.

MUSSO Federica, « L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le trafic de migrants en mer et le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders - Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bilbao, Gomylex, 2018, p. 325‑ 342.

NEFRAMI Eleftheria, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant Edition, 2012, 440 p.

NEUILLY Yves Buchet de, « L'Union européenne et la sécurité collective », *L'union européenne et la paix*, [s. l.], Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017, p. 63‑ 86.

PANCRACIO Jean-Paul, « Le droit de la mer face aux nouvelles technologies », *Espace Marins : Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, [s. l.], Gomylex, 2016, p. 207‑ 220, [consulté le 27 juillet 2018]. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01525229

PLATON Sébastien et TOURNEPICHE Anne-Marie, « La coopération aux frontières de l'Europe et le respect des droits fondamentaux », *La coopération, enjeu essentiel du droit des réfugiés*, [s. l.], Pedone, 2015, p. 106, [consulté le 15 mars 2018].

PRESCOTT William Hickling, *Histoire du règne de Ferdinand et d'Isabelle*, Renson G. (trad.), Paris, Firmin-Didot frères fils et Cie, 1861.

PRIOLLAUD François-Xavier et SIRITZKY David, *Le traité de Lisbonne: commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Paris, Documentation française, 2008, 523 p.

PROUTIERE-MAULION Gwenaele, « De la capacité de l'UE en tant qu'acteur régional à développer une action à vocation universelle », *Maritime Areas : Control and prevention of illegal traffics at sea.*, [s. l.], GOMYLEX, 2016.

QUILLÉ Michel, « La coopération entre Europol et Frontex », *De Frontex à Frontex: vers l'émérgence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Grenoble, France, Bruylant, 2019, p. 55‑ 59.

RAPOPORT Cécile, « Le rattachement à la PESC des accords de transfert de l'Union européenne en matière de piraterie maritime », *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, Editions Pedone, 2015, p. 163‑ 185.

REDDÉ Michel, *Mare Nostrum. Les infrastructures, le dispositif et l'histoire de la marine militaire sous l'empire romain*, vol. 260, Année de publication : 1986., Rome, Ecoles françaises d'Athènes et de Rome, 1986, [consulté le 31 mai 2018].

ROUBEAUD Jean-Marc, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°1980, autorisant l'approbation de l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes*, N°2203., Paris, Assemblée nationale, 2005, 22 p. p.

RUBIO Nathalie, « Les régions ultrapériphériques », *Union européenne et outre-mers, unis dans leurs diversités*, [s. l.], P.U.A.M., 2008, p. 121‑ 138. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01652748

SCHEFFER Alexandra de Hoop, « Alliances militaires et sécurité collective : contradictions et convergences », *Le multilatéralisme*, [s. l.], La Découverte, 2007, p. 57‑ 72.

SMITH John, « Historique de la création de l'UCLAF et OLAF », 2016, [consulté le 7 juin 2018].

TEPHANY Yann, « Les compétences de l'État côtier face aux actes illicites intentionnels visant les plates-formes offshore », *Challenge économique et maîtrise des nouveaux risques maritimes : Quelle croissance bleue ?*, [s. l.], GOMYLEX, 2017, p. 239‑ 254.

VANDECASTEELE Arnaud, NAPOLI Aldo et MOREL Michel, Apport du géodécisionnel et de la géocollaboration aux nouveaux systèmes de surveillance maritime, *INFORSID 2011* -

INFormatique des ORganisations et Systèmes d'Information et de Décision, Lille, France, [s. n.], 2011, p. 451-452-ISBN 2-906855-26□X.

VIGNES Daniel-Henri, « Aux origines de la politique communautaires de la pêche », *La mer et son droit : mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Paris, Pedone, 2003, p. 659‑ 672.

WOUTERS Jan et COGOLATI Samuel, « Les relations ONU/UE dans la lutte contre la piraterie maritime », *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, Editions Pedone, 2015, p. 99‑ 116.

Afrique & Francophonie

VESTERGAARD MADSEN Jens et KANE-HARTNETT Liza, « Vers une solution régionale à la piraterie somalienne : Défis et opportunités », *Afrique & Francophonie*, 3e trimestre 2014.

Annales des Mines – Responsabilité et environement

CURY Philippe, « Pour une gestion durable des pêches », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2013/2, 2013, n° N° 70, p. 14‑ 18.

Annuaire Français de droit international

BARDONNET Daniel, « Frontières terrestres et frontières maritimes », *Annuaire Français de Droit International*, 35, 1989, n° 35, p. 1‑ 64.

BARBERIS Julio A., « Réflexions sur la coutume internationale », *Annuaire Français de Droit International*, vol 36, 1990, n° 1, p. 9‑ 46.

CHARLIER Robert, « Résultats et enseignements des Conférences du droit de la mer (Genève 1958 et 1960) », *Annuaire Français de Droit International*, 6, 1960, n° 1, p. 63‑ 76.

CHARPENTIER Jean, « Vers un espace judiciaire européen », *Annuaire Français de Droit International*, 24, 1978, n° 1, p. 927‑ 941.

DE KERCHOVE Gilles et MARQUARDT Stephan, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *Annuaire français de droit international*, 50, 2004, n° 1, p. 803‑ 825.

DUBOUIS Louis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *Annuaire Français de Droit International*, 13, 1967, n° 1, p. 99‑ 152.

KOVAR Robert, « La participation des Communautés européennes aux conventions multilatérales », *Annuaire Français de Droit International*, vol., 21, 1975, n° 1, p. 903‑ 923.

Id., « L'affaire de l'A.E.T.R. devant la Cour de Justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la C.E.E. », *Annuaire Français de Droit International*, 17, 1971, n° 1, p. 386‑ 418.

LAGERWALL Anne, « Que reste-t-il de la compétence universelle au regard de certaines évolutions législatives récentes ? », *Annuaire Français de Droit International*, 55, 2009, n° 1, p. 743‑ 763.

LANDE Adolphe et FISCHER Georges, « La codification du droit international des stupéfiants », *Annuaire Français de Droit International*, 2, 1956, n° 1, p. 557‑ 571.

LE FLOCH Guillaume, « Le premier avis de la formation plenière du tribunal international du droit de la mer : entre prudence et audace », 2015, p. 669‑ 697.

LE POITTEVIN Marcel, « Que signifie l'article 14 de la convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes? », *Annuaire Français de Droit International*, 1, 1955, n° 1, p. 183- 191.

LUCCHINI Laurent, « A propos de l'Amoco-Cadiz — la lutte contre la pollution des mers : Evolution ou révolution du Droit international », *Annuaire Français de Droit International*, 24, 1978, n° 1, p. 721- 754.

MARTIN Jean-Christophe, « La répression des actes de piraterie maritime : développements de poursuites et détention des pirates somaliens », *Annuaire Français de Droit International*, 56, 2010, n° 1, p. 497- 527.

MOMTAZ Djamchid, « La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime », *Annuaire français de droit international*, 34, 1988, n° 1, p. 589- 600.

PANCRACIO Jean-Paul, « L'affaire de l'Achille Lauro et le droit international », *Annuaire Français de Droit International*, 31, 1985, n° 1, p. 221- 236.

PREZAS Ioannis, « En amont des poursuites : à propos du régime juridique des opérations de police menées dans le cadre de la lutte contre la violence maritime somalienne », *Annuaire Français de Droit International*, 58, 2012, n° 1, p. 745- 771.

ROUCHEREAU Françoise, « La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes », *Annuaire Français de Droit International*, 34, 1988, n° 1, p. 601- 617.

SAVADOGO Louis, « Les navires battant pavillon d'une organisation internationale », *Annuaire Français de Droit International*, 53, 2007, n° 1, p. 640- 671.

SCOVAZZI Tullio, « Les épaves de navires d'État », *Annuaire Français de Droit International*, 52, 2006, n° 1, p. 400- 417.

SOREL Jean-Marc et MEHDI Rostane, « L'uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *Annuaire Français de Droit International*, 40, 1994, n° 40, p. 11- 40.

TREVES Tullio, « La Communauté européenne et la zone économique exclusive », *Annuaire Français de Droit International*, 22, 1976, n° 1, p. 653- 677.

WECKEL Philippe, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité », *Annuaire Français de Droit International*, 37, 1991, n° 1, p. 165- 202.

Annuaire du droit Maritime et Océanique

DAILLIER Patrick, « Elargissement des communautés européennes et problèmes de la pêches maritimes », *Annuaire de Droit Maritime et Aéro-spatial*, IX, 1987, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 41/57.

Id., « La C.E.E et la Convention de codification du droit de la mer une première occasion manquée ? », *Annuaire de Droit Maritime et Aérien*, VII, 1983, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 171- 196.

DRAPIER Sandrine, « La Capture de pirates en mer : de droit ou de force », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXX, 2012, p. 99- 114.

GUIZIOU François et DUJARDIN Bernard, « La piraterie maritime : quelques réflexions géographique », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXXVI, 2018, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 415- 426.

LEBOEUF Cédric
Id., « Menaces et risques en mer implication juridiques de la surveillance satellitaire », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXX, 2012, p. 138- 151.

MANIATIS Antonios, « Maritime Migrant Smuggling », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXXIV, 2016, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 11- 19.

MORIN Michel, « L'Union Européenne et l'identification des pays tiers non coopérants dans la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXXIV, 2016, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 229- 248.

Id., « L'Union Européenne et l'identification des pays tiers non coopérants dans la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXXIV, 2016, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 229- 248.

Id., « Les actes législatifs de l'Union européenne Réflexions autour de l'arrêt de la Cour de justice du 5 septembre 2012 rendu dans l'affaire C-355/10 "Surveillance des frontières extérieures maritimes de l'UE" », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXXI, 2013, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 187- 210.

Id., « L'accord FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'Etat du port », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXVIII, 2010, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 393- 410.

PROUTIÈRE-MAULION Gwenaëlle, « Les enjeux de la sécurisation du transport maritime au service de l'action extérieure de l'Union européenne », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXXVI, 2018, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 415- 426.

RICHARD Bruno, « La Zone Economique Exclusive dans la Communauté européenne », *Annuaire de Droit Maritime et Aéro-spatial*, XI, 1991, n° Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, p. 203- 233.

ROCHAS Pierre-Antoine, « Cybersécurité des activités maritimes : analyse d'un cadre juridique en
devenir », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, XXXVII, 2019.

Annuaire de droit européen

FLAESCH-MOUGIN Catherine, BILLET Carole et HAMONIC Anne, « Politiques extérieures , actions extérieures de l'Union Européenne. Approche transversale des relations extérieures de l'Union Européenne », *Annuaire de droit européen*, 2010, n° 2007, p. 385-425.

Brussels Journal of International Studies, septembre 2016

MATTIATO Alessandro, « EU Peacebuilding in the CSDP Framework: The Case of EUBAM Libya », *Brussels Journal of International Studies*, septembre 2016,

Cahier de droit européen

CHAMON Merijn, « Les agences de l'union européenne: Origines, état des lieux et défis », *Cahier de Droit européen*, vol 51, 2015, n° n°1, p. 293- 318.

SCHOTT Cyril, « La sécurité intérieure de l'Union européenne, entre avencées méconnues et défis de la crise ! », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, mars 2017, n° n°33, [consulté le 1 février 2018].

Cahier de Science politiques

ALBESSARD Guillaume, « Gestion de l'immigration clandestine : la puissance normative de l'Union européenne à la dérive ? », *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg*, n°32, juillet 2016, p. 25.

Id., « Cahier n°32 - Gestion de l'immigration clandestine : la puissance normative de l'Union européenne à la dérive ? » [en ligne], *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg*, juillet 2016, [consulté le 19 septembre 2016]. http://popups.ulg.ac.be/1784-6390/index.php?id=859

Civitas Europa

MARTI Gaëlle, « Territoire(s) et Union européenne », *Civitas Europa*, 2015, n° 35, p. 25- 39.

Cultures et Conflits

ADEN Hartmut, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : un système spécifique de multi-level governance », *Cultures & Conflits*, décembre 2002, n° 48.

ALT Eric, « La coopération judiciaire dans un « espace de liberté, de sécurité et de justice » », *Cultures & Conflits*, juin 2002, n° 46, p. 19- 26.

ANDERSON Malcolm, « Les répercussions du Traité d'Amsterdam et de la Déclaration de Tampere sur les Institutions de Police », *Cultures & Conflits*, mars 2002, n° 45, p. 115- 123.

BERTHELET Pierre, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 1 », *Cultures & Conflits*, juin 2002, n° 46, [consulté le 24 juillet 2017].

Id., « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 2 », *Cultures & Conflits*, juin 2002, n° 46, [consulté le 24 juillet 2017].

BIGO Didier et HERMANT Daniel, « Conseil européen de Tampere 15 et 16 Octobre 1999 », *Cultures & Conflits*, 2002, n° 45.

DÉCLARATION DE LAECKEN, « Le sommet européen de Laeken 14-15 décembre 2001: L'avenir de l'Union européenne- Déclaration de Laeken », *Cultures & Conflits*, mars 2002, n° 45.

DEN BOER Monica, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *Cultures & conflits*, mai 1998, n° 31- 32.

LÉVY René et MONJARDET Dominique, « Les polices nationales et l'unification européenne, enjeux et interactions. Remarques introductives », *Cultures & Conflits*, décembre 2002, n° 48, [consulté le 22 juin 2018].

MANGENOT Michel, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », *Cultures & conflits*, juin 2006, n° 62, p. 43- 62.

MEGIE Antoine, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & conflits*, 2006, n° 62, p. 11- 41.

PARIS Natacha, « L'européanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre « la criminalité organisée » dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen », *Cultures & Conflits*, juin 2006, n° 62, p. 79- 105.

SCHERRER Amandine, MÉGIE Antoine et MITSILEGAS Valsamis, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes », *Cultures & Conflits*, septembre 2009, n° 74, p. 91- 110.

CEPS

DEN HERTOG Leonhard et CARRERA Sergio, « A European Border and Coast Guard: Fit for purpose? CEPS Commentary, 24 February 2016 », *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, février 2016, p. 3.

Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres

ÉDOUARD Cuq, « La loi Gabinia contre la piraterie de l'an 67 avant J.-C. », *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres, 67e année*, 67- 2, 1923, n° Mars-Avril 1923, p. 129- 150.

Ceriscope

ROILLE Alexandra Bellayer, « Les enjeux politiques autour des frontières maritimes », *CERISCOPE Frontières*, 2011, [consulté le 13 juillet 2016].

Courrier hebdomadaire du CRISP

BARBIER Cécile, « La coopération européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1997, n° n°1546-1547, p. p.1-54.

COOSEMANS Thierry, « Le renforcement de la sécurité intérieure de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1773, janvier 2006, n° 28, p. 5- 52.

DEDECKER Renée, « L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1393-1394, juillet 2014, n° 8, p. 1- 58.

DEHOUSSE Franklin et ZGAJEWSKI Tania, « La Convention Europol : Un tournant pour la coopération policière européenne ? », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1577-1578, juin 2014, n° 32, p. 1- 45.

Critique internationale

LEQUESNE Christian « Capteurs de quotas. La pêche européenne entre territoires et marché », *Critique Internationale*, 2, janvier 1999, n° 2, p. 121- 131.

Etudes Caraibéennes

LESCURE Jean-Claude, « La sécurité, un enjeu de développement des croisières (1975 – 2010) ? », *Études caribéennes*, août 2012, n° 18.

Etudes

DESCLÈVES Emmanuel, « La mer, vecteur et enjeu du futur », *Études*, Tome 418, mars 2013, n° 3, p. 295- 306.

Etudes du CERIS

LEQUESNE Christian, « Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ? », *Etudes du CERI*, décembre 1999, n° 61, p. pp 1-36.

Etudes Marines

COUTANSAIS Cyrille P., « Géopolitique maritime de l'Union européenne . » [en ligne], *union européenne : le défi maritime*, Etudes marines, décembre 2014, n° 7.

EchoGeo

EUDELINE Hugues, « Terrorisme maritime et piraterie d'aujourd'hui. Les risques d'une collusion contre-nature », *EchoGéo*, juillet 2009, n° 10.

European Union Institute for Security Studies

FIOTT Daniel, « Towards a 'military Schengen'? », *European Union Institute for Security Studies*, Brief SSUE, novembre 2017, p. 4.

European Journal of Sustainable Development

CHINTOAN-UTA Marin et SILVA Joaquim, « EU Coast Guard: A Governance Framework Based on the Principles of Sustainable Development », *European Journal of Sustainable Development*, 5, 2016, n° 2, p. 181- 196.

Guerres mondiales et conflits contemporains

ARNAUD-AMELLER Paule, « De quelques blocus », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 214, 2004, n° 2, p. 7- 27.

FERRAND Bernard, « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XXe et XXIe siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 214, 2004, n° 2, p. 55- 79.

Hyper article en ligne

MEHDI Rostane, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de « l'agenciarisation » de l'Union - Quelques questions constitutionnelles », 2015, p. 698- 713.

Herodote

MABIRE Jean-Christophe, « Somalie, l'interminable crise », *Herodote*, N°111, 2003, n° 4, p. 57- 80.

LOYER Barbara, « L'Union européenne, un territoire en construction. Réflexions sur la crise des réfugiés de 2015 », *Hérodote*, N° 164, mai 2017, n° 1, p. 11- 42.

La Revue des droits de l'Homme

BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « Les boat people de l'Europe. Que fait le droit ? Que peut le droit ? », *La Revue des droits de l'homme*, mars 2016.

FABRIZI-RACINE Nina, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes » [en ligne], *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, mars 2017.

La Revue Géopolitique

DUMONT Gérard-François, « L'UE à rebours de ses principes? », *La revue géopolitique*, 2016.

Id., « La crise des migrants, l'operation anti-passeurs de l'UE et l'ONU », octobre 2015.

Mediteranean Politics

JEANDESBOZ Julien et PALLISTER-WILKINS Polly, « Crisis, Routine, Consolidation: The Politics of the Mediterranean Migration Crisis », *Mediterranean Politics*, 21, 2016, n° 2, p. 316- 320.

Nordic Journal of International Law

BUTLER Graham et RATCOVICH Martin, « Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea », *Nordic Journal of International Law*, 85, juillet 2016, n° 3, p. 235- 259.

Netcom, Réseaux, communication et territoires

FOURNIER Mélanie, « La surveillance maritime en Méditerranée. L'apport de l'imagerie satellitaire à une analyse géographique/géopolitique », *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, août 2010, n° 24-1/2, p. 147‑ 154.

Neptunus

DEMARTINI Caroline, PERRUCHON Isabelle et SIMA Jean-Marc ELLA, « La police en mer », *Neptunus, e.revue*, 8, 2002, n° 2002/1.

LEBOEUF Cédric, « Les systèmes de communication : outils de securite et de sûrete maritimes », *Neptunus*, 19, 2013, p. 2013/2.

Id., « De la coopération inter-étatique en cas d'accident et d'incident de mer : les enquêtes techniques. », *Neptunus*, 2013, p. 2013/2.

Id., « De la coopération inter-étatique en cas d'accident et d'incident de mer : les enquêtes techniques. », *Neptunus*, 2013, p. 2013/2.

LEROY Arnaud et CILIENTO François, « Le Principe de Précaution appliqué à la Politique Commune des Pêches (PCP) », *Neptunus, e.revue*, 5, 1993, n° 1999/3.

MORIN Michel, « L'affaire n°21 du Tribunal International du Droit de la Mer et l'Union Européenne », *Neptunus, e.revue*, 21, 2015, n° 4, p. 8.

Outre-Terre

BEAUVAU Georges, « De Schengen à Schengen : le prix de la sécurité », *Outre-Terre*, 7, février 2004, n° 2, p. 101‑ 104.

BORER Louis-Arthur, « Action française et coopération internationale pour lutter contre les activités maritimes illicites dans la mer des Caraïbes », *Outre-Terre*, 2012, n° n°33-34, p. 619‑ 634.

DELIOLANES Dimitri et FEINGOLD Esther, « La Grèce toujours sous pression », *Outre-Terre*, 2017, n° 52, p. 160‑ 166.

EUDELINE Hugues, « Le terrorisme maritime, une nouvelle forme de guerre », *Outre-Terre*, novembre 2016, n° n°25-26, p. p.83-99.

Id., « Aux origines du terrorisme maritime, les Tigres tamouls », *Outre-Terre*, n° 25-26, novembre 2010, n° 2, p. 75‑ 81.

Paix et Sécurité Européenne et Internationale

BALMOND Louis, « 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*, 8, janvier 2018.

Id., « Retour sur la Stratégie de Sureté Maritime de L'Union européenne », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, novembre 2015, n° n°2, p. 8.

Id., « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA », 2, novembre 2015.

Id., « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA » [en ligne], 2, novembre 2015, [consulté le 6 février 2017]. http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=699

DESCHAUX-DUTARD Delphine, « Les opérations de paix conduites par les organisations régionales euro-atlantiques en 2014-2015 », *Paix et Sécurité Internationales*, n°3, avril 2016.

DI I FILIPPO Marcello, « Irregular migration across the meditherranean sea : problematic issues concerning the internationale rules on safeguard of life at sea. », *Paix et Sécurité Internationales, Revue maroco-espagnole de Droit international et Relations internationales*, 2013, n° 1.

DUEZ Denis, « La surveillance des frontières. Efficacité et limites du dispositif en vigueur » [en ligne], *in Martin, Jean-Christophe, La gestion des frontières extérieures de l'UE: défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté;*, [consulté le 15 février 2018].

Politique européenne

FRANCK Christian, « L'émergence d'un acteur global : expansion géographique et renforcement institutionnel de l'action extérieure de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 22, 2007, n° 2, p. 15- 33.

GUIRAUDON Virginie, « Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, n° 31, novembre 2010, n° 2, p. 7- 32.

LAVALLÉE Chantal et POUPONNEAU Florent, « L'approche globale à la croisée des champs de la sécurité européenne », *Politique européenne*, juin 2016, n° 51, p. 8- 29.

MÉGIE Antoine, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust », *Politique européenne*, n° 23, mars 2007, n° 3, p. 57- 75.

Id., « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust », *Politique européenne*, 23, 2007, n° 3, p. 57.

PFISTER Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurite et de défense : ambiguïtés et potentialités du concept de « gestion civile des crises » », *Politique européenne*, n° 22, n° 2, p. 175- 195.

TULMETS Elsa, « L'exportation des normes « molles » dans la politique extérieure de l'UE, Exporting Soft Norms; in the External Relations of the European Union: One or Several Models? », *Politique européenne*, n° 46, mars 2015, n° 4, p. 34- 58.

Histoire, Economie et Société

KEITH KYLE, « La Grande-Bretagne, la France et la crise de Suez », *Histoire, Économie et Société*, 13, 1994, n° 1, p. 79- 100.

Plein Droit

KARINE Meslin, « Accueil des boat people : une mobilisation politique atypique », *Plein droit*, 70, 2006, n° 3, p. 35‑ 39.

Pouvoir

RICHARDOT Michel, « Interpol, Europol », *Pouvoirs*, 102, 2002, n° 3, p. 77.

Politique étrangère

BIGO Didier, « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », *Politique étrangère*, 61, 1996, n° 1, p. 125‑ 138.

GAULME François, « « États faillis », « États fragiles » : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale, François Gaulme, Fallen States and Fragile States – Twin Concepts in the Midst of a New Vision of the World », *Politique étrangère*, Printemps, avril 2011, n° 1, p. 17‑ 29.

Questions judiciaires

CARTER Raymond H. A., « Chapitre II. Les transports maritimes : un risque diffus, une menace régionalisée », *Questions judiciaires*, janvier 2016, p. 111‑ 190.

Repère

DAUDIN Guillaume et CACHEUX Jacques Le, « III. Les politiques communes de l'Union européenne », *Repères*, avril 2016, p. 36‑ 47.

Recherche - Transports – Sécurité

DEGRÉ Thomas, « L'importance d'une approche de la sécurité maritime fondée sur les modèles d'évaluation des risques », *Recherche - Transports - Sécurité*, 78, janvier 2003, p. 21‑ 32.

Revue Belge de droit International

GARZON CLARIANA Gregorio, « L'Union européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer », *Revue Belge de Droit International*, janvier 1995, p. 36‑ 45.

Revue Juridique de Droit Maritime et Océanique

GONZÁLEZ-LAXE Fernando, « Politique commune de la pêche: des origines à nos jours », *Revue juridique de Droit Maritime et Oceanique*, 11, 2005, n° 2, p. 14.

Revue juridique de l'Ouest

RAPOPORT Cécile, « Apports et limites d'une conditionnalité enrichie pour le voisinage de l'Union européenne élargie », *Revue juridique de l'Ouest*, 2008, n° 1., p. 41‑ 70.

Revue internationale des Sciences administratives

GULBRANDSEN Christer, « Neptune ou Poséidon : La mise en œuvre dans une agence nationale de la législation européenne et mondiale sur la sécurité maritime », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 79, octobre 2013, n° 3, p. 543‑ 562.

Regards croisés sur l'économie

ARIAS FERNÁNDEZ Gil, « La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne », *Regards croisés sur l'économie*, 8, 2010, n° 2, p. 218.

Revue des migrants forcée

KUMIN Judith, « Le défi de la migration mixte par voie maritime », *Revue des migrations forcée*, janvier 2016, n° 51, p. 27‑ 28.

Revue juridique de l'environnement

ROCHE Catherine, « Après l'Erika : la prévention de la pollution des mers par le renforcement de la sécurité maritime en Europe (Erika I) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 27, 2002, n° 3, p. 373‑ 392.

ROY Daniel, « Pollution en mer par rejets illicites d'hydrocarbures des navires : trois arrêts de la cour d'appel de Rennes », *Revue juridique de l'Environnement*, 31, 2006, n° 3, p. 265‑ 287.

Revue de l'Union européenne

ARIAS FERNÁNDEZ Gil, « La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne », *Regards croisés sur l'économie*, 8, 2010, n° 2, p. 218.
ANDREONE Fabrice, « Typologie et cadre juridique des « autres organes de l'Union européenne » », *RUE*, avril 2017, n° 607, p. 221‑ 239.

BLANC Didier, « La lutte de l'Union européenne contre la piraterie maritime dans l'océan Indien : la stratégie réussie d'un acteur global », *Revue de l'Union européenne*, 2016, décembre 2016, n° 603, p. 610.

BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « L'Union et les réfugiés », *Revue de l'Union européenne*, 2017, décembre 2017, n° n°613, p. 598.

LEBOEUF Cédric, « De l'émergence d'un véritable réseau européen de surveillance maritime », *Revue de l'Union européenne*, 2013, janvier 2013, n° 564, p. 13‑ 18.

MAYEUR-CARPENTIER Coralie, « La stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, juin 2016, n° n°599, p. 351‑ 357.

SCHELTER Kurt, « La subsidiarité : principe directeur de la future Europe », *Revue de l'Union européenne*, février 1991, n° 344, p. 138‑ 140.

SCHNEIDER Catherine, « La PESC miracle ou mirage de la construction communautaire ? », *Revue de l'Union européenne*, 2018, juillet 2016, n° 620, p. p.400.

VAN RAEPENBUSCH Sean, « L'arrêt Costa c/ Enel et ses prolongements jurisprudentiels », *Revue de l'Union européenne*, 2015, n° p562, [consulté le 17 février 2017].

Id., « L'arrêt Costa c/ Enel et ses prolongements jurisprudentiels », *Revue de l'Union européenne*, 2015, n° p562.

Revue du Marché commun

CUDENNEC Annie, « La politique commune de la pêche est-elle une politique responsable ? Principe de responsabilité et politique commune de la pêche », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2000, juillet 2000, n° 440.

ELSEN Charles, « L'esprit et les ambitions de Tampere », Les Éditions Techniques et Économiques (éd.), *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 12 1999, n° n°433, p. 6.

Relations internationales

GERMOND Basil, « Les forces navales européennes face aux « nouvelles menaces » en mer », *Relations internationales*, 125, mars 2006, n° 1, p. 45‑ 58.

Revue Générale de Droit International Public

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « A propos de la notions de compétence partagée », *RGDIP*, 2006, n° 2, p. 373‑ 390.

Revue Québécoise de droit Internationale

NDIOR Valère, « Loïc Simonet, Le Traité sur le commerce des armes, 2014 », *Revue québécoise de droit international*, 28, 2015, n° 2, p. 235‑ 239.

NERI Kiara, « Le droit international face aux nouveaux défis de l'immigration clandestine en mer », *Revue québécoise de droit international*, 26, 2013, n° 1, p. 123‑ 153.

Revue International de droit pénal

ANDREONE Fabrice, LAFARGE François et NEFRAMI Eleftheria, « Chronique de l'administration européenne », *Revue francaise d'administration publique*, n° 144, 2012, n° 4, p. 1153‑ 1176.

APOLLIS Gilbert, « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », *Annuaire Français de Droit International*, vol 29, 1983, n° 1, p. 646‑ 673.

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT PÉNAL (dir.), « Le droit pénal de l'Union européenne », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2007.

BEERNAERT Marie-Aude, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2006, n° 1, p. 277.

COMBEAUD Sébastien, « Première réussite pour le principe de reconnaissance mutuelle : le mandat d'arrêt européen », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 77, 2006, n° 1, p. 131‑ 142.

DE BIOLLEY Serge, « Les débuts : acquis de Schengen », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2006, n° 1, p. 23‑ 38.

FALLETTI François, « Chronique d'Eurojust: Où en est Eurojust ? », *Revue internationale de droit pénal*, 76, 2005, n° 3, p. 551.

JÉGOUZO Isabelle, « Le développement progressif du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2006, n° 1, p. 97‑ 111.

LEBLOIS-HAPPE Jocelyne, « Le groupe european criminal policy initiative et le « manifeste pour une politique criminelle européenne » », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 82, novembre 2011, n° 1, p. 131‑ 135.

MONTEIRO Evelyne, « Le renforcement de la responsabilité pénale en matière de pollution maritime », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, octobre 2010, n° Hors-série 8, [consulté le 11 janvier 2018].

NUNZI Alfredo, « European Police Office ? EUROPOL », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2006, n° 1, p. 285.

SATZGER Helmut, « Quels principes pour une politique criminelle européenne après le traité de Lisbonne ? », *Revue internationale de droit pénal*, 82, novembre 2011, n° 1, p. 137‑ 151.

SIMON Denis, « Constitution, souveraineté pénale, droit communautaire », *Nouveaux Cahiers du*
Conseil constitutionnel, décembre 2010, n° n°26, [consulté le 27 juin 2018].

WASMEIER Martin, « The principle of ne bis in idem », *Revue internationale de droit pénal*, 77, 2006, n° 1, p. 121‑ 130.

WEYEMBERGH Anne, « L'harmonisation des procédures pénales au sein de l'Union Européenne », *Archives de politique criminelle*, 2004, n° 26, p. 37‑ 70.

Revue trimestrielle de droit européen

« Portée du principe de subsidiarité : Réponse commune aux questions E-2929/93, E-2930/93, E-2931/93, E-2936/93, E-2938/93, E-2940/93 et E-3102/93 (10 mars 1994) », *Revue trimestriel de droit européen*, juin 1994, n° 2, p. 331.

BEAUVAIS Pascal, « Frontières du droit pénal de l'Union : les difficultés de l'ELSJ « à géométrie variable » », *Revue trimestriel de droit européen*, 2011, n° 3.

BONIFAY Emmanuelle, COLLARD Marie, FONSECA Amélie Da *et al.*, « Le cadre et les principes présidant au développement de la dimension externe de l'ELSJ », *Revue trimestriel de droit européen*, 2014, n° 3.

BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « Bis repetita ? La Cour confirme qu'un accord de transfert, à un État tiers, des pirates appréhendés par la force navale Atalanta est bien un accord PESC dont la négociation doit respecter un minimum d'exigences démocratiques », *Revue trimestriel de droit européen*, 2014, novembre 2016, n° n°3, p. 611.

Id., « Chronique Action extérieure de l'Union européenne : En dépit de certaines difficultés, l'UE tente de relancer sa politique de défense et concentre son action sur la sécurisation de la Corne de l'Afrique », *Revue trimestriel de droit européen*, 2012, mai 2012, n° n°1, p. 259.

DERO-BUGNY Delphine, « De l'intérêt de la qualification d'institution », *Revue trimestriel de droit européen*, 2018, p. 541-562.

DUMAS Perrine, « L'arrêt H. T. : la Cour de justice entre protection et déconstruction des droits garantis aux réfugiés », *Revue trimestriel de droit européen*, mai 2016, n° n°1.

FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Les accords externes de la CEE », mars 1990, n° 1, p. 85-126.

JACQUÉ Jean-Paul et H. WEILER Joseph, « Sur la voie de l'Union européenne, une nouvelle architecture judiciaire », *Revue trimestriel de droit européen*, 1990.

HARMONIC Anne et BILLET Carole, « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne - Réaction
Renouvelée et renforcée de l'Union européenne aux naufrages de migrants en Méditerranée : l'Union européenne à la recherche d'une réponse globale », *Revue trimestriel de droit européen*, 2015, novembre 2015, n° n°3, p. 131.

LABAYLE Henry, « Les principes de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *Revue trimestriel de droit européen*, 2016.

RAPOPORT Cécile, « Politique européenne de voisinage », *Revue trimestriel de droit européen*, novembre 2013, n° 3, p. 593.

Id, « Renforcement de la coopération UE-Turquie en matière migratoire – Cécile Rapoport », *Revue trimestriel de droit européen*, n°3, novembre 2016.

SCHUMACHER Pascal, « Le choix de la base juridique pour un mécanisme d'évaluation de Schengen : une question juridique et politique », *Revue trimestriel de droit européen*, 2013, n° 569.

Revue Historique des armées

LESPINOIS Jérôme de, « De la guerre aérienne en coalition. l'exemple de la participation de la France à quelques opérations récentes (1991-2001) », *Revue historique des armées*, mai 2014, n° 273, p. 63- 72.

NIVET Bastien, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : soft power, hard power ou puissance symbolique ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 97, mars 2015, n° 1, p. 129- 138.

Sécurité Globale

DAGUZAN Jean-François, « Le terrorisme maritime : éléments de réflexions sur une menace (majeure ?) », *Sécurité globale*, 8, 2009, n° n°2, p. 115.

ESTIEVENART Georges, « L'Union européenne et le narco-système mondial », *Sécurité globale*, N° 19, 2012, n° 1, p. 11‑ 36.

ESTIEVENART Georges, « La stratégie européenne de lutte contre les stupéfiants dans le contexte global: ambitions et limites », *Sécurité globale*, 13, 2010, n° 3, p. 41-64.
GALLOUËT Emmanuelle, « La répression du narcotrafic maritime et de la piraterie : deux poids, deux mesures ? », *Sécurité globale*, 2012, n° 19, p. 37-62.

LERAY René, « Vers une stratégie de sécurité extérieure de l'Union européenne », *Sécurité globale*, 19, 2012, n° 1, p. 91.
MATHEY Jean-Marie, « Piraterie : les leçons de l'histoire », *Sécurité globale*, N° 7, n° 1, p. 19‑ 36.

Stratégique

CARON François, « De la maîtrise de la mer », *Stratégique*, N° 89-90, 2008, n° 1, p. 101‑ 147.

Torun Social Science Review

KWIATKOWSKI Przemyslaw, « European Border and Coast Guard Agency - A solution to the migration Crisis », *Torun Social Science Review*, 2, avril 2017, n° 1, [consulté le 15 février 2018].

Transport et Sécurité

CHAUMETTE Patrick et LANGLAIS Peter, « Politique européenne de sécurité maritime », LexisNexis (éd.), *Transport & Sécurité*, 2019.

AKCADAG Emine, *Le potentiel de Smart Power de l'UE : comment penser la puissance européenne ?*, Romer Jean-Christophe (dir.), Thèse, science politique, Université de Strasbourg, 2014, 502 p.

CASTRO Alexandra, *La gouvernance des migrations : de la gestion migratoire à la protection des migrants*, Decaux Emmanuel (dir.), Thèse, Droit, Université Panthéon-Assas, 2014, 389 p.

Id., *La gouvernance des migrations : de la gestion migratoire à la protection des migrants* [en ligne], Paris 2, 2014, [consulté le 11 décembre 2017]. http://www.theses.fr/2014PA020010

DELORD Guillaume, *La mise en oeuvre des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies par l'Union Européenne*, Petit Yves (dir.), Université Nancy 2, 2011, 485

DUCROQUETZ Florence, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, Forteau Mathias et Laly-Chevalier Caroline (dir.), Thèse, Droit, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2010, 499 p.

FOURNIER Mélanie, *L'apport de l'imagerie satellitale à la surveillance maritime. Contribution géographique et géopolitique*, Bakis Henry et Lavaud-Letilleul Valérie (dir.), Thèse, Histoire, Université Paul Valéry - Montpellier III, 2012, 362 p.

FRANCO Elise, *La confiance mutuelle appliquée aux mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'analyse d'une demande d'asile*, Mémoire, Faculté de droit et de criminologie, 2016, 75 p.

GALLOUET Emmanuelle, *Le transport maritime de stupéfiants : Thèse publiée avec le soutien de l'école doctorale science juridique et politique de l'Université d'Aix-Marseille*, Aix-en-Provence, PU Aix-Marseille, 2013, 456 p.

HATZIDIAKOS Andréas Christos, *La PSDC et la gestion civile des crises : le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extéreure de l'UE*, Jeanclos Yves (dir.), Thèse, Sciences politiques, Strasbourg, 2015, 706 p.

LANGLAIS Peter, *Sécurité maritime et droit de l'union européenne*, Picod Fabrice (dir.), Theses, Droit, 2016, 986 p.

LE GOFF Roland, *La protection des navires soumis au risque de piraterie* [microfiche], Chaumette Patrick et Mondielli Eric (dir.), Theses, Droit, Université de Nantes., 2016.

MOULIER Isabelle, *La compétence pénale universelle en droit international*, Stern Brigitte (dir.), Thèse, Droit, Paris 1, 2006, 1050 p.

PROUTIÈRE-MAULION Gwenaëlle, *La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche des états membres : de la liberté de pêche au droit d'exploitation des ressources*, Chaumette Patrick (dir.), Thèse, Droit, Université de Nantes. Faculté de droit et des sciences politiques, 1994, 513 p.

RIGAUD Benoit, *La gouvernance européenne face aux marées noires. Les changements des politiques de sécurité maritime après l'Erika et le Prestige*, Steve Jacob (dir.), Thèse, science politique, Université Laval, 2014, 247 p.

VERNIZEAU Diane, *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, Cudennec Annie (dir.), Thèse, Droit, Université de Bretagne Occidentale, 2013, 415 p.

VESTRIS Isabelle, *Le statut communautaire des régions ultrapériphériques : La construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée* [microfiche], Jos Emmanuel (dir.), thèse de doctorat, droit, Antilles-Guyane, 2010.

ZARRELLA Silvia, *Le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités en matière d'asile entre les États membres de l'Union Européenne*, Haguenau-Moizard Catherine et Serena Rossi Lucia (dir.), Thèse, Droit, Université de Strasbourg, 2016, 155 p.

Article de Presse

L'Expres

GOUËSET, Catherine, « Chronologie de la Somalie (1887-2011) » [en ligne], *L'expres*, 17 octobre 2011. https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/chronologie-de-la-somalie-1887-2011_492055.html

Le Figaro

ARNAUD DE LA GRANGE, « Le Ponant : l'histoire secrète d'une libération », *Le Figaro*, 14 avril 2008.

Le Monde

AUFFRET Simon, « « Grande-America » : trois questions sur un naufrage et le risque de pollution en France », *Le Monde.fr*, 15 mars 2019.

DURUPT Vincent, « Naufrage du pétrolier « Erika » : les autorités n'excluent pas une marée noire », *Le Monde.fr*, 15 décembre 1999.

GARREAU Marion, « Triton, la nouvelle opération de surveillance des frontières européennes », *Le Monde.fr*, 31 octobre 2014.

GROSRICHARD FRANCOIS, « Après le naufrage de l'« Erika », les prémices d'une vraie politique de la mer », *Le Monde.fr*, 14 janvier 2000.

STROOBANTS Jean-Pierre, « Vingt Etats de l'UE créent un embryon de parquet européen », *Le Monde.fr*, 12 octobre 2017.

Federica Mogherini : « Nous avons sauvé en mer 12 600 personnes avec l'opération "Sophia" » [Le Monde] mené par Ducourtieux Cécile, Mogherini Federica, 16 avril 2016, [consulté le 21 septembre 2018].

« Trois semaines après le naufrage du « Grande-America », un risque de pollution « dispersée et limitée » » [en ligne], 2 avril 2019. https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/04/02/trois-semaines-apres-le-naufrage-du-grande-america-seule-une-irisation-de-faible-intensite-est-encore-visible_5444812_3244.html

« Naufrage d'un navire italien au large du Finistère après un incendie à bord » [en ligne], 12 mars 2019. https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/03/12/naufrage-d-un-navire-italien-au-large-du-finistere-apres-un-incendie-a-bord_5435009_3244.html

« Migrants : plus de 10 000 morts en Méditerranée depuis 2014, selon l'ONU », *Le Monde.fr*, 7 juin 2016.

Id, « UE : quels moyens pour le sauvetage des migrants en Méditerranée ? », *Le Monde.fr*, 21 avril 2016.

Id, « Au lendemain des attaques à Paris, la France se recueille », 15 novembre 2015.

Id., « Après l'attaque contre « Charlie Hebdo », des manifestations spontanées dans toute la France », 7 janvier 2015, p. 6.

Id., « L'Amérique frappée, le monde saisi d'effroi », 12 septembre 2001.

Id., « L'Agence européenne de gardes-frontières inaugurée à la frontière bulgaro-turque », *Le Monde.fr*, 6 octobre 2016, [consulté le 19 décembre 2017].

Id., « Drame des migrants en Méditerranée : l'UE veut l'aval de l'ONU », *Le Monde.fr*, 12 mai 2015, [consulté le 19 septembre 2018].

Courrier International

BENINI Sandro, « Union européenne. Migrations. "L'Europe peut maîtriser les flux" » [en ligne], *Courrier international*, 8 septembre 2017. http://www.courrierinternational.com/article/union-europeenne-migrations-leurope-peut-maitriser-les-flux

« L'Europe confrontée à une vague inédite de migrants traversant la Méditerranée selon l'ONU » [en ligne], *Le Monde.fr*, 1 juillet 2015, [consulté le 4 janvier 2018]. http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/07/01/l-europe-confrontee-a-une-vague-inedite-de-migrants-traversant-la-mediterranee-selon-l-onu_4665565_3214.html

« Le naufrage d'un bateau de migrants fait craindre 700 morts en Méditerranée », *Le Monde.fr*, 19 avril 2015, [consulté le 20 septembre 2018].

« La Libye ne veut « ni intervention militaire étrangère ni mission de maintien de la paix » », *Le Monde.fr*, 6 février 2015, [consulté le 19 septembre 2018].

« En Libye, le cessez-le-feu aura été de courte durée », *Le Monde.fr*, 31 juillet 2014, [consulté le 24 septembre 2018].

« Deepwater : quarante jours de marée noire » [en ligne], *Le Monde.fr*, 29 mai 2010. https://www.lemonde.fr/planete/article/2010/05/29/deepwater-un-mois-de-maree-noire_1364240_3244.html

« L'OTAN lance l'opération Ocean Shield au large de la Somalie », *Le Monde.fr*, 17 août 2009.

« Le pétrolier "Prestige" a perdu de 3 000 à 4 000 tonnes de fioul en mer » [en ligne], *Le Monde*, 14 novembre 2002. https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/11/14/le-petrolier-prestige-a-perdu-de-3-000-a-4-000-tonnes-de-fioul-en-mer_298254_1819218.html

Mer et Marine

COGNÉ Gaël, « Grande America : le dispositif anti-pollution évolue » [en ligne], *Mer et Marine*, 3 avril 2019. https://www.meretmarine.com/fr/content/grande-america-le-dispositif-anti-pollution-evolue

Radio France Internationale

« La chronologie des marées noires les plus importantes de l'histoire » [en ligne], *RFI*, 30 avril 2010. http://www.rfi.fr/general/20100430-chronologie-marees-noires-plus-importantes-histoire

« Libye: l'ONU de retour à Tripoli », RFI Afrique, 2016.

Sources Internet pertinentes

Bruxelles2

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La présence maritime coordonnée. Un nouveau concept européen ? », sur *B2 Bruxelles2* [en ligne], publié le 3 septembre 2019, [consulté le 3 septembre 2019]. https://www.bruxelles2.eu/2019/09/03/la-presence-maritime-coordonnee-un-nouveau-concept-europeen/

HUBAUT Leonor et GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le quotidien difficile d'EUBAM Libya », sur *Bruxelles2* [en ligne], publié le 22 octobre 2013, [consulté le 11 septembre 2018].

« La coordination multinationale anti-piraterie (Shade) en quelques mots - Bruxelles2 », sur *Bruxelles2* [en ligne], publié le 8 juin 2010, [consulté le 13 septembre 2018].

« Un centre d'information-coordination maritime pour les navires civils - Bruxelles2 », sur *Bruxelles2* [en ligne], publié le 7 décembre 2008, [consulté le 13 septembre 2018].

« Bilan des opérations anti-piraterie (EUNAVFOR Atalanta, CTF, Otan, Russie, Inde) », sur *Bruxelles2* [en ligne], publié le 25 avril 2011, [consulté le 7 février 2018].

« About Combined Maritime Forces (CMF) », sur *Combined Maritime Forces (CMF)* [en ligne], publié le 18 août 2010, [consulté le 31 août 2018]. https://combinedmaritimeforces.com/about/

Canergie

VIMONT Pierre, « Les intérêts stratégiques de l'Union européenne », sur *Carnegie Europe* [en ligne], publié le 20 avril 2016, [consulté le 14 juin 2016].

Carnet de Recherche Human Sea

CHAUMETTE Patrick, « Échouement, naufrage et coûts de dépollution de l'épave », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 5 novembre 2018, [consulté le 8 novembre 2018]. https://humansea.hypotheses.org/1404

Id., « La Mer Caspienne entre mer et lac », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 29 octobre 2018, [consulté le 8 novembre 2018]. https://humansea.hypotheses.org/1241

Id., « Les réfugiés en mer : droit des réfugiés ou droit de la mer ? », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 1 juin 2018, [consulté le 8 novembre 2018]. https://humansea.hypotheses.org/1049

Id., « Condamnation pour pollution marine – Amende d'un million d'euros », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 8 février 2017, [consulté le 13 juillet 2017]. http://humansea.hypotheses.org/753

Id., « Pêche illégale et ZEE de la Nouvelle Calédonie », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 24 mars 2016, [consulté le 13 juillet 2017]. http://humansea.hypotheses.org/460

Id, « Le Parlement européen défend ses attributions au sein de la PESC », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 3 janvier 2017, [consulté le 13 juillet 2017].

Id, « Piraterie : la CEDH condamne la France pour un délai de comparution excessif », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 12 décembre 2014, [consulté le 29 janvier 2019]. https://humansea.hypotheses.org/106

GARCIA-CACERES Danilo, « La géopolitique maritime du port de Gdynia et la mer Baltique », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 12 juin 2018, [consulté le 8 novembre 2018]. https://humansea.hypotheses.org/1060

SCHÜTTE Béatrice, « Plans to establish Marine Protected Area in the Weddell Sea get rejected at annual CCAMLR meeting », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 8 novembre 2018, [consulté le 8 novembre 2018]. https://humansea.hypotheses.org/1464

TEPHANY Yann, « La France vers la ratification des protocoles SUA 2005 », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 5 juillet 2017, [consulté le 13 juillet 2017]. http://humansea.hypotheses.org/839

Id., « La lutte contre les narco sous-marins », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 21 avril 2016, [consulté le 13 juillet 2017]. http://humansea.hypotheses.org/481

Id., « Sauvetage et migration maritime », sur *Carnet de Recherche Human Sea* [en ligne], publié le 30 octobre 2015, [consulté le 18 avril 2016]. http://humansea.hypotheses.org/369

Id., « MIGRANTS A LAMPEDUSA CONDAMNATION DE L'ITALIE PAR LA CEDH », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 7 septembre 2015, [consulté le 11 septembre 2015]. http://humansea.hypotheses.org/329

Id., « La conservation et l'exploitation durable de la biodiversité en Haute mer », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], publié le 3 février 2015, [consulté le 11 septembre 2015]. http://humansea.hypotheses.org/140#more-140

, « Les résolutions du Conseil de sécurité sur la Corée de Nord et la liberté des mers », sur *Programme Human Sea - Rendre la mer humaine* [en ligne], [consulté le 8 novembre 2018]. https://humansea.hypotheses.org/1014

Diploweb

BERTHELET Pierre, « Géopolitique des migrations. La « gouvernance de Schengen » à la suite des crises migratoires de 2011 et 2015. D'une réforme à l'autre : quoi de neuf ? », *Diploweb.com*, 14 janvier 2018.

DUMONT Gérard-François et VERLUISE Pierre, « Quelles frontières pour l'Union européenne ? Une question révélatrice des enjeux et incertitudes de l'UE », *Diploweb.com*, avril 2015, p. 26.

NUMA Jean-Pierre, « Etude géopolitique et stratégique des flux maritimes, risques et menaces dans l'océan Indien », *Diploweb : Géopolitique, stratégie, relations internationales et cartes*, 28 janvier 2018.

Fondation Robert Schuman

DESCLÈVES Emmanuel, « Question d'Europe n°321 : L'Europe, la puissance et la mer », sur *Fondation Robert Schuman* [en ligne], publié le 15 juillet 2014. http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0321-l-europe-la-puissance-et-la-mer

GAY Corinne, « Le mandat d'arrêt européen et son application par les etats membres », sur *Fondation Robert Schuman* [en ligne], publié le 23 janvier 2006, [consulté le 4 juin 2018].

PERRET Quentin, « Question d'Europe n°22 : L'Union européenne et la gestion des crises », sur *Fondation Robert Schuman* [en ligne], publié le 13 mars 2006. https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0022-l-union-europeenne-et-la-gestion-des-crises

« Sûreté maritime : l'UE adopte un nouveau plan d'action pour des mers et des océans plus sûrs », sur *EU Neighbours* [en ligne], publié le 27 juin 2018, [consulté le 24 juillet 2018].

« La mission EUBAM Libya prorogée jusqu'en août 2017 », sur *EU Neighbours* [en ligne], publié le 6 août 2016, [consulté le 17 septembre 2018].

FONDATION DE LA MER et FONDATION ROBERT SCHUMAN, « Carte interactive des espaces maritimes de l'Union européenne », [consulté le 21 décembre 2017].

Sécurité Intérieure

BERTHELET Pierre, « La toute nouvelle agence européenne d'asile, un partenaire privilégié pour Frontex », sur *Secu-interieure* [en ligne], publié le 5 novembre 2018. https://securiteinterieurefr.blogspot.com/2018/11/la-toute-nouvelle-agence-europeenne.html

Id., « Frontex 3.0 : l'agence connaît une nouvelle réforme ! », sur *Secu-interieure* [en ligne], publié le 8 octobre 2018. http://securiteinterieurefr.blogspot.com/2018/10/frontex-30-lagence-connait-une-nouvelle.html

Id., « Géopolitique des migrations. La « gouvernance de Schengen » à la suite des crises migratoires de 2011 et 2015. D'une réforme à l'autre : quoi de neuf ? », sur *DiploWeb* [en ligne], publié le 14 janvier 2018, [consulté le 15 janvier 2018].

Id., « Les attentats de Paris, effet « 11 septembre » pour l'Europe de la lutte antiterroriste ? », sur *Le Taurillon* [en ligne], publié le 14 novembre 2016, [consulté le 29 mars 2018].

Id., « Les lourdes chaînes de Prométhée, réflexions critiques sur la Stratégie européenne de sécurité intérieure 2015 - 2020 », sur *Groupe de Recherche - Espace Liberté Sécurité Justice* [en ligne], publié le 23 juin 2015, [consulté le 29 mars 2018].

Id., « La stratégie européenne de sécurité intérieure est officiellement renouvelée pour 2015-2020 ! », sur *Securiteinterieure.fr* [en ligne], publié le 17 juin 2015, [consulté le 12 janvier 2018].

Id., « Les axes de la nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure dévoilés par les 28 ministres de l'Intérieur », sur *Securiteinterieure.fr* [en ligne], publié le 8 décembre 2014, [consulté le 12 janvier 2018].

Id., « 5G, terrorisme d'extrême-droite, désinformation et drones : les nouvelles menaces à la sécurité intérieure (19e rapport sur la sécurité) », sur *Securiteinterieure.fr* [en ligne], [consulté le 19 septembre 2019]. http://www.securiteinterieure.fr/2019/09/5g-terrorisme-dextreme-droite.htm«

Id, Le mécanisme de sécurité civile de l'Union a été activé pour aider la France à lutter contre la pollution marine », sur *Secu-interieure* [en ligne], publié le 13 septembre 2019, [consulté le

13 septembre 2019]. https://securiteinterieurefr.blogspot.com/2019/09/le-mecanisme-de-securite-civile-de.html l

Toute l'europe.eu

LABAYLE Henri, « L'embryon de parquet européen est à portée de main », sur *Toute l'europe.eu* [en ligne], publié le 21 mai 2015, [consulté le 20 juillet 2017].

« Le fonctionnement de l'espace Schengen », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 4 septembre 2017, [consulté le 15 juin 2018].

« Pêche européenne : la réforme de 2013 », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 31 août 2017, [consulté le 23 mai 2018].

« Le Fonds pour la sécurité intérieure - FSI », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 31 août 2017, [consulté le 12 janvier 2018].

« La politique commune de la pêche », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], publié le 25 août 2017, [consulté le 23 mai 2018].

« Les pays membres de l'espace Schengen », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], [consulté le 15 juin 2018].

« Qu'est-ce qu'EUROSUR ? », sur *Toute l'Europe.eu* [en ligne], [consulté le 14 décembre 2017].

Autre blog

BOUREZMA Solène, « Historique EUTM- Somalie », sur *Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP)* [en ligne], publié le juin 2015, [consulté le 10 septembre 2018].

CENTRE VIRTUEL SUR LA CONNAISSANCE DE L'EUROPE, « Vers l'espace de liberté, de sécurité et de justice. » https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/329f5ede-a363-41b7-8607-01e0d3a0c868/Resources

« FRONTEX, Surveillance des frontières maritimes extérieure », *L'Observateur de Bruxelles*, 2014/4, novembre 2014, n° n°98, p. 51- 53.

FERNÁNDEZ ROJO David, « From EASO to the European Agency for Asylum: "Business as Usual?" », sur *EU Immigration and Asylum Law and Policy* [en ligne], publié le 15 octobre 2018. http://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/

GONZALEZ Marie, « La Libye : un Etat failli ? », sur *Vision-Internationale* [en ligne], publié le 5 août 2018, [consulté le 17 septembre 2018]. humanitaire.org/content/article/2/refugies-en-mer-boat-people/

LAMBERT Nicolas, « [Cartographies] Mare Nostrum », sur *Carnet (neo)cartographique* [en ligne], publié le 4 février 2015, [consulté le 6 septembre 2017].

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, « Dictionnaire pratique du droit humanitaire : Réfugiés en mer (boat people) », [consulté le 18 janvier 2019]. https://dictionnaire-droit-

NAIM-GESBERT Eric, « “Mare liberum” versus protection de l’environnement marin: de l’évidence d’une pollution marine causée par rejet d’hydrocarbures », sur *Revue juridique de l’environnement (RJE)* [en ligne], publié le 2018, [consulté le 10 mai 2019]. http://publications.ut-capitole.fr/26297/

NOVOSSELOFF Alexandra, « Missions politiques et bureaux des Nations Unies », sur *Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP)* [en ligne], publié le 15 juillet 2012, [consulté le 21 septembre 2018].

RUBIO Nathalie, « ”Les régions ultrapériphériques, frontières avancées de l’Europe?” », sur *GDR Espace de liberté, sécurité et justice* [en ligne], publié le 28 octobre 2012. http://www.gdr-elsj.eu/2012/10/28/frontieres/les-regions-ultraperipheriques-frontieres-avancees-de-leurope/

ROBERT SCHUMAN et DG COMMUNICATION, « La Déclaration Schuman du 9 mai 1950 », 1950. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr

Partie II : Normes et jurisprudences pertinentes.

Documents et rapports de l’Union européenne

Union européenne

OBSERVATOIRE EUROPÉEN DU MARCHÉ DES PRODUITS DE LA PÊCHE ET DE L’AQUACULTURE (EUMOFA), *Le marché du poisson de l’UE*, 2018e éd., [s. l.], Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêches de la Commission européenne, 2018, [consulté le 19 novembre 2018].

Id., *Le marché européen du poisson : édition 2016.*, [s. l.], Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, le Directeur général., 2017.

UNION EUROPÉENNE (dir.), *Versions consolidées du traité sur l’Union Européenne et du traité instituant la Communauté Européenne*, Luxembourg, Office des publ. offic. des Communautés européennes, 1997, 168 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2007 », 2008, [consulté le 15 juin 2018].

Action commune, du 22 avril 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l’article K.3 du traité sur l’Union européenne, concernant un cadre d’échange de magistrats de liaison visant

à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne, CELEX1, JOCE, n° L 105/1, 22 avril 1996, 96/277/JAI.

WEISSENBERGER Jean, « La politique commune de la pêche : Conservation des ressources halieutiques et gestion des activités de pêche », [s. l.], Service de recherche du Parlement européen, 2016.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020 », 2015.

Id., « Le Conseil met en place une opération navale de l'UE visant à démanteler les réseaux de trafiquants d'êtres humains en Méditerranée », 2015, [consulté le 11 septembre 2018].

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne », 2014.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Conclusions du Conseil sur la Corne de l'Afrique », 2011.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) », sur *Pêche - European Commission* [en ligne], publié le 16 septembre 2016, [consulté le 15 novembre 2018].

CONSEIL EUROPÉEN, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Proposition de Valéry Giscard d'Estaing sur la mise en place d'un espace judiciaire européen,* 5 décembre 1977.

PARLEMENT EUROPÉEN, « Plan d'action contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », 2006.

PARLEMENT EUROPÉEN, « Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere », 1999,

DR. JORRIT RIJPMA, « The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management? », [s. l.], Parlement Européen, 2016.

PRÉSIDENCE CHYPRIOTE DE L'UNION EUROPÉENNE, « Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a

Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the “Limassol Declaration" », 2012, [consulté le 20 juillet 2018].

Id., « Politique maritime intégrée: de Lisbonne à Limassol », 2012, [consulté le 24 juillet 2018].

JANSSEN Hans, COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS et COMMISSION DE LA CITOYENNETÉ, DE LA GOUVERNANCE, DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES ET EXTÉRIEURES, « La migration le long de la route de la Méditerranée centrale », 2017, [consulté le 19 décembre 2017].

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, « Guide pratique à l’intention des équipes communes d’enquête », 2017, [consulté le 25 juin 2018].

SERVICE EUROPÉEN DE L’ACTION EXTÉRIEURE, « Mission d’assistance de l’Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya) », 2015,

UNION EUROPÉENNE et COMMISSION EUROPÉENNE, « La dimension internationale de la politique commune de la pêche », 2015, [consulté le 15 novembre 2018].

MILT Kristiina, « Fiche technique sur l’Union européenne :La gestion des frontières extérieures. », Parlement Européen, 2017, [consulté le 29 juin 2017].

« Fiche d’information sur la mission intégrée de l’Union européenne d’assistance aux frontières en Lybie (EUBAM) », 2018, [consulté le 17 septembre 2018].

« Réforme de la PCP: création d’une nouvelle agence européenne de contrôle des pêches en vue d’une meilleure application de la réglementation », 2004.

PABRIKS Artis, *Nouveau système de contrôle des frontières : entretien avec Artis Pabriks* [Parlement Européen] mené par, 6 juillet 2016, [consulté le 30 août 2016].

Communications et communiqués de presse

Rapports

ARTIS PABRIKS et COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES, « Rapport sur la 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 (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)) », Bruxelles, Parlement Européen, 2016.

COMMISSION EUROPÉENNE,

« Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2007 », 2008, [consulté le 15 juin 2018].

« Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres », Bruxelles, Commission européenne, 2011.

Id., « Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2004/757/JAI concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue », Bruxelles, Commission des communautés européennes, 2009.

COMMISSION EUROPÉENNE et DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MIGRATION ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES, « Dix-septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective », Bruxelles, 2018.

Id., « Cinquième rapport de la Comission au Parlement européen, au conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes », [s. l.], Commission européenne, 2017, [consulté le 24 janvier 2018].

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Plan d'action Antidrogue de l'UE (2017-2020) », Bruxelles, Union européenne, 2017.

Id., « Rapport explicatif sur la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (Texte approuvé par le Conseil le 28 mai 1998) », [s. l.], 1998.

FRANÇOIS-NOËL BUFFET, « Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen. », Paris, Sénat, 2017.

GOMES Ana, « La dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune - », [s. l.], Parlement Européen, 2013.

LÖVIN Isabella, « Rapport sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondial - le rôle de l'Union européenne », Bruxelles, Parlement européen : Commission de la pêche, 2011.

MM. CÉDRIC PERRIN, RACHEL MAZUIR ,CO-PRÉSIDENTS et M. JEAN-PIERRE VIAL ET MME CHRISTINE PRUNAUD,SÉNATEURS, « Libye : entre sortie de crise et tentation du statu quo », Sénat, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 2018.

OMARJEE Rapporteur pour avis: Younous, « Avis de la Commission du Développement régional à l'intention de la commission de la pêche sur la gestion des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques », [s. l.], 2007.

PARLEMENT EUROPÉEN, « Rapport sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne - », Strasbourg, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 2016, [consulté le 29 août 2016].

PEERS Steve, « Analysis : The EU Border Guard takes shape », [s. l.], 2016, [consulté le 7 juillet 2016]. http://www.statewatch.org/analyses/no-285-eu-border-guard.pdf

SERVICE EUROPÉEN DE L'ACTION EXTÉRIEURE, « Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne : Rapport annuel sur les missions et opérations », [s. l.], 2016.

Id., *Règlement (CE) 2244/2003 de la Commission du 18 décembre 2003 établissant les modalités d'application du système de surveillance des navires par satellite*, JOUE, n° L 233/17, 20 décembre 2003, p. 17–27.

Communication

« Dix-neuvième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective », *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil*, 24 juillet 2019.

« État de l'Union 2018 : Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé et parfaitement équipé », *Discours sur l'Etat de l'Union 2018*, 12 septembre 2018.

« État de l'Union 2018 : Une Agence de l'Union européenne pour l'asile renforcée » [en ligne], *Discours sur l'Etat de l'Union 2018*, 12 septembre 2018.

« Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides » [en ligne], *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 13 juin 2018.

Contribution de la Commission à la réunion des dirigeants sur la voie à suivre concernant les dimensions interne et externe de la politique migratoire, COM(2017) 820 final/2, 12 décembre 2017.

« Communication relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 27 septembre 2017.

La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies, 17 février 2017

« Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil : Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route », 2016

« Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte. /Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », 28 juin 2016.

Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne, JOIN/2016/018 final, 6 avril 2016.

« Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'application du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil*, 1 octobre 2015.

« Agenda européen en matière de migration », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 mai 2015.

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, COM/2016/0116 final

Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l'Europe, COM/2015/0673 final, 15 décembre 2015, p. 11.

Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr: éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, JOIN/2014/09 final, 6 mars 2014.

« Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime: prochaine évolution de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil*, 8 juillet 2014.

« La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 septembre 2012.

« Avancée décisive grâce à l'accord entre les institutions de l'Union européenne concernant une approche commune sur les agences », *Communiqué de Presse*, 13 juin 2012.

« Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées », 12 juin 2012.

« Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 20 septembre 2011.

« Communication relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 juillet 2011.

« La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre », *JOUE*, 22 novembre 2010, p. 27.

« Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative à un projet de feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE », 20 octobre 2010.

Feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE, COM/2010/0584 final, 20 octobre 2010.

Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union européenne, COM/2009/0536 final, 15 octobre 2009.

Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE, COM/2009/0538 final, 15 octobre 2009.

« Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée », 11 septembre 2009, p. 13.

« Justice, liberté et securité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 10 juin 2009.

« Agences européennes – Orientations pour l'avenir {SEC(2008) 323} », *Communication*, 11 mars 2008.

« Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 13 février 2008.

« Participation de la Communauté européenne aux Organisations Régionales de Pêche (ORP) », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 8 décembre 1999.

« Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 10 octobre 2007.

Livre bleu : Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM/2007/575 final, 10 octobre 2007.

« Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2006 », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 3 juillet 2007.

« Mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 28 juin 2006.

« Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005 », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 28 juin 2006.

Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers, COM/2006/0275 final, 7 juin 2006.

Livre Vert : Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers, vol. Volume II Annexe, Luxemburg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006, 55 p.

« Elaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 2 juin 2005.

« Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, 10 mai 2005.

Communication relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes, COM/2003/0229 final, 2 mai 2003.
Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE, n° C 332 E/300, 19 septembre 2001, 2001/0217/CNS.

« Livre blanc sur la gouvernance européenne », *JOCE,* 25 juillet 2001.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur un deuxième train de mesures communautaires en matière de sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier ERIKA, COM/2000/0802 final, 7 décembre 2000.

« Communication de la Commission concernant la création d'Eurojust », 22 novembre 2000.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier, COM/2000/0142 final, 21 mars 2000.

Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice, COM (1998) 459, 14 juillet 1998.

« Un plan d'action de l'Union Européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999) », *Communication de la commission au conseil et au Parlement Européen*, 23 juin 1994.

Communiqué de presse

« Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes: le Conseil arrête sa position de négociation », *Communiqué de presse*, 20 février 2019.

« Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes: le Conseil dégage un accord partiel sur les retours et la coopération avec les pays tiers », *Communiqué de presse*, 6 décembre 2018.

« Sûreté maritime: l'UE révise son plan d'action », *Communiqué de presse*, 6 juin 2018.

« La Commission prend des mesures pour renforcer la coopération au sein de l'UE contre le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité », *Communiqué de presse*, 28 avril 2015, p. 3.

« Surveillance maritime: unir les forces des États membres pour des mers et des océans plus sûrs », *Communiqué de presse*, 8 juillet 2014, p. 3.

« Vers une approche intégrée de l'UE dans le domaine de la sécurité maritime mondiale », *Communiqué de presse*, 6 mars 2014, p. 2.

« Lutte contre le terrorisme : la sûreté du transport maritime européen doit être renforcée », *Communiqué de presse*, 8 mai 2003.

« Réforme de la pêche: la Commission propose de créer une «agence communautaire de contrôle des pêches». », *Communiqué de presse*, 24 mars 2003.

Document généraux

Id., *Code européen de bonnes pratiques pour une pêche durable et responsable*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, 16 p.

Id., *La PCP en chiffres: donnees de base sur la politique commune de la peche*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, 28 p.

Id. (dir.), *Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*, Luxemburg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006, 53 p.

COMMISSION EUROPÉENNE et DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRESSE ET DE LA COMMUNICATION, *Liberté, sécurité et justice pour tous: la justice et les affaires intérieures dans l'Union européenne.*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, 22 p.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES et BUREAU DE REPRÉSENTATION EN FRANCE, *L'Union européenne: le traité de Maastricht*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE et SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, *Contrôles aux frontières extérieures*,

DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN LA PAIX et DEPARTEMENT DE L'APPUI AUX MISSIONS, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies Principes et Orientations*, Hodges Ames (trad.), Nations Unies., New York, [s. n.], 2008.

DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Etapes historiques: un espace de liberté, de sécurité et de justice.*, Bruxelles, Commission européenne, 2002, 4 p.

DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES et COMMISSION EUROPÉENNE, *Tampere: point de départ de la politique de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*, Bruxelles, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2002, 5 p.

UNION EUROPÉENNE, « Clause de défense mutuelle invoquée par la France : de quoi s'agit-il ? », publié le 20 janvier 2016. http://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/security/20160119STO10518/clause-de-defense-mutuelle-invoquee-par-la-france-de-quoi-s-agit-il

Agences européennes (Rapports et autre documents)

Agence européenne pour l'Asile (EASO)

EASO, *EASO document unique de programmation : Programmation pluriannuelle 2017-2019, programme de travail 2017* [en ligne], Luxembourg, Office des Publications de l'Union Européenne, 2016, 118 p. https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/a0a4e4b3-1db0-11e7-aeb3-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-32637524

EASO et FRONTEX, *Cooperation Plan 2019-2021*, n° signée à Helsinki, 18 juillet 2019, p. 7. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-frontex-cooperation-plan-2019-2021.pdf

Id., *Cooperation Plan 2017-2018*, 30 janvier 2017, p. 6. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-frontex-cooperation-plan-2019-2021.pdf

« EASO and Frontex sign updated Cooperation Plan » [en ligne], *Communiqué de presse*, 18 juillet 2019.https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/easo-and-frontex-sign-updated-cooperation-plan-AlmmxV

Agence des droits Fondamentaux

AGENCE EUROPÉENNE DES DROITS FONDAMENTAUX et CONSEIL DE L'EUROPE, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration.*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne, 2016, 278 p.

Agence européenne de contrôle des pêches (AECP)

EFCA, « Pilot Project report - "Creation of a European Coastguard Function" », [s. l.], 2017.

« Rapport Annuel 2017 », Vigo, Agence Communautaire de Contrôle des Pêches, 2018.

Agence européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)

OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES DROGUES ET DES TOXICOMANIES, « Rapport européen sur les drogues 2017: Tendances et évolutions », Luxembourg, 2017.

OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES DROGUES ET DES TOXICOMANIES et EUROPOL, « Rapport sur les marchés des drogues dans l'UE: synthèse : 2016. », Luxembourg, Office des Publications de l'Union Européenne, 2016.

Centre européen de lutte contre le terrorisme

Agence européenne de garde-frontières et de garde côtes (Frontex)

FRONTEX, « Analyse de risque 2016 », Varsovie, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2016.

Id., « 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.

Id., « Rapport Général pour l'année 2014 », Varsovie, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2014.

Id., « Rapport Général pour l'année 2012 », Varsovie, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 2012.

Id., « Rapport Général pour l'année 2011 », Varsovie, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenneFrontex, 2011.

Id., « Rapport Général pour l'année 2010 », Varsovie, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenneFrontex, 2010.

Id., « Rapport Général pour l'année 2006 », Varsovie, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenneFrontex, 2006.

Id., « Rapport Général pour l'année 2005 », Varsovie, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne Frontex, 2005.

Agence européenne de la Sécurité maritime (AESM)

AESM, « EMSA contingency plan for emergencies activated in response to the Grande America accident » [en ligne], *Communiqué de presse*, 14 mars 2019. http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/press-releases/item/3482-grande-america.html

EMSA, « Copernicus Maritime Surveillance - Service Overview (updated 30/01/2019) », 2018. http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/2880-copernicus-maritime-surveillance-service-overview.html

Europol,

« New task force at Europol to target the most dangerous criminal groups involved in human trafficking and migrant smuggling », *Press release*, 2 juillet 2019.

« Combating migrant smuggling through cross-border cooperation » [en ligne], *News articles*, 19 janvier 2019. https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/combating-migrant-smuggling-through-cross-border-cooperation

Eurojust

EUROJUST, « Rapport Annuel 2017 », [s. l.], 2018.

Id., « Rapport Annuel 2015 », [s. l.], 2016.

Id., « Rapport Annuel 2002 », [s. l.], 2003.

Autre Organismes

EUROSTAT, *Chiffres clés de l'Europe*, 2016e éd., [s. l.], Office des Publications de l'Union Européenne, 2017, 206 p., [consulté le 11 juillet 2017].

AGENCE EUROPÉENNE DE DÉFENSE, « Maritime Surveillance (MARSUR) », 2017.

Normes de l'Union européenne

Décisions et décision Cadre

PESC

Décision (PESC) 2018/1083 du Conseil du 30 juillet 2018 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant 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, JOUE, no L 194/142, 31 juillet 2018.

Décision (PESC) 2018/226 du Conseil du 15 février 2018 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités en Somalie (EUCAP Somalia), JOUE, no L 43/15, 16 février 2018.

Décision (PESC) 2016/1637 du Comité Politique et de Sécurité du 6 septembre 2016 relative au lancement de la contribution de l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA) à la mise en œuvre en haute mer, au large des côtes libyennes, de l'embargo des Nations unies sur les armes (EUNAVFOR MED/4/2016), JOUE, 10 septembre 2016, p. 14–15.

Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE, no L 162/18, 21 juin 2016, p. 18–20.

Décision (PESC) 2016/2240 du Conseil du 12 décembre 2016 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), JOUE, no L 337/18, 12 décembre 2016.

Décision (PESC) 2016/207 du Conseil du 15 février 2016 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE, no L 39/45, 15 février 2016.

Décision (PESC) 2016/118 du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies par l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA, JOUE, 29 janvier 2016, p. 63–64, EUNAVFOR MED opération SOPHIA/1/2016.

Décision (PESC) 2015/1926 du Conseil du 26 octobre 2015 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE, n° L 281/13, 27 octobre 2015, p. 13–13.

Décision (PESC) 2015/1772 du Comité politique et de sécurité du 28 septembre 2015 concernant le passage de l'EUNAVFOR MED à la deuxième phase de l'opération, tel que prévu à l'article 2, paragraphe 2, point b) i), de la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE, n° L 258/5, 3 octobre 2015, p. 5–6, EUNAVFOR MED/2/2015.

Décision (PESC) 2015/1908 du Conseil du 22 octobre 2015 appuyant un mécanisme de signalement mondial des armes de petit calibre et des armes légères et d'autres armes conventionnelles illicites et de leurs munitions destiné à réduire le risque de leur commerce illicite («iTrace II»), JOUE, n° L 278/15, 23 octobre 2015.

Décision (PESC) 2015/972 du Conseil du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE, n° L 157/51, 23 juin 2015.

Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE, n° L 122/31, 19 mai 2015.

Décision (PESC) 2014/485 du Conseil du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), JOUE, n° L 217/39, 23 juillet 2014.

Décision (PESC) 2013/233 du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE, n° L 138/15, 24 mai 2013.

Décision (PESC) 2012/389 du Conseil du 16 juillet 2012 relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), JOUE, n° L187, 17 juillet 2012.

Décision (PESC) 2011/640 du Conseil du 12 juillet 2011 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert, JOUE, n° L 254/1, 30 septembre 2011.

Décision (PESC) 2010/197 du Conseil du 31 mars 2010 relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia), JOUE, n° L 87/33, 7 avril 2010.

Décision (PESC) 2010/96 du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE, 19 février 2010, p. 4.

Décision (PESC) 2009/877 du Conseil du 23 octobre 2009 concernant la signature et l'application provisoire de l'échange de lettre entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou des vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert Échange de lettres entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE, n° L 315/35, 23 octobre 2009.

Décision (PESC) 2009/293 du Conseil du 26 février 2009 concernant l'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Kenya, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière
Décision (PESC) 2008/918 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), JOUE, n° L 330/19, 9 décembre 2008, p. 19–20.

Décision-Cadre

Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès, JOUE, 26 février 2009.

Décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, JOUE, n° L 330/21, 9 décembre 2008, 2008/919/JAI.

Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, JOUE, n° L 327/27, 27 novembre 2008, p. 27–46, 2008/0803/CNS.

Décision-cadre du Conseil 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, JOUE, 18 décembre 2006, 2004/0812/CNS.

Décision-cadre 2008/841/JAI Conseil relative à la lutte contre la criminalité organisée, JOUE, n° L 300/42, 24 octobre 2008, 2005/0003/CNS.

Décision-cadre du Conseil du concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue, JOUE, n° L 335/8, 25 octobre 2004, 2004/757/JAI.

Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JOUE, n° L 328/1, 5 décembre 2002, 2002/946/JAI.

Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOUE, n° L 164, 22 juin 2002, 2002/475/JAI.

Décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres - Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre, JOCE, n° L 190, 13 juin 2002, 2001/0215/CNS.

Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, JOCE, n° L 162/1, 13 juin 2002, 2001/0821/CNS.

Autre décions

Décision de la Commission concernant l'adoption du programme de travail pour 2016 relatif au projet pilote «Modernisation du contrôle des pêches et optimisation de la surveillance des navires par des systèmes européens innovants», Décision C(2016) 3675, 17 juin 2016.

Décision du Conseil du 25 février 2010 instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, JOUE, n° L 52/50, 3 mars 2010, p. 50- 50, 2010/131/UE.

Décision 2009/902/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) et abrogeant la décision 2001/427/JAI, JOUE, n° L 321/44, 8 décembre 2009.

Décision de la Commission du 18 décembre 2009 désignant l'agence communautaire de contrôle des pêches comme l'organisme chargé d'effectuer certaines tâches au titre du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil, JOUE, n° L 338/104, 19 décembre 2009.

Décision de la Commission du 31 juillet 2009 établissant le groupe de pilotage de haut niveau SafeSeaNet [notifiée sous le numéro C(2009) 5924], JOUE, n° L 201/63, 1 août 2009, 2009/584/CE.

Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), JOUE, n° L 121/37, 15 mai 2009.

Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOUE, n° L 138/14, 4 juin 2009, 2008/0804/CNS.

Décision 2008/976/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 concernant le Réseau judiciaire européen, JOUE, n° L 348/13, 24 décembre 2008.

Décision du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Sécurité et protection des libertés, le programme spécifique Prévenir et combattre la criminalité, JOUE, n° L 58/7, 24 février 2007, p. 7–12, 2005/0035/CNS.

Décision du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Sécurité et protection des libertés, le programme spécifique Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité, JOUE, n° L 58/1, 24 février 2007, p. 1–6, 2007/124/CE,Euratom.

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, JOUE, n° L 262/24, 24 juillet 2006, 2003/0196/CNS.

Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, JOUE, n° L 261/69, 29 avril 2004, p. 69–115, 2004/579/CE.

Décision du Conseil portant conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole à la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la Méditerranée, JOUE, n° L 261, 29 avril 2004, p. 40, 2003/0228/CNS.

Décision 2003/169/JAI du Conseil du 27 février 2003 déterminant les dispositions de la convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne et de la convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen conformément à l'accord concernant l'association de la République d'Islande et le Royaume de Norvège à l'application, la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen, JOUE, n° L 67/25, 12 mars 2003, 2001/0820/CNS.

Décision du Conseil du 13 juin 2002 portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO), JOCE, n° L 161/11, 19 juin 2002, p. 11–15, 2002/463/CE.

Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOCE, n° L 63/1, 28 février 2002, 2002/187/JAI.

Décision 2850/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2000 établissant un cadre communautaire de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle ou intentionnelle, JOCE, n° L 332/1, 28 décembre 2000, 1998/0350/COD.

Décision de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JOCE, 28 avril 1999, 1999/352/CE.

Décision du Conseil du 3 décembre 1998 visant à compléter la définition de la forme de criminalité dite «traite des êtres humains» figurant à l'annexe de la convention Europol, JOUE, n° C 26/21, 3 décembre 1998, 1999/C 26/05.

Décision du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et Décision du Conseil du 22 octobre 1990 concernant la conclusion, au nom de la Communauté économique européenne, de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, JOUE, n° L 326/56, 24 novembre 1990, 90/611/CEE.

Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration, JOUE, n° L 135/85, 22 mai 2019.

Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas, JOUE, n° L 135/27, 22 mai 2019.

Règlement (UE) 2019/473 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 sur l'Agence européenne de contrôle des pêches, JOUE, n° L 83/18, 19 mars 2019, 2018/0263/COD.

Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, JOUE, n° L 295/39, 23 octobre 2018.

Règlement (UE) 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, JOUE, n° L 347/81, 28 décembre 2017.

Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, JOUE, n° L 74/1, 18 mars 2017, p. 7.

Règlement (UE) 2017/2306 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) n°230/2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JOUE, n° L 335/6, 12 décembre 2017, p. 6- 10, entrée en vigueur le 16/12/2017.

Règlement (UE) 1626/2016 du 14 septembre 2016 modifiant le règlement (CE) n°768/2005 du Conseil instituant une agence communautaire de contrôle des pêches, JOUE, n° L 251/80, 16 septembre 2016, p. 80–82, 2015/0308/COD.

Règlement (UE) 2016/1625 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 modifiant le règlement (CE) n°1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOUE, n° L 251/77, 16 septembre 2016, p. 77–79.

Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, JOUE, n° L 251/1, 16 septembre 2016, p. 1–76, 2015/0310/COD.

Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), JOUE, n° L 135/53, 11 mai 2016, 2013/0091/COD.

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JOUE, n° L 77/1, 23 mars 2016, p. JOUE, 2015/0006/COD.

Règlement (UE) 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, JOUE, n° L 149/1, 21 mai 2015, 2011/0380/COD.

Règlement (UE) 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE, n° L 189/93, 27 juin 2014, 2013/0106/COD.

Règlement (UE) 513/2014 du parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure,de l'instrument de soutien financier à la coopération policière,à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises,et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil, JOUE, n° L 150/93, 20 mai 2014, 2011/0368/COD.

Règlement (UE) 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n°574/2007/CE, JOUE, n° L 150/143, 20 mai 2014, 2011/0365/COD.

Règlement (UE) 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) 911/2010, JOUE, n° L 122/44, 24 avril 2014, 2013/0164/COD.

Règlement (UE) 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JOUE, n° L 77/1, 11 mars 2014.

Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, JOUE, n° L 354/22, 11 décembre 2013, COD 2011/0195.

Règlement (UE) 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, JOUE, n° L 354/1, 28 décembre 2013.

Règlement (UE) 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), JOUE, n° L 295/11, 22 octobre 2013, 2011/0427/COD.

Règlement (UE) 100/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 modifiant le règlement (CE) 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOUE, n° L 39/30, 15 janvier 2013, 2010/0303/COD.

Règlement (UE) 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE, n° L 304/1, 22 novembre 2011, 2010/0039/COD.

Règlement (UE) 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information

à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JOUE, n° L 286/1, 1 novembre 2011, 2009/0089/COD.

Règlement d'exécution (UE) n°404/2011 de la Commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, JOUE, 30 avril 2011, p. 1‑ 153.

Règlement (UE) 468/2010 de la Commission du 28 mai 2010 établissant la liste de l'UE des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée, JOUE, n° L 131/22, 29 mai 2010.

Règlement (UE) 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JOUE, n° L 132/11, 29 mai 2010, 2009/0027/COD.

Règlement (UE) 86/2010 de la Commission du 29 janvier 2010 modifiant l'annexe I du règlement (CE) 1005/2008 du Conseil en ce qui concerne la définition des produits de la pêche et modifiant le règlement (CE) 1010/2009 de la Commission en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux inspections des navires des pays tiers et les arrangements administratifs pour les certificats de capture, JOUE, n° L 26/1, 29 janvier 2010.

Règlement (CE) 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, JOUE, 22 décembre 2009, p. 1‑ 50, 2008/0216/CNS.

Règlement (CE) 1010/2009 de la Commission du 22 octobre 2009 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, JOUE, n° L 280/5, 27 octobre 2009.

Règlement (CE) 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JOUE, n° L 243/1, 15 septembre 2009, 2006/0142/COD.

Règlement (CE) 1077/2008 de la Commission du 3 novembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) 1966/2006 du Conseil concernant l'enregistrement et la communication électroniques des données relatives aux activités de pêche et les dispositifs de télédétection, et abrogeant le règlement (CE) 1566/2007, JOUE, 3 novembre 2008, p. 21, (CE) N°1077/2008.

Règlement (CE) 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, JOUE, n° L 286/33, 29 octobre 2008, p. 33–44, 2007/0114/CNS.

Règlement (CE) 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, JOUE, n° L 286/1, 29 juillet 2008, p. 1–32, 2007/0223/CNS.

Règlement (CE) 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JOUE, n° L 218/60, 13 août 2008, 2004/0287/COD.

Règlement (CE) 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, JOUE, n° L 199/30, 31 juillet 2007, p. 30–39, 2006/0140/COD.

Règlement (CE) 1920/2006 du 12 décembre relatif à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (refonte)., JOUE, n° L 376/1, 27 décembre 2006, 2005/0166/COD.

Règlement (CE) 1891/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant le financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires et modifiant le règlement (CE) 1406/2002, JOUE, n° L 394/1, 30 décembre 2006, 2005/0098/COD.

Règlement (CE) 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JOUE, n° L 394/1, 28 décembre 2006, p. 4–23, 2005/0106/COD.

Règlement (CE) 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JOUE, n° L 105/1, 13 avril 2006, p. 1–32, 2004/0127/COD.

Règlement (CE) 768/2005 du Conseil instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche, JOUE, n° L 128/1, 21 mai 2005, p. 1–14, 2004/0108/CNS.

Règlement (CE) 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, JOUE, n° L 349/1, 25 novembre 2004, p. 1–11, 2003/0273/CNS.

Règlement (CE) 725/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, JOUE, n° L 129, 31 mars 2004, 2003/0089/COD.

Règlement (CE) 724/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 modifiant le règlement (CE) 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOUE, n° L 129/1, 29 avril 2004, 2003/0159/COD.

Règlement (CE) 2244/2003 de la Commission du 18 décembre 2003 établissant les modalités d'application du système de surveillance des navires par satellite, JOUE, n° L 233/17, 20 décembre 2003, p. 17–27.

Règlement (CE) 1954/2003 du Conseil du 4 novembre 2003 concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires, JOUE, n° L 289, 7 novembre 2003, p. 1–7, 2002/0295/CNS.

Règlement (CE) 1644/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 modifiant le règlement (CE) 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOUE, n° L 245/10, 29 septembre 2003, 2002/0182/COD.

Règlement (CE) 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, JOCE, n° L 358/59, 31 décembre 2002, p. 59–80, 2002/0114/CNS.

Règlement (CE) 2370/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à l'établissement d'une mesure communautaire d'urgence pour la démolition des navires de pêche, JOCE, n° L 358/57, 31 décembre 2002, p. 57- 58.

Règlement (CE) 2369/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 modifiant le règlement (CE) 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche, JOCE, n° L 358/49, 31 décembre 2002, p. 49- 56, CNS 2002/0115.

Règlement (CE) 1406/2002 du Parlement et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOCE, n° L 208, 5 août 2002, p. 1–9, 2000/0327/COD.

Règlement (CE) 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JOCE, n° L 8/1, 12 janvier 2001, p. 1- 22, 1999/0153/COD.

Règlement (CE) 1447/1999 du Conseil, du 24 juin 1999, fixant une liste des types de comportement qui enfreignent gravement les règles de la politique commune de la pêche, JOCE, n° L 167/5, 2 juillet 1999, p. 5- 6, CNS 92050.

Règlement (CE) 1489/97 de la Commission du 29 juillet 1997 établissant les modalités d'application du règlement (CEE) 2847/93 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de surveillance de navires par satellite, JOUE, n° L 202/18, 30 juillet 1997, p. 18–23.

Règlement (CE) 686/97 du Conseil du 14 avril 1997 modifiant le règlement (CEE) 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche, JOCE, n° L 102/1, 19 avril 1997, p. 3, 1996/0140/CNS.

Règlement (CEE) 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche, JOCE, n° L 216/1, 20 octobre 1993, p. 1–16.

Règlement (CEE) 302/93 du Conseil, portant création d'un observatoire européen des drogues et des toxicomanies, JOCE, n° L 36/1, 12 février 1993, 1991/1032/CNS.

Règlement (CEE) n°3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, JOCE, n° L 389/1, 31 décembre 1992, p. 1- 14.

Règlement (CEE) n°170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, JOCE, n° L 24/1, 27 janvier 1983, p. 1- 13, 1976/1027/CNS.

Règlement (CEE) n°2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, JOCE, n° L 236, 27 octobre 1970, p. 4.

Directives

Directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.), JOUE, n° L 137/22, 17 mai 2017.

Directive 2017/541/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JOUE, n° L 88/6, 15 mars 2017, 2015/0281/COD.

Directive 2014/100/UE de la Commission du 28 octobre 2014 modifiant la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, JOUE, n° L 308/82, 29 octobre 2014, p. 82–87.

Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, JOUE, n° L 294/1, 22 octobre 2013, 2011/0154/COD.

Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JOUE, n° L 142/1, 22 mai 2012, 2010/0215/COD.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, JOUE, n° L 101/1, 15 avril 2011, p. 1–11.

Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JOUE, n° L 280/1, 20 octobre 2010, 2010/0801/COD.

Directive 2009/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, JOUE, n° L 280/52, 27 octobre 2009, 2008/0055/COD.

Directive 2009/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, JOUE, n° L 131/101, 28 mai 2009, 2005/0239/COD.

Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JOUE, n° L 179/5, 21 mai 2008.

Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, JOUE, n° L 255/11, 30 septembre 2005, 2003/0037/COD.

Directive du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une ae à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, JOUE, n° L 261/19, 6 août 2004.

Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'ae à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JOCE, n° L 328/17, 5 décembre 2002.

Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, JOCE, n° L 208/10, 5 août 2002, 2000/0325/COD.

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JOCE, n° L 281/31, 23 novembre 1995, p. 31–50, 1990/0287/COD

Directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JOUE, n° L 256/51, 13 septembre 1991.

Résolution du Parlement

Résolution législative du Parlement européen du 17 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, P8_TA-PROV(2019)0415, n° non encore parue au JO, 17 avril 2019.

Résolution du Parlement européen du 12 avril 2016 sur des règles communes en vue de l'application de la dimension extérieure de la PCP, y compris des accords de pêche (2015/2091(INI)), JOUE, n° C 58/93, 15 février 2018.

La gestion des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques, 27 avril 2017, (2016/2016(INI)).

Résolution du Conseil Relative à un modèle d'accord pour la création d'une équipe commune d'enquête, JOUE, n° C18/1, 19 janvier 2017.

Résolution du Parlement européen du 2 avril 2014 sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm, JOUE, n° C 408/8, 2 avril 2014, (2017/C 408/02).

Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 sur la stratégie de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique (2012/2026(INI)), 15 janvier 2013.

Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne : dimensions politique et opérationnelle, (2012/2223(INI)), 22 novembre 2012.

Une approche européenne en matière de droit pénal, Résolution du Parlement européen du 22 mai 2012 sur une approche de l'Union européenne en matière de droit pénal, JOUE, n° CE 264/7, 22 mai 2012, 2010/2310(INI).

Résolution du Parlement européen sur la piraterie en mer, 2011/2962(RSP), 10 mai 2012.

Le combat contre la pêche illégale au niveau mondial Résolution du Parlement européen sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondial, le rôle de l'Union européenne, JOUE, n° CE 153/148, 17 novembre 2011, 2010/2210/INI.

Résolution du Conseil du 26 février 2010 relative à un modèle d'accord pour la création d'une équipe commune d'enquête, JOUE, n° C 70/1, 26 février 2010.

Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm, JOUE, n° CE 264/7, 25 novembre 2009.

Résolution du Conseil relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogues, JOCE, n° C 10/3, 20 décembre 1996, 97/C10/02.

Résolution du Conseil sur une politique commune de la sécurité maritime, JOCE, n° C 271/01, 8 juin 1993.

Résolution du Conseil concernant certains aspects externes de la création dans la Communauté, à compter du 1er janvier 1977, d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à deux cents milles, JOCE, n° C 105/1, 7 mai 1981.

Résolution du Conseil du 26 juin 1978, instituant un programme d'action des Communautés européennes en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer, JOCE, n° C 162/1, 8 juillet 1978.

Stratégies et Action communes

Lignes directrices relatives aux sanctions, 8 décembre 2017, p. 60, 15598/17.

Conclusions du Conseil sur la sûreté maritime mondiale, 10238/17, 19 juin 2017, p. 9.

Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 9797/15, 10 juin 2015.

Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne : Plan d'action, 16 décembre 2014, p. 29.

Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, 24 juin 2014, p. 16.

Stratégie antidrogue de l'UE (2013-2020), JOUE, n° C 402/1, 30 novembre 2013.

Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : Vers un modèle européen de sécurité, 26/03 2010, p. 36.

Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions, 13 janvier 2006.

Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JOUE, n° C 198/1, 12 août 2005, 2005/C 198/01., [consulté le 15 juin 2018].

« Plan d'action communautaire en vue d'éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », 25 août 2002.

Recommandation du Conseil relative à l'amélioration des méthodes d'enquête opérationnelle dans la lutte contre la criminalité liée au trafic organisé de drogue: enquête simultanée sur les opérations de trafic de drogue menées par des organisations criminelles et sur les finances et le patrimoine de celles-ci, JOCE, n° C 114, 25 avril 2002.

Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JOCE, n° C 197/1, 29 mai 2000, 1999/0809/CNS.

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere, 16/10 1999, p. 10.

Action commune du 29 juin 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant la création d'un Réseau judiciaire européen, JOCE, n° L 191/4, 29 juin 1998, 98/428/JAI.

Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant la convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, JOCE, n° C 313/11, 27 septembre 1996, (96/C313/02).

Acte du Conseil, du 26 juillet 1995, portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), JOCE, n° C 316/1, 26 juillet 1995, 95/C 316/01.

Proposition législative

Proposition modifiée de Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg, les 19 et 20 septembre 2018, COM/2018/633 final, 12 septembre 2018.

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 août 2016, 2015/0310/COD.

« Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 », 4 mai 2016.

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, COM(2015) 671 final, 15 décembre 2015.

Proposition du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux

frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, COM/2013/0197 final, 12 avril 2013, p. 21, 2013/0106/COD.

Proposition de règlement du parlement et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, 2010/0303/COD, 28 octobre 2010.

« Proposition de décision du Conseil concernant l'adhésion de la Communauté européenne à la FAO à l'occasion de la 26ème session de la Conférence de la FAO », 18 octobre 1991.

Jurisprudences

CJUE, 6 octobre 2015, n° C-73/14, *Conseil de l'Union européenne contre Commission européenne*, vol. 14, [ECLI:EU:C:2015:663].

Tribunal International du droit de la mer, 2 avril 2015, n° 21, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, vol. 70.

CJUE (Grande Chambre), 24 juin 2014, n° Affaire C-658/11, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne.*, Recours en annulation, [ECLI:EU:C:2014:2025].

CJUE (Grande Chambre), 5 septembre 2012, n° C- 355/10, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, [ECLI:EU:C:2012:516].

CEDH, 29 mars 2010, n° 3394/03, *Medvedyev et autres c. France*.

CJCE 5 mai 1981, n° Affaire 804/79, *Commission des Communautés européennes contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.*, Recueil de jurisprudence 1981 - 01045, [ECLI:EU:C:1981:93]

CJCE, 14 juillet 1976, n° Affaire 4/1976, *Cornelis Kramer et autres. Demandes de décision préjudicielle: Arrondissementsrechtbank Zwolle et Arrondissementsrechtbank Alkmaar - Pays-Bas*, [ECLI:EU:C:1976:114].

CJCE, 4 avril 1974, n° Affaire 167-73, *Commission des Communautés européennes contre République française*, European Court Reports 1974 -00359, [ECLI:EU:C:1974:35].

CJCE, 31 mars 1971, n° Affaire 22-70., *Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. Accord européen sur les transports routiers. (arrêt A.E.T.R),* Recueil de jurisprudence 1971 -00263, [ECLI:EU:C:1971:32].

Cour de justice des Communautés européenne, 31 mars 1971, n° Affaire 22-70., *Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. Accord européen sur les transports routiers.*, Recueil de jurisprudence 1971 -00263,

CJCE, 17 décembre 1970, n° Affaire 11-70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Demande de décision préjudicielle: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Allemagne,* [ECLI:EU:C:1970:114].

CJCE, 15 juillet 1964, n° 6- 64, *Flaminio Costa contre E.N.E.L. Demande de décision préjudicielle: Giudice conciliatore di Milano - Italie*, Recueil de jurisprudence, vol. 1964-01141, [ECLI:EU:C:1964:66].

Sources Internationales

Traités internationaux

Traité sur le commerce des armes, conclu à New-York, RTNU, n° 3012, 2 avril 2013, p. 13, entré en vigueur le 24 décembre 2014.

Accord du 10 avril 2003 concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des caraïbes, San José, [s. n.], 2003.

Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant, RTNU, n° 2225, 29 septembre 2003.

Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée signée à Palerme du 12 au 15 décembre 2000 au Palazzi di Guistizia, RTNU, n° vol 2241, 15 décembre 2000.

Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes signée à Vienne, RTNU, n° 1852, 20 décembre 1988, Recueil des Traités vol 1582, entrée en vigueur le 11 novembre 1990, adhésion de l'Union européenne le 8 juin 1989.

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, n° RTNU, 1834, 10 décembre 1982.

Convention de 1971 sur les substances psychotropes : signée à Vienne, le 21 février 1971, RTNU, n° vol 1019, 1977.

Convention des Nations unies relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, 14 septembre 1963.

Convention unique sur les stupéfiants, signée à New York, 30 mars 1961, Recueil des Traités vol. 520, entrée en vigueur le 13 décembre 1964.

Convention unique sur les stupéfiants de 1961 , y compris les tableaux, l'acte final et les résolutions, tels qu'ils ont été approuvés par la conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une convention unique sur les stupéfiants, 1963.

Convention sur la haute mer, signée le 30 avril 1958 à Genève (Suisse), entrée en vigueur le 30 septembre 1962, n° RTNU, vol 450, 30 avril 1958.

Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends signé à Genève (Suisse), RTNU , n° 450, 29 avril 1958.

Convention sur le plateau continental, signé à Genève (Suisse) le 29 avril 1958, entrée en vigueur le 10 juin 1964, n° RTNU ,vol. 499.

Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, signée le 29 avril 1958 à Genèvre (Suisse), entrée en vigueur le 10 septembre 1964, n° RTNU vol. 516, ,.

Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, signée à Genève (Suisse) le 29 avril 1958, entrée en vigueur le 20 mars 1966, n° RTNU vol. 559.

Traité de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington, 4 avril 1949, entre en vigueur le 24 août suivant.

Convention Internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, signée à Bruxelles (Belgique), entrée en vigueur le 1 mars 1913, 23 septembre 1910.

Traité fondateurs et conclus par l'Union européenne

LES ÉTATS MEMBRES, *Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne signée le 13 décembre 2007 à Lisbonne*, JOUE, n° C 202/01, 7 juin 2016, 2016/C202/01.

Traité de Nice modifiant le traité de l'Union européenne, JOCE, 26 février 2001, entrée en vigueur le 01/02/2003.

Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JOUE, 2 octobre 1997, C 340/1.

Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne, JOUE, 10 mars 1995.

Traité sur l'Union Européenne, signée à Maastricht, 7 février 1992, entrée en vigueur le 1 novembre 1993.

Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JOUE, n° L 239, 19 juin 1990, entrée en vigueur le 26/03/1995.

Traités de Rome sur la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom), signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1er janvier 1958.

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris, 18 avril 1951, entré en vigueur le 23 juillet 1952.

Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la

préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), Accord international, 17 novembre 2003.

Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, signé à Cotonou, 23 juin 2000.

Organisations internationales

Interpol

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION, *Statut de l'Organisation Internationale de Police Crimminelle (INTERPOL)*, 25e Session de l'Organisation à Vienne, 1956, I/CONS/GA/1956 (2017).

Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OCDE, *Pourquoi la pêche pirate perdure: Les ressorts économiques de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2005, 318 p.

OCDE, « Historique des initiatives et actions contre les activités de la pêche INN ».

https://www.oecd.org/fr/tad/pecheries/historiquedesintiativesetactionscontrelesactivitesdelapecheinn.html

Organisation des nations unies

Conseil de Sécurité

Id, Résolution 2292 (2016), S/RES/2292, 22 juin 2016, p. 5.

Id, *Résolution 2259*, S/RES/2259, 23 décembre 2015, p. 4.

Id., *Résolution 2240 (2015)*, S/REST/2240, 9 octobre 2015.

Id., *Résolution 2213*, S/RES/2213, 27 mars 2015, p. 7.

Id., *Résolution 1973*, S/RES/1973, 17 mars 2011.

Id., *Résolution 1872*, S/RES/1872, 26 mai 2009,

Id, *Résolution 1973*, S/RES/1973, 17 mars 2011.

Id., *Résolution 1851*, S/RES/1851, 16 décembre 2008.

Id., *Résolution 1846*, S/RES/1846, 2 décembre 2008.

Id., *Résolution 1816*, S/RES/1816, 6 novembre 2008.

Id., *Résolution 1838*, S /RES/1838, 7 octobre 2008.

Id., *Résolution 1814*, S/RES/1814, 15 mai 2008.

Id., *Résolution 1566 (2004)*, S /RES/1566, 8 octobre 2010,.

Assemblée Générale

« Résolution 55/212 Migrations internationales et développement », A/RES/54/212, 1999

Organisation des Nations Unies pour les réfugiés

L'AGENCE DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS et CLAYTON Jonathan, « Un million de réfugiés et de migrants ont rejoint l'Europe en 2015 », *UNHCR*, 22 décembre 2015.

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Glossaire OTAN des Abréviations Utilisées dans les Documents et Publications OTAN, (AAP-6 [2010])., Bruxelles, OTAN, 2010, 451 p.

« La force opérationnelle OTAN neutralise deux bateaux-mères pirates », 2012, [consulté le 4 septembre 2018].

« L'OTAN associe ses partenaires dans le monde au dialogue sur la lutte contre la piraterie », 2011, [consulté le 4 septembre 2018

« Discussions entre l'OTAN et l'UE sur l'avenir de leur coopération en mer », *Communiqué de presse*, 30 juin 2017.

« L'OTAN poursuit sa mission de lutte contre la piraterie en vertu d'un mandat renforcé », *Communiqué de presse*, 18 août 2009.

« Chronologie de l'Operation Unified Protector », 2011, [consulté le 10 avril 2018].

http://www.nato.int/cps/en/natohq/71679.htm

Organisation Maritime internationale

DE LA MARINE MARCHANDE et HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS, *« Sauvetage en mer – Guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux réfugiés et aux migrants »*, [s. l.], [s. n.], 2015, 16 p.

ORGANISATION MARITIME INTERNATIONAL, *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer: texte récapitulatif de la convention Solas de 1974, du protocole Solas de 1978, des amendements Solas de 1981 et de 1983.*, signée à Londres, 1 novembre 1974.

ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE, *Directive sur le traitement des personnes secourues en mer*, MSC 78/26/Add.2, 20 mai 2004, MSC 78/26/Add.2.

Id., *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR)*, signée à Hambourg, 27 avril 1979, entrée en vigueur le 22 juin 1985.

ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE et CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉPRESSION D'ACTES ILLICITES CONTRE LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION MARITIME, *Protocole de 2005 à la Convention SUA: Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental*, Conclu à Londres, 14 octobre 2005, entrée en vigueur le 28 juillet 2010.

Id., *Convention SUA: Conférence internationale sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, conclu à Rome, 10 mars 1988, entrée en vigueur le 1er mars 1992.

FAO

FAO, *Code de conduite pour une pêche responsable*, Rome, FAO, 1995, 46 p.

Id. (dir.), *Code de conduite pour une pêche responsable*, Réimpr., Rome, [s. n.], 1996, 46 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2001, 34 p.

« Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC) », sur *FAO Fisheries & Aquaculture - Regional Fishery Bodies Summary Description* [en ligne], [consulté le 11 janvier 2019]. http://www.fao.org/fishery/rfb/wecafc/en

« Regional Fishery Bodies summary descriptions. Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF). Fishery Governance Fact Sheets », sur *FAO Fisheries & Aquaculture - Regional Fishery Bodies Summary Description* [en ligne], [consulté le 11 janvier 2019]. http://www.fao.org/fishery/rfb/wecafc/en

« Mécanismes régionaux | Pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture », [consulté le 15 novembre 2018].

Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du Port (PSMA) visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, Approuvé par la Conférence de la FAO, 23/11 2009, entrée en vigueur le 5 juin 2016, signé par l'Union le 22/11/2009, approuvé le 07/07/2011.

Id., *Déclaration de Cancùn, Conférence Internationale sur la pêche responsable*, 08/05 1992.

UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

UNIVERSITÉ DE NANTES

Titre : L'engagement de l'Union européenne dans la lutte contre les activités illicites en mer : la construction d'un cadre matériel et institutionnel

Mots clés : Union européenne, agences européennes, droit de la mer, surveillance maritime, Activités illicites

Résumé : L'Union européenne et ses Etats membres comprend des espaces maritimes importants, dans sa dimension continentale et dans ses régions ultrapériphériques, qui lui permettent d'être présente sur tous les océans du globe. Les activités maritimes sont en développement, elles comprennent une part d'activités illicites, qui avec le temps deviennent de véritables menaces. Les activités illicites en mer sont envisagées par les conventions internationales, telles que la CNUDM, et ont le plus souvent un caractère transfrontalier. Qu'il s'agisse de la spécificité de ces activités ou de leur caractère transfrontalier, une gestion de la lutte à l'échelle régionale apparait comme la plus efficiente pour y faire face

L'Union européenne, aussi bien dans son voisinage qu'au-delà, a dû construire un cadre normatif et institutionnel spécifique, la réalité maritime étant bien différente de la réalité terrestre. Ainsi, dès le début de la politique communautaires des pêches jusqu'à la récente création de l'Agence européenne de garde côtes, l'UE a su faire monter en puissance son cadre normatif au fil des années. La dernière étape en date est incarnée par l'élaboration d'une fonction garde-côtes et garde-frontières, conjuguant les efforts des trois agences européennes dédiées au secteur maritime. Dès lors, l'Union marque une nouvelle étape dans une prise en compte normative toujours plus croissante de sa réalité et de son identité fortement maritime.

Title : The European Union's commitment in the fight against illicit activities at sea: the building of a material and institutional framework

Keywords : European Union, European agencies, law of the sea, maritime surveillance, Illicit activities, maritime safety

Abs The European Union and its Member States encompasses significant maritime areas, in its continental side and in its outermost regions, which allow it to be present on every ocean of the globe. Maritime activities are developing, and they include a share of illicit activities, which over time become real threats. Illicit activities at sea are envisaged by international conventions, such as UNCLOS, and usually have a cross-border nature. Considering the specificity of these activities and their cross-border nature, the most efficient way of fighting them seems to be at the regional level.

The European Union, both in its neighborhood and beyond, had to build a specific normative and institutional framework, maritime reality being very different from its terrestrial counterpart. Thus, from the beginning of the Community fisheries policy until the recent creation of the European Coast Guard Agency, the EU has been able to ramp up its normative framework over the years. The last step is embodied in the development of a coast guard and border guard function, combining the efforts of the three European agencies dedicated to the maritime sector. From then on, the Union marks a new stage in an ever increasing normative consideration of its reality and of its highly maritime identity.