



HAL
open science

L'agence Frontex et la marine nationale

Benoît Grémare

► **To cite this version:**

| Benoît Grémare. L'agence Frontex et la marine nationale. Droit. 2012. dumas-00752567

HAL Id: dumas-00752567

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00752567>

Submitted on 16 Nov 2012

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

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

BENOÎT GRÉMARE

Sous la direction de M. le Commissaire Général JEAN-LOUIS FILLON

L'AGENCE FRONTEX ET LA MARINE NATIONALE

Essai d'une frontière maritime européenne



Mémoire de Master 2 Droit Public « Sécurité et Défense transméditerranéenne »

Mention :

Spécialité :

Option :

Année universitaire 2011-2012





Benoît GRÉMARE

L'agence Frontex et la Marine Nationale

Essai d'une frontière maritime européenne

Volume I / I

Mémoire de Master 2 Droit Public « Sécurité et Défense Transméditerranéenne »

Mention :
Spécialité :
Option :

Sous la direction de M. le Commissaire Général Jean-Louis FILLON

Année universitaire 2011-2012

A Julia

Avant-propos

« Le génie propre de la France l'a toujours conduite à travers les grands mouvements de la pensée contemporaine comme le vaisseau amiral qui trouve instinctivement la voie et s'y engage, pavillon déployé en toute netteté d'intention, à la tête de la flotte des nations éclairées, indiquant les virements de bord qui conviennent pour affronter les tempêtes que soulève l'humanité en proie aux vents violents du progrès »

Jean Raspail, *Le Camp des Saints*, XV.

Elaboré au cours d'activités d'enseignement au sein de la Marine Nationale, et à travers un cursus universitaire spécialisé en droit maritime, naval et stratégique, ce mémoire a pour but d'acquérir des compétences pour le milieu professionnel en étudiant deux organismes dont l'interaction, peu connue du grand public et complexe dans son fonctionnement, a des répercussions qui se traduisent concrètement à échelles nationale et européenne, ainsi qu'à court et à long terme, du phénomène global des flux migratoires.

Si le sujet a trait à la sensibilité humaine dans ses critiques, faits décrits et points de vue exposés, ceux-ci sont remisés dans la présente étude. La démarche adoptée se concentre nécessairement sur le fonctionnement de ces organismes, leurs connexions, leurs actions et les possibles réussites, divergences et difficultés rencontrées.

Utilitaire, visant à être d'une grande lisibilité et concis dans son approche à la fois pour le milieu universitaire et l'institution maritime, ce mémoire s'adresse dans une plus large mesure aux représentants de l'*Action de l'Etat en Mer*, d'échelle locale et nationale, afin de contribuer à cette mission globale et d'intérêt public, incombant aux travailleurs de la mer, qu'est la gestion du domaine maritime français.

Remerciements

L'élaboration de ce présent mémoire en l'état ne fut possible que par la contribution des personnes suivantes qui m'ont apporté leur aide et leurs éclaircissements.

En lien avec l'Université du Sud Toulon-Var, je tiens à remercier sincèrement Monsieur le Commissaire Général Jean-Louis FILLON, qui, en tant que directeur de mémoire, s'est toujours montré à l'écoute tout au long de la réalisation de cet écrit ainsi que pour l'aide, les précisions et le soutien qu'il a bien voulu me consacrer et sans qui ce mémoire n'aurait jamais vu le jour. J'adresse aussi mes remerciements à Monsieur LE BEURRE-KOENIG, Directeur du Master 2 Droit Public, spécialité Sécurité et Défense Transméditerranéenne, suivi en parallèle de mes activités professionnelles.

Mes remerciements s'adressent également, dans la Marine Nationale, à tous les consultants et correspondants rencontrés lors des recherches et qui ont accepté de répondre à mes questions avec précision, parmi lesquels le Commissaire Général VELUT, adjoint au préfet maritime, le Capitaine de Frégate BERGEROT, commandant en second de la frégate *Montcalm*, le Lieutenant-Colonel VETSEL, chef du bureau Ordre Public – Division AEM, le Capitaine de Frégate MAUSSANG pour son soutien personnel au Centre d'Instruction Naval de Saint-Mandrier, sans oublier le Capitaine de Frégate FERRI chargé du domaine particulier "Lutte contre les activités illicites" de l'Etat-major de la Force d'Action Navale, pour sa générosité et le temps accordé malgré ses charges opérationnelles.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance envers mes proches pour leur contribution, leur soutien et leur patience, parmi lesquels le Lieutenant de Vaisseau FICHET pour la lecture, l'opinion et la correction des parties de ce présent mémoire.

Enfin, j'adresse mes plus sincères remerciements à Mademoiselle Julia PETIT, qui m'a toujours soutenu et encouragé durant mon écriture.

Sommaire

PARTIE 1 - PRINCIPES DE LA GESTION DES FRONTIERES MARITIMES A L'ECHELLE EUROPEENNE APPLIQUES A L'ACTION DE L'ETAT EN MER.....	9
CHAPITRE 1 – PRINCIPES D’EXISTENCE ET EVOLUTION FONCTIONNELLE DE L’AGENCE EUROPEENNE FRONTEx (2004-2012).....	10
1) La création de l’agence Frontex (2004).....	10
2) Le fonctionnement et les premières opérations maritimes (2005 – 2009).....	15
3) La révision du règlement de l’agence Frontex (2010 - 2012).....	21
CHAPITRE 2 – LA CHAINE DE COMMANDEMENT FRANÇAISE.....	27
1) Le dispositif de l’Action de l’Etat en Mer.....	27
2) L’organisation de l’Action de l’Etat en Mer.....	30
3) Applications des directives de l’Etat par la Marine Nationale.....	35
PARTIE 2 - DISPOSITIONS SUR LA GESTION DES FRONTIERES MARITIMES ENTRE L’INSTITUTION DE LA MARINE NATIONALE ET L’AGENCE EUROPEENNE DE COORDINATION FRONTEx.....	40
CHAPITRE 3 – LES PROCEDURES D’INTERVENTIONS.....	41
1) Un cadre européen de coopération et de coordination.....	41
2) Habilitations et compétences du commandant de navire.....	42
3) Actions sur le terrain : visite et contrôle des bâtiments par la Marine.....	44
4) Frontex et la gestion de l’immigration illicite.....	46
CHAPITRE 4 – LES PROBLEMES ET LES LIMITES JURIDIQUES.....	53
1) Contraintes de mesures européennes.....	53
2) Dilution des responsabilités de l’agence Frontex.....	55
3) Le statut des réfugiés et les droits fondamentaux.....	57
4) Doublet et concurrence pour la légitimité de l’agence Frontex.....	60
5) Propositions de solutions et conséquences juridiques.....	62

Introduction

Garder les côtes, gérer les frontières, surveiller les passages, observer les transits sont des actes propres à la souveraineté d'un pays conscient de son champ d'action et de la population qui le compose.

Pour l'Etat, la frontière permet de gérer son domaine, de délimiter ses activités et de réguler sa situation intérieure. Artificielle, cette gestion des frontières s'incarne par des agents étatiques mandatés qui, sur le terrain, appliquent et font respecter les directives nationales. La France, disposant de frontières dans toutes les directions, qu'elles soient terrestre, maritime, aérienne, et spatiale, dispose de moyens propres à chacun, pour assurer la gestion de son espace et maintenir son influence, dans le but de préserver ses intérêts vitaux. Ainsi l'Etat détermine une ligne de conduite et des moyens à mettre à sa disposition afin d'assurer dans la permanence une de ses prérogatives régaliennes, la gestion des frontières françaises.

La France, en sa souveraineté, garde ainsi ses frontières et les protège avec son armée. Pour ses frontières maritimes, elle dispose notamment de la Marine Nationale dont la flotte, forte de 300 bâtiments, permet de réaliser un panel de missions de protection, de défense et d'attaque tout en assurant un service public à la mer, concept qu'englobe la dénomination d'*Action de l'Etat en Mer*.

Toutefois en 1993, les Accords de Schengen voient la disparition par traité des frontières intérieures de certains Etats-membres de l'Union Européenne, dont la France avec en contrepartie le renforcement des frontières extérieures, pour assurer la sécurité des citoyens au sein d'un espace de libre circulation, l'Espace Schengen. Pour cela, une gestion des frontières extérieures à l'échelle européenne est mise en place en 2004 avec la création de l'agence Frontex chargée de cette question. Elle se voit confier la mission de gérer la coopération des moyens des Etats-membres dans le cadre d'opérations visant à renforcer la sécurité des frontières extérieures.

Cette question de la gestion des frontières extérieures demeure d'actualité et peut faire l'objet des plus vives attentions. En 2011, durant le « Printemps arabe », l'île de Lampedusa vit une arrivée massive de clandestins en provenance de Tunisie. La gestion des frontières revient à l'ordre du jour dans un climat catastrophique. Tout au long de cette année 2011, ce furent plus de 26000 Tunisiens et plus de 28000 personnes d'autres

nationalités qui débarquèrent sur les côtes de Lampedusa. De là succéda d'intentions et de volontés, entre la délégation italienne demandant à l'Europe une solution internationale pour se répartir le fardeau migratoire, le gouvernement italien sollicitant à un navire de l'OTAN d'intervenir pour secourir les naufragés, les habitants de l'île attaquant les clandestins, des émeutes éclatant dans un centre d'immigration entre les policiers et les immigrés. Ces évènements illustrent une situation d'urgence qui tend à se pérenniser depuis 2012.

Aussi, devant cet enjeu d'importance qu'est la gestion des frontières maritimes de l'Union Européenne, peut se poser juridiquement la question de savoir comment s'organise une mission opérationnelle sous l'égide de l'agence Frontex par la Marine Nationale. Cette adaptation entre moyens étatiques calibrés pour une optique nationale, engagés dans des opérations européennes, sera abordée dans une première partie avec la présentation de l'agence Frontex mise en relation avec le concept français d'Action de l'Etat en Mer, qui donnera lieu à l'étude des procédures opérationnelles et leurs limites juridiques rencontrées lors des missions commandées.

Partie 1

-

Principes de la gestion des frontières maritimes à l'échelle européenne appliqués à l'Action de l'Etat en Mer

Chapitre 1 – Principes d’existence et évolution fonctionnelle de l’agence européenne Frontex (2004 - 2012)

« Frontex » ou l’agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l’Union Européenne a été créée en 2004 pour organiser à échelle continentale les frontières des Etats-membres dans une optique européenne. A ce titre, sont entendues par frontière extérieure des Etats-membres les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les ports et aéroports auxquels s’appliquent les dispositions du droit européen¹. Une fois les principes posés en 2004, son fonctionnement et ses champs d’application se sont progressivement développés à mesure des opérations engagées entre 2005 et 2009, avant la révision de son organisation à partir de 2011 par l’adoption d’un nouveau règlement.



Figure 1 : Logo de l’agence Frontex

1) La création de l’agence Frontex (2004)

1.1) Une gestion commune des frontières extérieures par les Etats-membres

Déjà formalisée par le Plan pour la gestion intégrée des frontières extérieures des Etats-membres de l’Union Européenne (PGIFE) le 13 juin 2002 en conseil JAI, et proposée par le Conseil de l’Union Européenne du 11 novembre 2003², l’Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres, dite « Frontex », a été créée par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, JO L 349 du 25 novembre 2004. Le chapitre II article 2.1 précise les principales tâches de l’agence qui consistent à coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures ; à mettre au point un modèle

¹ Chapitre 1 article 1.3 du règlement (CE) n°2007 / 2004 du Conseil et JOUE L 349/1 du 25 novembre 2004.

² COM 2003 / 687 et CNS / 2003 / 0273.

d'évaluation commune et intégrée des risques et préparer des analyses des risques générales et spécifiques en matière de flux migratoire, à prêter assistance aux États membres pour la formation de leurs garde-frontières en développant des normes communes de formation, en fournissant cette formation au niveau européen³ pour les instructeurs des garde-frontières nationaux, en organisant des séminaires et en offrant une formation complémentaire aux agents des administrations compétentes ; à suivre l'évolution de la recherche en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures ; à assister les États membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée à leurs frontières extérieures ; à fournir aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes⁴.

1.2) Frontex dans le système européen de gestion des frontières

L'agence Frontex est en relation permanente avec les autres entités du dispositif Schengen pour une gestion intégrée des frontières⁵ dans le but de connaître non seulement l'origine de ceux qui traversent les frontières illégalement, mais aussi les motifs pour lesquels ils quittent leur pays d'origine, les facteurs d'attraction qui déterminent leur choix de destination et donc leur choix d'itinéraire. C'est pourquoi l'*analyse des risques* organisée par l'agence Frontex à travers des organismes tels que le SIS⁶, le SOBCAH⁷, ou encore le BORTEC⁸, vise à connaître ce qui se passe dans les pays frontaliers et une fois que les migrants ont franchi la frontière, entrant dans l'espace Schengen (via les contrôles intérieurs), dans le but d'estimer les ressources nécessaires à son action. Cette étude globale est particulièrement difficile parce que les flux migratoires sont souvent effectués par des passeurs illégaux. Pour cette raison, la coopération entre les différentes institutions européennes est cruciale pour réussir la gestion des frontières.

Avec les accords de Schengen, une telle connaissance est devenue encore plus importante, depuis que la politique nationale des différents États membres affecte désormais non seulement l'État qui la met en œuvre, mais aussi tous les autres États de l'espace Schengen.

³ Chapitre II article 5 du règlement (CE) n°2007 / 2004.

⁴ Chapitre II article 9 du règlement (CE) n°2007 / 2004.

⁵ Dite « Integrated Border Management ». *Frontex Press Pack*, mai 2011.

⁶ Le « Système d'Information Schengen » est un fichier informatique utilisé par certains États membres de l'Union européenne dans le cadre de la Convention de Schengen et de la coopération policière européenne. Les différents services de sécurité peuvent y consulter ou y enregistrer des informations sur des personnes (articles 95 à 99 de la Convention de Schengen) ou des objets (article 100). Le SIS a évolué vers un SIS 2 institué en décembre 2006 qui se lie à d'autres systèmes (Eurodac et le système d'information des visas (VIS), qui détiennent les empreintes digitales des demandeurs de visas et d'asile), et qui serait utilisé comme outil d'enquête policière, d'antiterrorisme et de contrôle de l'immigration.

⁷ Le « Surveillance of Borders, Coastlines, and Harbours » est un réseau de recherche européen de technologie de surveillance dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale.

⁸ Continuité sous l'angle technique du projet MEDSEA portant sur l'étude de faisabilité d'un réseau de patrouilles côtières entre les États-membres méditerranéens de l'Union Européenne et les pays d'Afrique du Nord. Voir *supra*.

De ce fait, la politique des visas, un système d'asile du pays, la détention et la politique de retour, la politique de protection sociale de chacun des Etats-membres ont un impact direct sur les mouvements migratoires au sein de l'Union Européenne. La migration irrégulière ne peut être traitée efficacement dans Schengen sans une politique plus large de migration et d'asile commune au niveau européen.

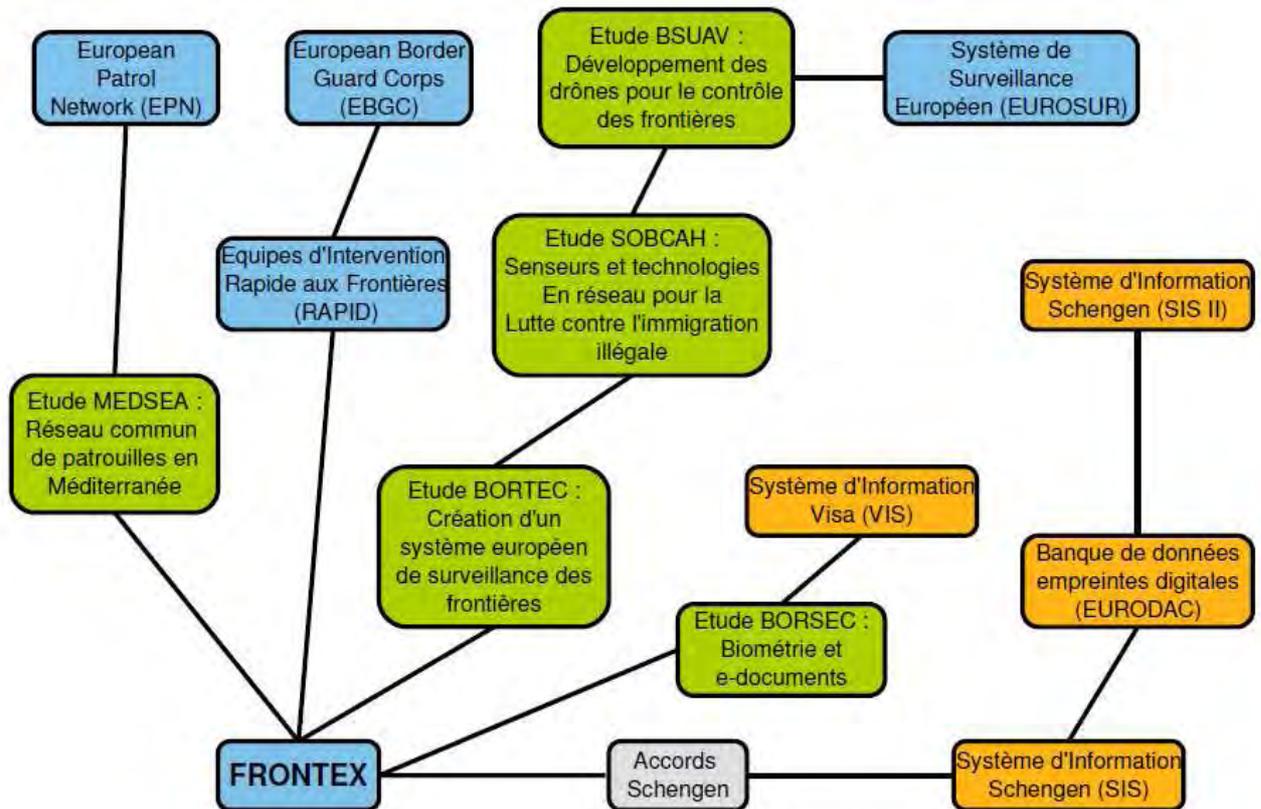


Figure 2 L'arborescence du système européen de gestion des frontières, source *Press Pack Frontex 2011*.

L'Agence Frontex travaille aussi en étroite liaison avec d'autres partenaires de l'Union Européenne chargés de la sécurité aux frontières extérieures, tels qu'EUROPOL⁹, le CEPOL, l'EMSA, le SITCEN et l'OLAF¹⁰, de la coopération douanière et de la coopération en matière de contrôles phytosanitaires et vétérinaires, afin de promouvoir la cohérence générale de toutes les questions touchant à la gestion frontalière.

La décision 2005/358/CE du Conseil du 26 avril 2005 portant désignation du siège de l'agence européenne Frontex¹¹ établit le siège de l'agence à Varsovie¹², en Pologne.

⁹ Chapitre II article 13 du règlement (CE) n°2007 / 2004. Avec le Traité de Lisbonne, la transmission des données entre agences s'est vue facilitée car prise en compte.

¹⁰ Considérant 17 du règlement (CE) n°2007 / 2004.

¹¹ Journal officiel L 114 du 4 mai 2005.

¹² Rondo ONZ 1 – 00124 Warsaw, Poland.

L'agence exerce ses responsabilités depuis le 1er mai 2005, et est devenue opérationnelle depuis le 3 octobre 2005.

1.3) Outils et moyens à disposition de Frontex

Ces différentes tâches sont réalisées avec plusieurs outils dont un budget, des relations entretenues avec l'extérieur et des moyens matériels.

Le budget de Frontex provient de subventions de l'Union européenne¹³ car l'agence utilise les ressources financières de l'Union qui sont disponibles pour surveiller, contrôler, freiner les flux migratoires en coordonnant les moyens nationaux. Cette contribution des pays associés se traduit en redevances, en services et en contributions volontaires. Le règlement financier applicable à l'agence est arrêté par le conseil d'administration, après consultation de la Commission. Celui-ci commande une évaluation extérieure indépendante de l'application du règlement dans les trois ans suivant l'entrée en fonction de l'agence et tous les cinq ans ensuite. Il émet des recommandations fondées sur ces évaluations.

L'agence Frontex dispose de ressources matérielles recensées dans le répertoire centralisé d'équipements techniques « CRATE¹⁴ » et humaines, nécessaires à une action efficace de l'agence. Les États membres devraient pouvoir développer une politique commune dans le domaine des infrastructures fixes et mobiles (vedettes marines, hélicoptères, patrouilles), en particulier en profitant des outils de haute technologie¹⁵. Il ne s'agira pas seulement de garantir l'interopérabilité des équipements mais aussi leur mobilité géographique puisque, pour certains États membres, le contrôle des frontières est plus difficile que pour d'autres en raison de leur situation géographique (par exemple à cause de la longueur des côtes). L'agence est amenée à déployer des équipes d'intervention rapide aux frontières, abrégées en anglais « RABIT¹⁶ », dans les États membres confrontés à des situations urgentes et exceptionnelles résultant, par exemple, d'un afflux massif d'immigrants clandestins en application du règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007, instituant ce mécanisme de création d'équipes d'intervention aux frontières¹⁷.

¹³ Chapitre IV article 29 du règlement (CE) n°2007 / 2004. A titre d'exemple, 6 millions lui furent alloués en 2004, 70 millions en 2008 et 285 millions d'euros dans le cadre d'un programme spécifique 2007-2013 dépendant du *Programme Européen pour la Protection des Infrastructures Critiques (PEPIC)*.

¹⁴ « Centralised Records of Available Technical Equipment ».

¹⁵ Tels que le système européen de navigation par satellite Galileo.

¹⁶ Equipes d'Intervention Rapide aux Frontières, « Rapid Border Intervention Teams ».

¹⁷ JO L 199 du 31 juillet 2007.

1.4) Le réseau européen de patrouilles côtières et hauturières

Un réseau européen de patrouilles aux frontières maritimes méridionales de l'Union Européenne (en anglais EPN : *European Patrol Network*) a été mis en place. Il consiste en la création d'un réseau de coordination opérationnelle entre Etats membres à l'issue de l'adoption par la Commission du projet « Medsea » piloté par Frontex, permettant la coordination des patrouilles côtières programmées par les Etats-majors d'une même zone maritime déterminée selon sa sensibilité aux flux clandestins.

Il permet également la recherche d'une connexion optimale entre les systèmes nationaux de surveillance littorale. Chaque Etat membre a désigné à cette fin un centre national de coordination (NCC : *National Coordination Centre*) correspondant unique et direct des autres NCC et de l'agence Frontex pour l'échange du renseignement opérationnel. Cet échelon central est complété par la création de centres régionaux de coordination (LCC : *Local coordination Centre*) qui assurent l'échange d'informations et communiquent en temps réel à leurs homologues étrangers d'une même zone d'intérêt toute information opérationnelle urgente. La programmation des patrouilles côtières fait ainsi l'objet d'une communication mutuelle entre partenaires voisins.

Ces mesures ont été mises en place depuis mai 2007. Le NCC, provisoirement dénommé NPOC (National point of contact), est établi à l'Etat major de la DCPAF à Paris. Le LCC français pour la Méditerranée est établi à Toulon au sein du Centre Opérationnel Maritime. En terme de dispositif hauturier, le projet « Bortec » reposait, lui, sur la création d'un réseau de patrouilles maritimes permanentes en haute mer au Sud des frontières de l'Union Européenne. Comme il suscitait de trop grandes réserves de la part de certains Etats membres, il n'a pas été mis en œuvre.

1.5) Des normes communes pour une stratégie à long terme

Face à l'enjeu global de la gestion des frontières extérieures, le Conseil eut la nécessaire détermination d'une stratégie à long terme, qui permette de tester la viabilité du principe de "solidarité obligatoire" entre États membres, un principe auquel il a déjà été fait appel dans le cadre dudit règlement, qui coordonne les capacités de réaction rapide de l'Union en cas d'urgence, afin de choisir le mode opératoire pertinent pour garantir la mise à disposition exclusive des ressources communes.

Sans préjudice des compétences de Frontex, les États membres peuvent également poursuivre la coopération établie au niveau opérationnel avec d'autres États membres et/ou pays tiers, lorsque cette coopération complète l'action de l'agence. Il est en outre prévu,

selon le chapitre II article 2.2 du règlement (CE) n°2007/2004 que les États membres doivent informer l'agence des activités menées dans le cadre de cette coopération en dehors de l'agence.

De ce fait, pour coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, l'agence Frontex assiste les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux¹⁸, y compris dans l'établissement de normes communes de formation, effectue des analyses de risques, suit l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, conseille les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures et fournit aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes, en mutualisant les moyens communautaires. Chaque État membre reste toutefois responsable de la partie de frontière qui se trouve sur son territoire.

L'agence a ainsi pour mission d'aider à garantir des normes communes et un haut niveau d'efficacité. Frontex dresse en ce sens l'inventaire des meilleures pratiques d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Son fonctionnement et ses premières opérations maritimes concrétisèrent cette exigence.

2) Le fonctionnement et les premières opérations maritimes (2005 - 2009)

2.1) Structure de l'agence Frontex

L'agence Frontex est un organisme de l'Union Européenne doté de la personnalité juridique¹⁹. Elle est indépendante en ce qui concerne les questions techniques et elle est gérée et représentée par son directeur exécutif²⁰. Ce dernier, indépendant dans l'exercice de ses fonctions, est nommé pour cinq ans par le conseil d'administration sur la base de ses mérites et de ses capacités attestées dans le domaine de l'administration et de la gestion, ainsi que de son expérience en matière de gestion des frontières extérieures. Il est assisté par un directeur exécutif adjoint.

Le conseil d'administration adopte également chaque année le rapport général, le programme de travail et la politique de l'agence en matière de personnel, et en définit la

¹⁸ Considérant 7 du règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil. À long terme, l'institution d'un « collège européen des gardes-frontières » n'est pas exclue. Toutefois, d'autres mesures peuvent être mises en place à court et moyen terme afin de garantir une formation commune du personnel impliqué dans le contrôle des frontières extérieures. Il s'agit, en particulier, de prévoir des stages de perfectionnement, des formations pour l'apprentissage des langues ou des périodes de stages au sein du service des gardes-frontières d'un autre État membre.

¹⁹ Chapitre III article 15 du règlement (CE) n°2007 / 2004.

²⁰ En poste actuellement M. Ilkka Laitinen. Chapitre III article 25 du règlement (CE) n°2007 / 2004.

structure organisationnelle²¹. Ce conseil est constitué d'un représentant de chaque État membre et de deux représentants de la Commission. Chaque État membre, associé à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, participe aux activités de l'agence et nomme également un suppléant tandis que la Commission en nomme deux. Le mandat des membres du conseil d'administration d'une durée de quatre ans est renouvelable une seule fois. En 2006, Frontex comptait un peu moins de 70 personnes représentant la France, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, la Pologne, le Portugal, les Pays Bas, la République Tchèque, et la Slovaquie.

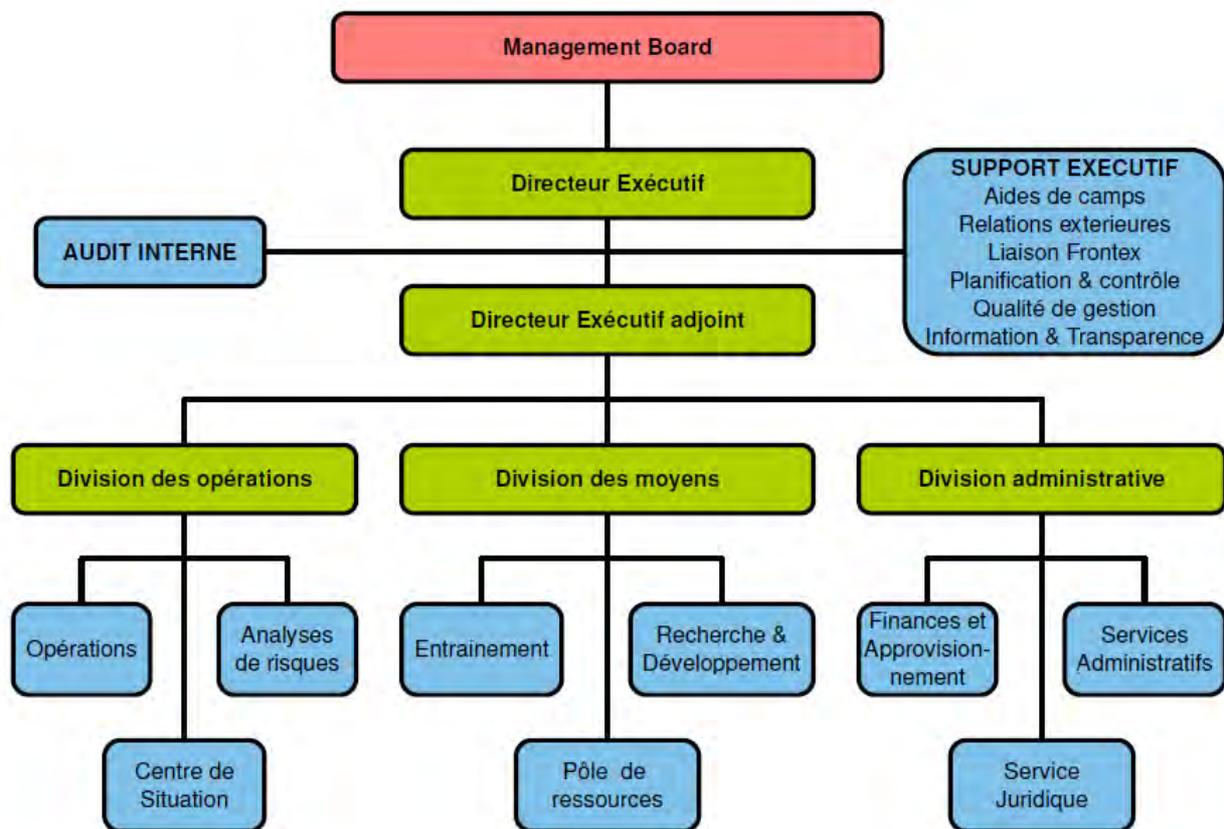


Figure 3 Organigramme de l'agence Frontex

En ce qui concerne la communication et la transparence de ses activités, l'agence peut assurer la publication de son rapport général²² et veille à ce que le public et toute autre partie intéressée reçoivent une information objective, fiable et compréhensible sur ses travaux.

²¹ Chapitre III article 21.1 du règlement (CE) n°2007 / 2004.

²² Chapitre III article 28.2 du règlement (CE) n°2007 / 2004.

2.2) Application de Frontex dans l'espace maritime Schengen

Depuis 1995, le contrôle des frontières extérieures est régi par la convention de Schengen tandis que les dispositions plus détaillées²³ sont fixées dans le Manuel commun des frontières extérieures publié au Journal officiel L 239 du 22 septembre 2002.

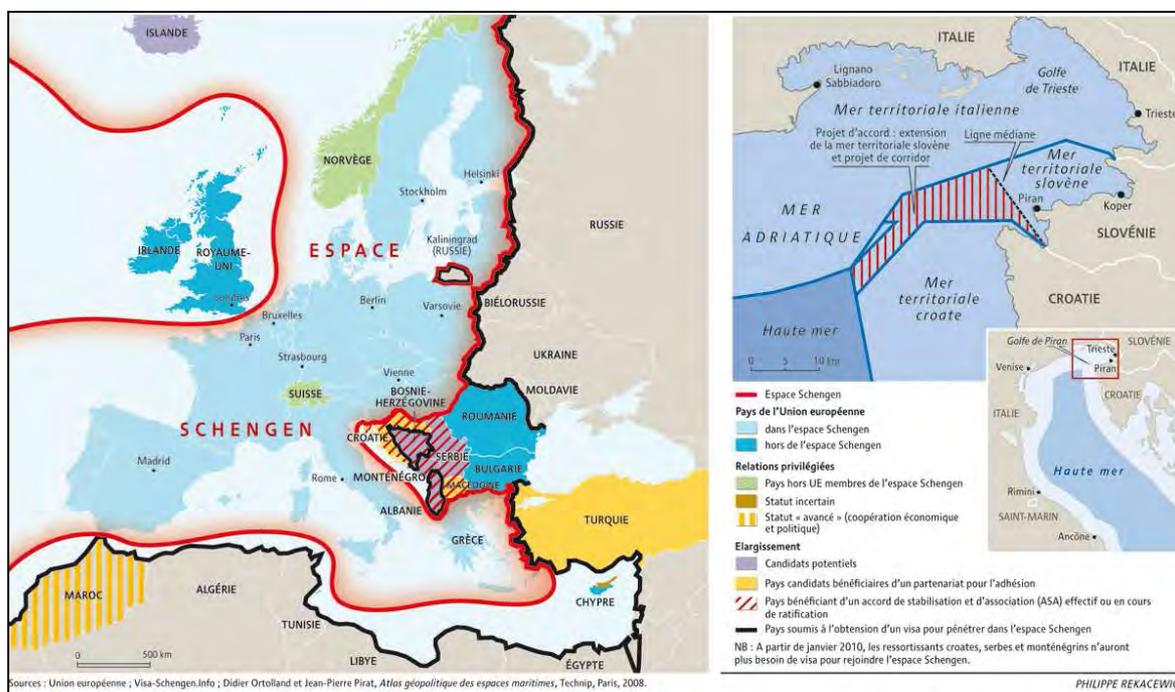


Figure 4 L'espace maritime Schengen

Les frontières de l'Europe demeurent, dans leur périphérie, majoritairement maritimes. Le champ d'action de l'agence Frontex couvre ainsi un espace maritime Schengen englobant la mer Baltique, la mer du Nord, la Manche, l'Océan Atlantique, le détroit de Gibraltar et une grande partie de la mer méditerranéenne. L'espace maritime des pays de l'Union Européenne, depuis la mer d'Alboran jusqu'à la mer Egée, forment cette nouvelle frontière navale sur près de 15000 kilomètres de côtes, laquelle est sujette à la plus forte pression migratoire par rapport aux autres frontières.

Toutefois, les Accords de Schengen sur la libre circulation au sein de l'Union Européenne et la constitution d'un Espace de Sécurité, de Justice et de Liberté n'ayant pas regroupé l'ensemble des Etats-membres, la commission européenne procéda alors à des arrangements, comme prévus à l'article 23 du règlement (CE) n°2007/2004 afin de pouvoir

²³ La Convention de Schengen contient, entre autres, les dispositions générales concernant l'entrée en vue d'un séjour n'excédant pas trois mois, les obligations des États membres dans le domaine du contrôle, la responsabilité des transporteurs et le Système d'Information Schengen (SIS). La responsabilité de surveiller l'application correcte et uniforme de ces règles est remise à la « Commission Permanente d'évaluation et d'application de Schengen » qui a été instituée par une décision du comité exécutif de Schengen.

appliquer les dispositifs propres à l'espace Schengen en tenant compte des spécificités des Etats-membres non signataires, impactant directement sur le mode de fonctionnement de l'agence Frontex. Ni l'Irlande ni le Royaume-Uni ne participent à l'acquis de Schengen²⁴, et le Danemark n'a pas décidé d'appliquer les dispositions dudit règlement.

A cet égard, deux arrangements ont été conclus en complément, l'un avec la décision 2007/511/CE du Conseil du 15 février 2007 avec l'Islande et la Norvège sur les modalités de la participation de ces États aux activités de Frontex²⁵. Ces arrangements visent à associer la Norvège et l'Islande à l'agence. Conformément aux dispositions du règlement portant création de l'agence, les pays associés au développement de l'acquis de Schengen participent à ses activités. Les deux textes règlent les modalités de la participation de la Norvège et de l'Islande concernant les droits de vote accordés à leurs représentants au conseil d'administration de Frontex, leur contribution financière, la protection des données et la reconnaissance du statut juridique de Frontex dans le droit islandais et norvégien ; l'autre avec la décision 2010/490/UE du Conseil du 26 juillet 2010 avec un arrangement entre la Communauté européenne et la Suisse et le Liechtenstein, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces États aux activités de l'agence Frontex²⁶.

2.3) Les opérations navales de Frontex (2006 - 2011)

Après une évaluation de la situation aux frontières extérieures en décembre 2005, un rapport sur le flux d'immigrants clandestins en provenance d'Afrique réalisé en mars-mai 2006 et une analyse régulière des risques dans le cadre des principales opérations organisées dès 2005, l'activité de Frontex en opérations navales de 2005 à 2009 s'est effectuée dans 5 grandes zones maritimes devenues permanentes.

2.3.1) En mer Egée : opération Poséidon

En concertation avec les autorités grecques, l'agence Frontex a organisé à partir de 2006 l'opération POSEIDON afin de lutter contre l'immigration clandestine en provenance des pays de l'Asie de l'Est dans les 3 zones géographiques suivantes à savoir aux frontières terrestres entre la Grèce et la Turquie, en Mer Egée, et dans les ports de Patras, Igoumenitsa, Brindisi et Ancona²⁷. Dans l'idée d'empêcher l'immigration illégale, l'opération reconduite jusqu'à aujourd'hui, est la plus grande des coordinations de moyens

²⁴ Considérants 12, 24 et 25 du règlement (CE) n°2007 / 2004 et JO L 131 du 1^{er} juin 2000.

²⁵ Journal officiel L 188 du 20 juillet 2007.

²⁶ Journal officiel L 243 du 16 septembre 2010.

²⁷ LV Caldairou, détaché provisoire auprès de l'agence Frontex, *Fiche de situation sur l'agence Frontex*, 2006.

maritimes car elle recueille la participation de 22 des Etats-membres de l'Union Européenne²⁸. Du 1^{er} avril à septembre 2011, l'opération « Poséidon 2011 » donna lieu à 73 interceptions d'embarcations pour un total de 645 migrants.

2.3.2) En mer Ionienne : opérations Jason / Nautilus / Aeneas

Suite à la demande d'assistance formulée par Malte face aux arrivées massives depuis le début de l'année 2006 dans ce pays et sur les côtes sud de la Sicile, à Lampedusa de 20000 immigrants illégaux en provenance de Libye, l'agence Frontex décida d'organiser et de coordonner l'opération JASON qui consistait à renforcer le dispositif de surveillance maritime près de la Libye et autour des îles européennes touchées par les afflux massifs dans cette zone. Face à la réticence de la Libye de voir des moyens navals et aéronavals de l'Union Européenne venir effectuer des patrouilles maritimes vers les côtes libyennes, Frontex décida d'organiser une seconde opération, baptisée NAUTILUS, plus au Nord de la Libye en haute mer. L'Allemagne, l'Italie, Malte, la France et la Grèce ont alors fourni des moyens navals et aéronavals²⁹. Cette opération dura 10 jours, du 5 au 15 octobre 2006, et fut reconduite en 2007 et 2008.

Dans sa continuité, l'opération AENEAS eut pour but d'identifier les risques, de secourir et de gérer l'interopérabilité des moyens maritimes au large des Pouilles et de la Calabre, entre les marines danoise, finlandaise, islandaise, luxembourgeoise, slovaque, et suédoise. Du 5 avril au 30 septembre 2011, 59 interceptions avec au total 1339 migrants ont été recensés.

2.3.3) En mer d'Alboran : opérations Agios / Gate of Africa / Hermès

En concertation avec les autorités espagnoles, l'agence Frontex a coordonné, du 15 juillet au 15 septembre 2006, les opérations AGIOS et GATE OF AFRICA ayant pour but de contrôler d'une part les passagers de ferries, d'autre part les véhicules et containers dans les ports espagnols d'Algeciras, de Tarifa, d'Almeria et d'Alicante, afin de détecter d'éventuels immigrants clandestins en provenance d'Afrique du Nord. Dans le cadre de ces opérations conjointes, la France a détaché deux experts de la Police aux frontières, chargés d'assister leurs collègues espagnols dans le domaine du contrôle transfrontalier et apporter leur concours en matière de fraude documentaire.

²⁸ Les marines de France, Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lituanie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Suède, Slovaquie, Slovénie et Royaume-Uni.

²⁹ Pour mémoire, un avion de surveillance de la Marine Nationale de type Falcon 50 M a été mis à disposition à compter du début de l'opération (5 octobre).

Lancée depuis 2006 et reconduite d'année en année, l'opération HERMES se concentre sur les flux migratoires en provenance de Tunisie à destination du Sud de l'Italie, en passant à travers l'île de Lampedusa et la Sardaigne. Du 20 février au 31 août 2011, elle a vu la coordination des moyens maritimes de la France, du Portugal, de la Belgique, de l'Espagne, des Pays-Bas et de la Pologne. Le total d'interceptions s'éleva à 484 bâtiments pour un flux de 51271 migrants fin septembre 2011.

2.3.4) Dans le détroit de Gibraltar : opération Indalo

Cette opération conjointe menée sous l'égide de l'agence a débuté en 2007 et fut reconduite en 2009. Elle vise à contrôler le flux de migrants en provenance de l'Algérie et du Maroc et à destination du territoire de l'Union Européenne via les côtes du sud de l'Espagne. Cette opération de lutte contre l'immigration illégale, baptisée fut concrétisée de septembre jusqu'au 23 octobre 2009, au profit de l'Espagne et dans laquelle la France participa avec le PSP *Arago*.

2.3.5) En Atlantique : opération Héra

Sous la demande des autorités espagnoles qui ont requis l'assistance des Etats-membres pour faire face à l'afflux massif d'immigrants en provenance d'Afrique sub-saharienne, l'agence Frontex, dans le cadre de l'opération HERA I, a été chargée de coordonner les équipes d'intervention rapide dépêchées sur l'Archipel des Canaries pour procéder, aux côtés des fonctionnaires espagnols, aux identifications et auditions des clandestins à leur arrivée sur l'île. La France a dépêché, dès le mois de juin 2006, deux experts de la DCPAF pendant un mois et deux autres depuis le 18 septembre jusqu'au 15 octobre 2006.

Reconduite par l'opération HERA II, l'agence Frontex a coordonné l'utilisation des moyens navals et aéronavals mis à disposition par l'Espagne, la Finlande, l'Italie et le Portugal. Pour sa part, la France a offert de mettre à disposition de ses partenaires européens effectuant des patrouilles dans la zone ses infrastructures militaires de Dakar au titre de soutien logistique. Cette mise à disposition ne pouvait cependant se faire qu'avec l'accord officiel des autorités sénégalaises, celles-ci préférant que les Etats membres impliqués utilisent les structures sénégalaises, mais un mémorandum bilatéral avait été signé entre l'Espagne et le Sénégal le 24 août 2006 relatif aux « patrouilles conjointes dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime à travers l'opération

Frontex » dans les eaux territoriales sénégalaises. Cette opération, toujours prolongée en avril 2011, répertoriait 28 interceptions et 193 migrants interceptés³⁰ pour cette année.

A la suite de ses premiers bilans, les Etats-membres et la Commission décidèrent, en parallèle aux activités de l'agence, d'en réviser le fonctionnement par un nouveau règlement.

3) La révision du règlement de l'agence Frontex (2010 - 2012)

Les précédentes opérations ont présenté quelques points concernant le traitement des migrants, le lieu de débarquement, les responsabilités des Etats hôtes et participants, traduisant des difficultés qu'a l'agence de réaliser son plan de charge. De ce fait, une révision de l'organisation de Frontex fut étudiée en 2009 à partir des orientations données par le Conseil européen du 29-30 octobre pour renforcer les capacités opérationnelles de Frontex, demandant aux Etats-membres de contribuer aux réflexions pour modifier le règlement 2007 / 2004 instituant l'agence. La France, à travers son Secrétariat Général des Affaires Européennes, présenta alors une note le 17 novembre 2009 pour proposer une actualisation dudit règlement. Le Parlement européen, à son tour, présenta une modification du règlement en février 2010, pour adopter un nouveau règlement, adoptées par 431 voix pour, 49 voix contre et 48 absentions, en date du 13 septembre 2011.

3.1) Une meilleure définition des procédures opérationnelles et juridiques

En réponse au Conseil européen de La Haye, la Commission présenta un rapport effectuant l'évaluation politique de l'agence. Elle y formula des recommandations à court terme comme l'exploitation maximale de la base de données recensant les équipements techniques nationaux, la fusion des opérations conjointes et du réseau européen de patrouilles (EPN), l'acquisition par l'Agence d'équipements destinés aux Équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT), gestion par l'Agence du réseau *ICONet* et reprise des activités du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI). Parallèlement à cela, la Commission émit des recommandations à long terme avec la participation de Frontex au mécanisme d'évaluation Schengen des frontières extérieures, au système européen de surveillance des frontières EUROSUR, et à l'acquisition de matériel et du recrutement de ressources nécessitant la création d'un futur corps européen de garde-frontières.

³⁰ *Ongoing Frontex, joint operations at sea*, 24 avril 2011.

Concernant les transferts de données personnelles recueillies dans le cadre des opérations, en vertu du Traité de Lisbonne supprimant les trois piliers³¹, Frontex dut modifier son article 13 quant à la transmission de données personnelles à des fins répressives à EUROPOL et à EUROJUST sous réserve de la mise en place de mesures de protection de ces données. En ce sens, ces échanges de données auraient pour but de faciliter la lutte contre les filières d'immigration clandestine, les organisations criminelles, les passeurs et les aidants. Dans le même sens, la délégation française souhaita modifier l'article 4.2 pour mieux définir les types d'analyses de risques produits par l'agence, en décrivant les tendances (volumes, itinéraires, modes opératoires).

3.2) Une coopération opérationnelle renforcée

S'agissant des opérations conjointes en Méditerranée, le nouveau règlement insista sur la stratégie opérationnelle de l'agence et sur sa dotation en moyens complémentaires pour mener à bien ses missions. L'effet principal recherché est de renforcer la planification des opérations en précisant les modalités d'actions des moyens nautiques dans des zones préalablement déterminées³², notamment le cadre juridique des moyens mis à disposition par les Etats participants, qui diffère selon la zone d'opération. Dans cette perspective, la délégation française proposa de modifier l'article 3 du règlement n°2007/2004 en ajoutant un paragraphe 5 en ce sens³³.

De plus, la délégation française suggère, dans le prolongement du considérant 5 du règlement de l'agence Frontex, rappelant la nécessité de promouvoir la solidarité entre les Etats membres, que soit recherché un équilibre des contributions financières et matérielles des Etats afin de ne pas faire peser la charges sur les seuls pays disposant de frontières exposées. A cette fin, le paragraphe 1 de l'article 3 est souhaité être amendé pour prendre en compte les capacités et les ressources disponibles pour accroître la solidarité financière et matérielle entre les Etats-membres.

A cet égard, les équipements techniques devant être fournis à Frontex, l'article 8.3 permet à l'agence d'acquérir du matériel et des moyens aériens et navals. Compte tenu du

³¹ Le traité de Maastricht (1992) avait introduit une nouvelle structure institutionnelle qui a été maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Cette structure institutionnelle était composée de trois « piliers », l'un communautaire sur les anciennes réalisations de type CECA, l'autre concernant la politique étrangère et de sécurité, le troisième la coopération policière et judiciaire. Le traité de Lisbonne supprime cette structure en piliers au profit de la création de l'Union européenne. Les décisions sont prises selon une procédure de droit commun dite « procédure législative ordinaire ». Cependant, la politique étrangère et de sécurité commune continue à se voir appliquer la méthode intergouvernementale.

³² Voir *supra*.

³³ Secrétariat Général des Affaires Européennes, Note n°1158-09 sur la libre circulation des personnes en date du 17 novembre 2009.

morcellement des financements communautaires existants, la délégation française comme le Parlement souhaitent doter l'agence des moyens lui permettant de financer ses interventions sur ses fonds propres, utilisés par ses experts pendant la durée de leur mission dans les Etats-membres. Le nouveau règlement du 13 septembre 2011 a été adopté en ce sens : l'agence Frontex achète ou loue elle-même son propre équipement, tel que des véhicules ou des hélicoptères, pour réduire sa dépendance aux attributions des États membres.

3.3) La création d'un personnel de gardes-frontières

Le règlement modifié du 13 septembre 2011 veut respecter le partage des compétences prévu par le Traité de Lisbonne en vertu duquel les États membres demeurent responsables du contrôle de leurs frontières extérieures. Elle est notamment conforme au principe selon lequel, dans le contexte des opérations coordonnées par Frontex, les agents invités ne peuvent accomplir des tâches et exercer des compétences que sur l'instruction et, en règle générale, en présence de *gardes-frontières* de l'État membre hôte car de par le principe de subsidiarité, la décision de refus d'entrée au titre du code frontières Schengen n'est prise que par les gardes-frontières de l'État-membre hôte³⁴. Ce vivier permanent de gardes-frontières disponibles auxquels les Etats-membres devront obligatoirement contribuer, permet d'assurer une permanence dans la conduite des opérations de gestion des frontières par Frontex, ayant par la suite une véritable fonction d'Etat-major pour la conduite des opérations, l'agence concentrant également ses activités sur les pays de l'Union Européenne confrontés à des pressions migratoires spécifiques et disproportionnées en Grèce, Italie et Espagne.

Par la suite, la Commission européenne a présenté une étude de faisabilité sur la mise en place d'un système de « gardes-frontières européens ». Négociée depuis 2010, la notion d'équipes européennes de gardes-frontières a remplacé et unifié les équipes communes de soutien Frontex et les équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT)³⁵. Ces équipes européennes de gardes-frontières formeront une réserve de gardes-frontières nationaux affectés par les États membres à l'agence pour les opérations conjointes, les interventions rapides et les projets pilotes. l'agence Frontex, au terme d'un accord signé avec l'Agence

³⁴ Commission Européenne, *Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX)*, 24 février 2010.

³⁵ *Frontex : une gestion des frontières plus visible et plus efficace*, communiqué de presse n°20110711 / PR 23773.

Européenne des Droits Fondamentaux³⁶ le 26 mai 2010, a confié à l'AEDF les besoins de formation de tout son personnel. En outre, un programme d'échange de type Erasmus a été établi pour les gardes-frontières nationaux.

A la suite d'une des propositions initiales du Parlement le 21 mars 2011, un code de conduite fut édité à l'attention du personnel de l'agence Frontex³⁷. Celui-ci a pour but de mettre en conformité les agents de Frontex avec les droits fondamentaux. Des dispositions ont été introduites en vue d'assurer que toute action de Frontex se fasse dans le respect total des droits de l'homme dans toutes les opérations, notamment les opérations de retour. Conformément aux lois internationales, aucun individu ne pourra être débarqué ou remis aux autorités d'un pays dans lequel sa vie ou ses libertés sont menacées. L'agence doit donc respecter le principe de non-refoulement dans toutes les circonstances, selon le texte approuvé, ajoutant que les opérations de retour financées par Frontex seront contrôlées dès le début et jusqu'à la fin du processus. À la demande des députés, Frontex est suivie par un "officier aux droits fondamentaux" et a créé un forum consultatif sur les droits fondamentaux³⁸ afin d'aider le conseil d'administration de l'agence. Ces nouvelles règles prévoient qu'en cas de violation des droits de l'homme, Frontex peut suspendre ou mettre fin à ses missions. L'agence rend compte de ses activités devant le Parlement européen.

3.4) L'extension du mandat de Frontex envers les pays tiers

Une extension du mandat de Frontex envers les pays tiers a été recherchée dès 2008. Des modifications du fonctionnement de l'agence Frontex avaient été étudiées par la Commission au Parlement européen à partir du 13 février 2008 avec le *Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence Frontex*³⁹, un projet non publié au Journal Officiel. En effet, il s'agit de combler les flous juridiques qui pourraient entraver l'action de l'agence, en écrivant des conditions juridiques précises sur les opérations de sauvetage en mer, de retour des migrants et la possibilité de recours à ses équipements par les pays tiers, notamment par le biais de projets pilotes dont ils seraient les bénéficiaires. Le rapport indique aussi la nécessité de poursuivre les opérations de formation des personnels mobilisés par les opérations de l'Agence - notamment en matière de droit

³⁶ *Cooperation Agreement between FRA and FRONTEX*, AEDF, 27 mai 2010.

³⁷ Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne COM (2010) 0061, C7-0045/2010 – 2010/0039 (COD) en date du 15 juillet 2011.

³⁸ Ce forum consultatif inclut l'Agence européenne des droits fondamentaux, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et des ONG spécialisées dans ce domaine.

³⁹ Projet de rapport 2008 / 2157 INI en date du 18 septembre 2008.

maritime, de droit d'asile et de droits fondamentaux. Cette formation, une fois son mandat élargi, sera à destination des personnels des pays tiers concernés. Frontex est encouragée à cette fin à coopérer avec d'autres institutions comme l'Office des migrations internationales, l'AEDF et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Enfin, s'agissant des relations de l'agence avec les pays tiers, dans le cadre des opérations de retour, si cette coopération n'a pas eu jusqu'ici les résultats espérés⁴⁰, l'article 3.1 du règlement de l'agence dut être amendé pour que celle-ci puisse coordonner les opérations conjointes et des patrouilles communes, supposant que les pays tiers acceptent l'intervention des moyens européens et qu'un cadre juridique consolidé régisse les activités des bâtiments de Frontex dans les eaux territoriales des pays tiers. En vertu du Traité de Lisbonne, l'article 216.2 déclare que « les accords conclu par l'Union lient les institutions de l'Union et les Etats-membres ». L'agence Frontex, elle, est en dehors de ces accords car elle n'établit pas de partenariat avec les pays tiers, mais entre les autorités de contrôle des frontières de ce pays⁴¹ ce qui permet de faciliter et d'accélérer ses actions.

Bilan

Si l'article 77.1 du Traité de Lisbonne donne à l'Union Européenne le pouvoir de développer une politique visant à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures, ainsi qu'à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures, les propositions de modification du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil reflètent les changements nécessaires à la mise en œuvre de cette gestion. Ont en outre été introduites un certain nombre de modifications mineures, de nature essentiellement administrative, afin de tenir compte des recommandations du conseil d'administration, ainsi que des nouvelles dispositions utilisées dans d'autres propositions de la Commission relatives à la création de nouvelles agences.

Cette modification du règlement constitue un nouveau développement de l'acquis de Schengen visant à lutter contre l'organisation de l'immigration illégale et assure une coopération entre les services compétents des administrations des États membres, ainsi qu'entre ces services et la Commission.

⁴⁰ Secrétariat Général des Affaires Européennes, *Note sur la libre circulation des personnes* 1158-09 en date du 17 novembre 2009.

⁴¹ Ilkka Laitinen, *Rapport sur Frontex, l'agence européenne de gestion des frontières extérieures*, 5 mars 2008.

Celle-ci propose des méthodes communes de travail afin que les praticiens des contrôles des frontières extérieures puissent coordonner leur action, dans le but de réaliser un cadre cohérent pour une action commune sur le moyen et long terme qui permettra une gestion intégrée des frontières extérieures.

Sa concrétisation nationale appelle d'autres acteurs et organismes, et doit nécessairement s'inscrire dans une chaîne de commandement préexistante, telle que l'Action de l'Etat en Mer pour la France.

Chapitre 2 – La chaîne de commandement française

La gestion des frontières par l'agence européenne Frontex implique nécessairement la participation des instances nationales chargées de cette mission, d'où une mise en lien avec le ministère de la Défense et les services de Douanes. Cet ensemble de services s'impliquant dans la gestion des frontières a été regroupé dans son volet maritime sous le vocable « Action de l'Etat en Mer », amené à être en corrélation avec l'agence Frontex dans l'exercice de ses missions.

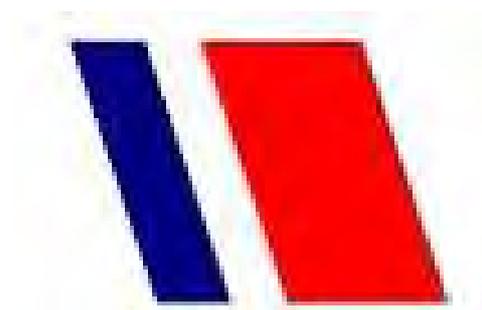


Figure 4 Logo de l'Action de l'Etat en Mer

1) Le dispositif de l'Action de l'Etat en Mer

Le dispositif français d'Action de l'Etat en Mer repose sur deux fondements⁴² : la coordination entre plusieurs administrations disposant de compétences et de moyens en mer, et l'implication du Ministère de la Défense rejoignant dans sa démarche l'agence Frontex qui, depuis 2006, cherche à protéger les frontières extérieures de l'Union Européenne contre une immigration illégale en augmentation, elle aussi à partir d'une coordination des moyens fournis par d'autres Etats et d'échanges d'informations entre administrations.

1.1) Législations sur l'exercice des prérogatives de l'Etat en mer

La loi n°94-589 du 15 juillet 1994 dite loi sur la force en mer – Titre III (habilitation *intuitu personae*⁴³) apporta un premier cadre légal de l'exercice par l'Etat de ses prérogatives en mer. Modifiée par la loi n°96-359 du 29 avril 1996 concernant le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, par la loi n°2005-371 du 22 avril 2005 à propos des dispositions législatives de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, la loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice

⁴² Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, article 2.

⁴³ L'article 23 de la loi n°94-589 habilite les acteurs de la lutte en mer à constater des infractions pénales relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France visées à son article 18.

des pouvoirs de police en mer marque une nouvelle étape de la construction du droit de la mer en France.

Quatre décrets viennent par la suite préciser les lois promulguées. Pour l'Action de l'Etat en mer, le décret n° 97-545 du 28 mai 1997 applique l'article 16 de la loi n° 94 - 594 du 15 juillet modifiée ; le décret n° 95-411 du 19 avril 1995 règle les modalités de recours à la coercition et l'emploi de la force en mer ; le décret n°2004-112 du 6 février 2004, lui, organise l'organisation de l'action de l'Etat en mer, article 2 ; sa transposition pour l'Outre-mer a été réglée par le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005.

De plus, il faut tenir compte, dans le cadre des actions menées par l'Etat en mer, du code d'entrée des étrangers et du droit d'asile ou CESEDA (articles L 621.1, L 621.2, L 622.1) pour la gestion des flux migratoires ; du code pénal articles 224-6 à 224-7 et 224-8-1, 224-1 à 224-5-2, 224-8, 450-1 et 450-5 ; du code des douanes (articles 43, 44, 67 et 67 quater) en matière de transfert de marchandises, du code de la défense L1521-1 et suivants, pour les moyens militaires engagés sur zone ; et également du code de procédure pénale (article 706-40, 706-73 et 706-75) pour les opérations de police en mer.

Le cadre juridique international tient compte de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer dite de Montego Bay du 10 décembre 1982, de la Convention de Rome du 10 mars 1988 sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, de la Convention de Vienne du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, et du Protocole de Palerme du 15 décembre 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer. L'ensemble de cette base juridique permet de cadrer les interventions des agents de l'Etat dans le domaine maritime national et mondial.

1.2) Concepts de sauvegarde maritime et de sûreté globale

Autre exemple de la pertinence de la gestion de la mer dans le cadre de l'Action de l'Etat en Mer, le ministère de la Défense a développé dès 2003 via la Marine Nationale et avec le concours de la Gendarmerie maritime, de la Douane, des Affaires maritimes et de la Gendarmerie nationale, le concept de « sauvegarde maritime » consistant à mettre en œuvre un système de surveillance et d'intervention le long des côtes, en vue de se prémunir ou de traiter les menaces de la mer.

De même, la sûreté des ports et de leurs approches, condition essentielle de la sûreté globale du transport maritime, nécessitait qu'une action vigoureuse fût entreprise aux

niveaux mondial, européen et français pour protéger les zones portuaires. Aussi en matière de sûreté dans les zones portuaires à responsabilité française, le Secrétariat Général de la Mer⁴⁴ et le Secrétariat Général de la Défense Nationale, en partenariat avec tous les ministères concernés, ont élaboré des dispositifs de prévention, de protection et de réaction à opposer aux nouvelles menaces relevant du terrorisme, de la piraterie ou encore de la prolifération des armes de destruction massive⁴⁵.

1.3) Recherche et sauvetage des naufragés

Dans l'Action de l'Etat en Mer, les missions relevant de la sécurité maritime touchent à trois domaines de préoccupations. Premièrement d'ordre *humanitaire*, à savoir sauvegarder la vie humaine en mer. Deuxièmement d'ordre *environnemental* en préservant le milieu maritime et côtier. Troisièmement sur les conditions d'écoulement du *trafic maritime* concernant la sécurité de la navigation et des dessertes maritimes.

La mission de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer s'exerce dans un cadre international et fait aussi appel à une organisation interministérielle. Au niveau national, la responsabilité du sauvetage maritime appartient aux missions de l'Etat tandis que l'exécution de cette mission fait appel à la coordination interministérielle des administrations renforcée par le soutien des particuliers bénévoles. La contribution de la Société Nationale du Sauvetage en Mer constitue une part essentielle de ce dispositif⁴⁶. Au niveau régional, elle est placée sous l'autorité opérationnelle des préfets maritimes⁴⁷, responsables du sauvetage maritime et de la coordination des Actions de l'Etat en Mer. La coordination et la conduite des secours est assurée sous l'autorité du Prémar par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ou par des centres ayant des fonctions équivalentes outre-mer (MRCC, *Maritime Rescue Coordination Center*).

1.4) Lutte contre l'immigration illégale

Inscrite au rang des missions incombant à l'Etat en mer et placée pour sa coordination sous l'autorité du Secrétariat Général de la Mer, la lutte contre l'immigration clandestine par la voie maritime est devenue une des priorités de l'Action de l'Etat en Mer. Cette activité souvent criminelle, en expansion notable et particulièrement en provenance

⁴⁴ Voir *supra*.

⁴⁵ Par exemple, le plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes « VIGIPIRATE » a été remanié en mars 2003 et a fait l'objet d'une réactualisation. Ce plan connaît une déclinaison spécifique en milieu maritime avec les plans VIGIMER.

⁴⁶ Cette coordination est conduite, au niveau national, sous l'égide du Secrétariat Général de la Mer, voir *supra*.

⁴⁷ En Outre-mer, des délégués du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer.

Placée directement sous l'autorité du Premier ministre, l'Action de l'Etat en Mer au niveau maritime s'articule autour des directives du *Secrétariat Général de la Mer*, celle-ci déclinée régionalement par les actions du *préfet maritime*⁴⁹.

2.1) Le Secrétariat Général de la Mer

Le Secrétariat Général de la Mer amène les administrations à trouver ensemble les solutions optimales aux questions complexes d'ordre maritime, mettant en interaction une dizaine de grands départements ministériels : Intérieur, Défense, Economie, Ecologie, Transport, Logement, Affaires étrangères et européennes, Outre-mer, Recherche, Justice, Agriculture et Pêche. Ses domaines d'activités concernent également les opérations de police en mer⁵⁰ et la valorisation de la mer⁵¹. Ses directives et prospectives maritimes s'inscrivent dans trois perspectives de niveau internationale (OMI), européenne et nationale.

Le Secrétariat Général de la Mer est dirigé par un Secrétaire général de la mer nommé par décret en conseil des ministres, assisté d'un Secrétaire général adjoint, officier général de la Marine, nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition du ministre de la Défense. Le Secrétaire général de la mer est assisté de chargés de missions, officiers, fonctionnaires et agents publics mis à sa disposition par plusieurs ministères ou établissements publics compétents dans le domaine maritime. Ainsi sont représentés les ministères de la Défense, de l'Ecologie et des Transports, de l'Intérieur, de l'Outre-mer, de l'Economie et des Finances ainsi que l'Ifremer.

Ses travaux sont commandés par le Premier ministre. Aussi, prenant acte des propositions du Grenelle de la mer, le président de la République Nicolas Sarkozy avait demandé au gouvernement de rédiger un *Livre Bleu* définissant les grandes orientations d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral. Le Secrétariat Général de la Mer publia le projet de Livre Bleu sur la politique maritime de la France en décembre 2009, adopté par la suite par le Comité Interministériel de la Mer. Le Secrétariat Général de la Mer a dégagé quatre orientations nationales à savoir affirmer la place de la France à l'international, investir dans

⁴⁹ Décret n°2004-112 du 6 février 2004.

⁵⁰ Sûreté maritime et contre terrorisme maritime, secours en mer, lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, immigration clandestine par voie maritime, lutte contre la pêche illicite, lutte contre la pollution du milieu marin (volontaire ou accidentelle)

⁵¹ Protection et gestion administrative des ressources de la mer ; Economie maritime : flotte de commerce, ports, tourisme littoral, plaisance, Recherche, problématiques scientifiques, techniques et industrielles ; Environnement : prévention des pollutions, protection des milieux marins et conservation de la ressource halieutique, biodiversité tant dans un cadre national que dans un cadre européen ou international, ressources minérales, sécurité maritime, aménagement du territoire, gestion intégrée de la zone côtière.

l'avenir, développer une économie durable de la mer et promouvoir la dimension internationale de l'Outre-mer.

2.2) Les Préfets Maritimes

Les préfets maritimes assurent la coordination tactique des actions de l'Etat en mer⁵². Au nombre de trois pour la métropole⁵³, ils ont la charge des façades maritimes françaises et ont leur relais dans les départements et territoires d'outre-mer avec les Délégués Du Gouvernement.



Figure 6 Les préfetures maritimes françaises

Le préfet maritime dépend directement du Premier ministre et du Secrétariat Général de la Mer. Il dispose d'une équipe interministérielle composée d'agents des différentes administrations (Marine, Douane, Affaires maritimes, Gendarmerie) et, grâce à ses

⁵² Véronique Sartini, *La fonction garde-côte s'établit pas à pas*, Défense et Sécurité Internationale n°65, décembre 2010.

⁵³ Décret n°2004-112 du 6 février 2004, articles 7 et 10.

fonctions militaires, d'une organisation opérationnelle importante⁵⁴ avec les Centres Opérationnels de la Marine ainsi que des cellules spécialisées (fluidité du trafic, gestion de la circulation, lutte contre les rejets radioactifs...). Pour exercer ses fonctions, le préfet maritime s'appuie également sur les préfets de façade, et il dispose d'organes de concertation et d'information dont la conférence maritime.

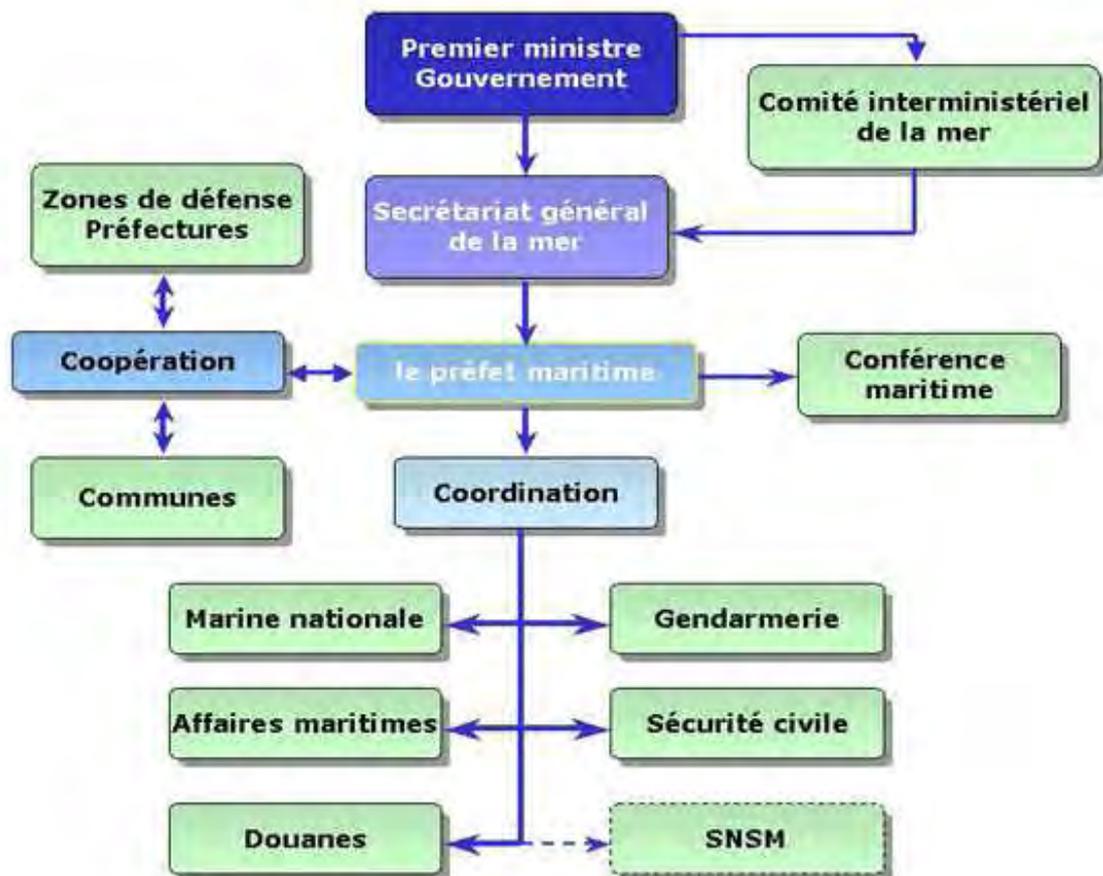


Figure 7 Organisation de la préfecture maritime

Parmi ses nombreuses missions, le préfet maritime est avant tout responsable de la sauvegarde de la vie humaine en mer⁵⁵. Les directeurs des CROSS ont une délégation permanente de sa part pour conduire les opérations de sauvetage. La sécurité de la navigation fait également partie de ses missions : il détecte les situations anormales pouvant entraîner des accidents, organise l'assistance aux navires en difficulté et, en cas de nécessité, peut imposer à un navire qu'il estime menaçant de se faire remorquer vers un abri ou dans un port.

⁵⁴ Désignée par « CECMED » pour la zone méditerranéenne, « CECLANT » pour la zone atlantique, « Comar Manche » pour la zone englobant la Manche et la Mer du Nord. Voir *supra*.

⁵⁵ Décret n°2004-112 du 6 février 2004, article 1.

Le préfet maritime établit également des plans d'urgence et de secours qu'il teste régulièrement par des exercices, tels que le dispositif Orsec⁵⁶. Le caractère international de la mer et l'éloignement des côtes favorisent le déroulement d'activités illicites en haute mer. Aussi le trafic de stupéfiants ou d'armes, l'immigration clandestine et les manœuvres terroristes font partie des menaces permanentes que le préfet maritime doit parer. Le plan national Vigipirate connaît en mer des développements particuliers et la vigilance mobilise sous son autorité les administrations, les ports et tous les moyens, publics ou privés, de surveillance maritime. La sûreté en mer s'illustre aussi par le maintien de l'ordre public, notamment lors de conflits entre pêcheurs, ou la répression des pollutions volontaires par les navires, de type déballastages. Le souci d'une mer propre est constant et lorsque les mesures de sécurité maritime n'ont pas permis d'éviter une collision ou un accident, le préfet maritime est traditionnellement en charge de lutter contre la pollution occasionnée, avant qu'elle n'atteigne le littoral. Devant la pression de plus en plus importante des activités humaines sur la bande marine côtière, le préfet maritime a reçu une responsabilité dans la régulation de ces usages⁵⁷ afin de permettre leur compatibilité avec le maintien de la qualité du milieu marin.

En outre-mer, ce sont les Délégués Du Gouvernement⁵⁸ pour l'Action de l'État en Mer qui exercent cette fonction dans les Départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion), le Haut-Commissaire délégué du gouvernement y est dévolu dans les Territoires d'Outre-Mer. Il est assisté par un « commandant de zone maritime » qui dispose de l'autorité militaire.

2.3) La fonction garde-côte

La création de la fonction garde-côte est l'une des décisions prises par le Comité Interministériel de la Mer du 8 décembre 2009, pour avoir une visibilité à l'étranger dans les instances internationales concernant les questions de la sauvegarde et de la sécurité maritime. En 2010, La mise en place de cette fonction fut le fruit d'un travail de collaboration conduit entre les administrations. Pour autant, la fonction garde-côtes ne se substitue pas à l'organisation de l'Action de l'Etat en Mer. Créée dans le but de renforcer la coopération interministérielle et inter-administration, elle permet d'en mutualiser les moyens et donc d'en accroître l'efficacité au niveau international.

⁵⁶ « Organisation des secours ». Après la loi de modernisation de la sécurité de 2004, le dispositif Orsec maritime fut adopté en avril 2010.

⁵⁷ Décret n°78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer, définissant les modalités de coopération des actions des administrations à l'occasion de graves accidents générateurs de pollution.

⁵⁸ Décret n°2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer.

Les administrations qui participent à la fonction garde-côtes sont la Marine Nationale (Ministère de la Défense), dont la Gendarmerie maritime, la Direction générale des douanes et des droits indirects (Ministère de l'économie et des finances), la Police aux frontières, la Direction de la sécurité civile, la Gendarmerie nationale (Ministère de l'Intérieur), ainsi que la Direction des Affaires Maritimes.

Placée sous l'autorité du Premier ministre, la fonction garde-côtes est dotée d'un *Comité directeur de la fonction garde-côtes*, constitué des directeurs des administrations et du CEMM agissant en mer⁵⁹ et présidé par le Secrétariat Général de la Mer, qui prépare et met en œuvre les décisions du gouvernement concernant la fonction garde-côte : priorités d'action, schéma directeur des moyens, mutualisation des moyens, coopération internationale, formation⁶⁰. Elle est également dotée d'un *Centre opérationnel de la fonction garde-côtes* dédié à la tenue de situation maritime de référence, au profit des autorités et de l'ensemble des administrations ou services. Placé également sous l'autorité du Secrétariat Général de la Mer, et opérationnel depuis le 20 septembre 2010, ce centre qui n'a pas vocation à conduire les opérations constitue un outil de présentation de la situation maritime d'intérêt national et d'information des autorités politiques et administratives : il permet d'animer un réseau national, européen et international avec les autres centres en charge des questions maritimes, par l'observation et l'analyse des flux maritimes pour permettre aux autorités nationales l'adaptation des priorités d'action tout en étant le point d'entrée des coopérations internationales en matière de situation maritime. Par la suite, des priorités différentes se dégagent pour les fonctions gardes-côtes établies sur les trois façades maritimes françaises : en Manche, la surveillance du trafic maritime et la sûreté, en Atlantique la gestion des grands événements de mer (naufages, pollution) et en Méditerranée la lutte contre les trafics illicites.

Ces directives et prérogatives se trouvent relayées dans leur application par l'institution française ayant les moyens opérationnels, techniques et maîtrisés de les mettre en œuvre, la Marine Nationale.

⁵⁹ Le chef d'Etat-major de la Marine, le Directeur Général de la Douane, le Directeur Général de la Police Nationale, le Directeur Général de la Gendarmerie Nationale, le Directeur de la Sécurité Civile et le Directeur des Affaires Maritimes.

⁶⁰ Furent retenus la création d'un centre unique de l'Action de l'Etat en Mer en Polynésie française, l'organisation de la mutualisation des moyens maritimes à La Réunion, la mise en place de formations communes aux agents publics intervenant en mer.

3) Applications des directives de l'Etat par la Marine Nationale

La Marine Nationale dispose de cette capacité d'être duale, à la fois apte à faire la guerre et à mener des actions dans le domaine civil. Son panel de missions est relayé par un commandement militaire visant à l'efficacité opérationnelle dans la mise en application des directives nationales, dont celles relayées pour l'agence Frontex.

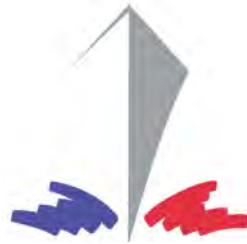


Figure 8 Logo de la Marine Nationale

3.1) Une vocation polyvalente

La France possède la sixième marine mondiale en tonnage, la deuxième en termes de capacités océaniques. Le large spectre des missions confiées à la Marine Nationale s'inscrit dans la stratégie de sécurité nationale définie dans le Livre Blanc 2008 à partir du contexte géostratégique international, des risques et des menaces prévisibles.

L'éventail large et diversifié des missions confirmées dans le Livre Blanc 2008 requiert une flotte « équilibrée », rassemblant des moyens complémentaires coopérant naturellement entre eux : de grands bâtiments de surface capables d'empêcher toute hégémonie gênante, des bâtiments d'usage général et capables d'occuper la mer sans rechercher l'engagement, des sous-marins, des avions apportant l'allonge des moyens aériens à l'endurance du navire, des fusiliers-marins commandos entre autres pour les visites et contrôles.

Le domaine de la "sauvegarde maritime" concerne le territoire et les intérêts nationaux : prévention, traitement en mer des menaces militaires (intrusion, espionnage), écologiques (pollutions, destructions de patrimoine marin), économiques (pêche abusive, pillage de ressources océaniques), historiques (explosifs oubliés des conflits passés) et sociétales avec le trafic de stupéfiants ou d'armes, l'immigration et le terrorisme. Il convient enfin d'ajouter à toutes ces missions la permanence de l'assistance aux navires et du sauvetage des personnes en mer.

Ces actions se déroulent en haute mer afin de traiter la menace au plus près de la source et au plus loin du territoire national, dans la frange littorale et les approches maritimes, des

zones privilégiées de l'action coordonnée des moyens nautiques et aériens des diverses administrations impliquées, nécessitant pour la Marine Nationale un commandement militaire adapté.

3.2) Le commandement militaire

L'article 2 alinéa 1^{er} de la loi n°94-589 du 15 juillet 1994 modifiée par la loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 introduit la possibilité de commander des bâtiments et des aéronefs de l'Etat chargé de la surveillance en mer sous l'autorité d'un commandement civil ou militaire désigné dans un cadre international. Les résolutions de l'ONU et la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer permettent non seulement l'usage de la force mais aussi le droit de pénétrer dans les eaux territoriales afin de réprimer les actes répréhensibles tels que la piraterie⁶¹.

Dans le cadre de l'agence Frontex, la Marine Nationale est sollicitée car elle est la seule administration française à disposer de capacités d'intervention en haute mer en nombre et avec une autonomie suffisante. En 2010, 28% de ses activités sont consacrés à l'Action de l'Etat en mer⁶², qui se traduisent concrètement par l'exercice des *prérogatives de puissance publique* telles que les missions de police, le maintien de l'ordre public, et la *conduite d'actions de service public* comme le sauvetage, ou encore la lutte contre les pollutions. Parmi celles-ci, la récupération de migrants en mer dans le cadre des missions Frontex est sans doute aujourd'hui l'une des missions les plus délicates.

En Méditerranée, lorsque l'agence demande le concours et loue des avions et des patrouilleurs nationaux, elle établit un plan d'action qu'elle relaye aux instances nationales en charge de l'Action de l'Etat en Mer. Une fois le Secrétariat Général de la Mer prévenu, celui-ci donne ses directives à la préfecture maritime concernée qui, en tant que Commandant de Zone Maritime traduit concrètement ces directives⁶³. Le commandement opérationnel reste le Chef d'Etat-Major des Armées, CECMED ayant le contrôle opérationnel pour les missions de l'agence Frontex en Méditerranée, qu'il exerce par l'intermédiaire du Centre Opérationnel Maritime pour les moyens de la Marine Nationale détachés auprès des opérations Frontex. En tant que commandant de zone maritime, le préfet maritime rend compte auprès des différents acteurs de l'Action de l'Etat en Mer,

⁶¹ Tel que l'opération Atalante au large des côtes de la Somalie.

⁶² Véronique Sartini, *La fonction garde-côte s'établit pas à pas*, Op Cit.

⁶³ CECLANT pour la zone atlantique, CECMED pour la zone méditerranéenne, COMAR Manche Mer du Nord pour la zone de la Manche et de la Mer du Nord.

dont le Ministère de la Défense, des actions opérationnelles menées sur le terrain et des résultats.

3.3) La nécessité opérationnelle

L'efficacité de toute mission en mer dépend d'abord de deux dimensions majeures : *la gestion dans la durée*, pour bien connaître la zone et rentabiliser les transits, incluant la possibilité de relâches dans des ports proches pour se ravitailler, de prendre des contacts avec les acteurs locaux, de s'abriter en cas de mauvais temps et de gérer le potentiel de l'équipage ; et *la coopération entre navires* qui agissent et aéronefs qui surveillent une vaste surface, à base de coordination des zones et des horaires, ainsi que d'échanges efficaces d'informations.

Aux premières missions dans le cadre de l'agence Frontex, la contribution militaire française a été limitée aux missions de surveillance par des aéronefs de la Marine, de type Falcon 50 Marine et Nord 262. Avec le début de clarification des aspects juridiques, telle que la prise en charge des migrants par l'Etat qui a demandé un concours auprès de l'agence Frontex, la participation de bâtiments de surface de type patrouilleurs a pu être envisagée.

Les deux premières missions de bâtiments de la Marine Nationale ont impliqué le BBPD *Acheron*⁶⁴ en zone grecque en juillet 2008 (opération Poséidon), et le PSP *Arago*⁶⁵ en zone sicilo-tunisienne dès septembre et octobre 2008 (opération Nautilus). L'activité des bâtiments en mer évolue souvent de missions de police contre les migrants en opérations de sauvetage de naufragés ; les difficultés de maîtrise de ces situations sont grandes lorsque les migrants se comptent en centaines, d'ethnies et de nationalités multiples. En ce sens, des procédures d'interventions françaises et européennes sont appliquées par la Marine Nationale pour les cas de figure qu'elle rencontre sur le terrain.

Bilan

Coopérer aux missions de l'agence Frontex dans un cadre européen relève pour la France d'une des missions qu'elle a groupé sous le vocable d'*Action de l'Etat en Mer*, consistant à surveiller les zones maritimes, sauvegarder la vie humaine et contrôler les flux migratoires. De cette gestion du milieu maritime, deux acteurs se dégagent. Le Secrétariat Général de la

⁶⁴ Bâtiment base de plongeurs démineurs : 409 t, 42 m de long, autonomie 30 jours, équipage à 16.

⁶⁵ Patrouilleur de service public: 830 t, 59 m de long, autonomie 20 jours, équipage à 30.

Mer donne ses directives au Préfet Maritime, qui emploie les moyens de la Marine Nationale pour mener ces actions, celle-ci reste placée sous le commandement du CEMA. La Marine seule dispose du potentiel humain et matériel pour les réaliser. En mer, ces missions de police reviennent à détecter puis pister toutes les embarcations de migrants à destination de l'espace Schengen, afin de les placer dans un centre de rétention en vue de l'organisation du retour dans leur pays d'origine. Elles comportent un volet répressif vis à vis des trafiquants et passeurs illégaux. Toutefois les dispositions propres, les procédures et habilitations d'intervention suivies par la Marine Nationale et les objectifs de l'agence Frontex ne sont pas foncièrement corrélés et nécessitent des adaptations françaises et européennes pour faire face aux différents problèmes et limites juridiques de la gestion des frontières maritimes. Tel est l'objet de la seconde partie.

Partie 2

-

**Dispositions sur la gestion des frontières maritimes entre
l'institution de la Marine Nationale et l'agence
européenne de coordination Frontex**

Chapitre 3 – Les procédures d'interventions

L'établissement du dispositif de gestion des frontières à l'échelle européenne se traduit en actes par l'implication de la Marine Nationale sur le terrain, suivant les directives de l'agence Frontex, laquelle dispose de procédures d'intervention différentes de celles de la Marine. Le cadre spécifique de ces interventions suppose un commandement juridiquement responsable, l'exercice de droit de visite délimité et le traitement encadré des migrants suivant le droit national et international.

1) Un cadre européen de coopération et de coordination

L'agence Frontex a vocation à être un centre d'expertise, organisant l'interopérabilité dans la lutte contre l'immigration, notamment en Méditerranée et en Atlantique. Ses résultats n'ont pas pour but d'empêcher les migrants d'atteindre l'espace Schengen mais de surveiller les frontières. Aucun objectif n'est chiffré mais se calculent les heures de vol, en repérage de rescapés et en sauvetage de naufragés.

Frontex fonctionne par mission commandée, par appel de projet, en fonction des zones et buts recherchés (par exemple les Iles Canaries à travers les missions « Héra », la mer Egée avec les opérations « Poséidon »). A l'instar du MAOC-N⁶⁶, Frontex appelle les pays à participer dans le cadre de missions multilatérales. En juillet 2007, la France s'est engagée, par une déclaration d'intention à l'Agence Frontex, à mettre « volontairement et temporairement » des moyens navals et aéronavals à disposition pour ces opérations. Si le concours de ses moyens aéronavals est effectif, avec la Marine Nationale et la Douane, celui de ses moyens navals demeure conditionné par l'engagement écrit de l'Etat requis pour accueillir dans ses ports les personnes recueillies en mer. Cet engagement est systématiquement demandé lors de la phase préparatoire de l'opération. Dès ces premières missions en 2007, la Marine Nationale fournit des avions Falcon pour des surveillances maritimes, l'activité de l'agence Frontex se traduit en heures de vol, considérant que les moyens mis à sa disposition lui sont exclusifs, ces derniers demeurant indisponibles pour les besoins nationaux jusqu'au terme de leur mission.

⁶⁶ Fruit d'une initiative française en 2002, le MAOC-N est une mission de renseignement, d'échange d'informations et de coordination engagé dans la lutte contre le narcotrafic par voie maritime et aérienne, basé à Lisbonne et opérationnel depuis 2007, fonctionnant avec 7 pays dont la France, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Les Etats-Unis, le Cap Vert et le Maroc y disposent d'un statut d'observateurs, tout comme la Commission européenne et Europol.

Un commandant de bâtiment en « mission Frontex » doit essayer de prendre en compte de nombreuses exigences souvent contradictoires, à savoir disposer à temps du renseignement nécessaire provenant d'administrations différentes (police aux frontières et agence Frontex pour les migrants, MRCC pour le sauvetage en mer,...) pour apprécier au mieux la situation d'une embarcation de migrants⁶⁷. Il décide du cadre juridique d'intervention, qu'il soit de transit ou en détresse, et se conforme alors aux prescriptions des conventions internationales. Le commandant est amené à décider du risque pris pour accueillir des migrants en surcapacité, s'il se révèle impossible de simplement accompagner une embarcation compte tenu de sa taille et de sa fragilité. Dans ces phases, il tente de concilier les impératifs de protection et de sécurité du bâtiment (présence éventuelle de migrants agressifs) avec le devoir de sauvegarde de la vie humaine et les exigences d'humanité des personnes recueillies⁶⁸.

Cet exercice du commandement se fait dans le cadre d'habilitations et de compétences juridiques spécifiques pour l'exécution de ces missions.

2) Habilitations et compétences du commandant de navire

De par la loi n°94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer, le décret n° 97-545 du 28 mai 1997 pris pour l'application de l'article 16 de la loi n° 94-589 et le décret n° 2007-536 du 10 avril 2007 pris pour l'application de l'article 23 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, les officiers de la Marine embarqués à bord et commandant les bâtiments, à titre permanent ou temporaire, sont habilités à rechercher et constater les infractions constitutives de trafic de stupéfiants, d'immigration illégale et de pollution commis en mer.

2.1) L'habilitation du droit de police en mer

Les habilitations relatives à l'exercice de la police en mer reposent pour l'essentiel sur les articles L 1521-2 à L 1521-7 du code de la défense, conférant à ses bénéficiaires « pour assurer le respect des dispositions qui s'appliquent en mer en vertu du droit international ainsi que des lois et règlements de la République, [le pouvoir d'] exercer et [de] faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit

⁶⁷ En fonction d'éléments multiples comme le lieu de départ, leur destination, l'historique des mouvements, l'origine des personnes, l'état humanitaire, la fragilité,...

⁶⁸ Rapport de la lutte en mer contre l'immigration dans le cadre de l'agence Frontex, EMM n°0-90231-2008 en date du 9 décembre 2008.

international, la législation et la réglementation française ». En matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et le trafic de migrants, elles sont complétées par les articles 13, 14, 20 et 21 de la loi n°94-589 du 15 juillet 1994 modifiée : l'habilitation de « police judiciaire » attribuée à des officiers de la marine concerne les principales missions relevant de l'action de l'Etat en mer (police des pêches, police de l'environnement, police de la navigation, répression du trafic de stupéfiants et de migrants, police des biens culturels.....) et trouve son fondement notamment dans le code de l'environnement, le code disciplinaire et pénal de la marine marchande, le code de la défense (article L 1521-9) et les lois pertinentes dont notamment la loi du 15 juillet 1994 modifiée.

Cette habilitation est donnée auprès de l'autorité administrative compétente aux officiers tels que le commandant du bord, le commandant en second ou tout officier appartenant au corps des commissaires de la marine, et aussi tout officier détenant la qualification de breveté fusilier, ou à défaut assurant les fonctions relatives à la sûreté et à la protection de l'élément naval. Certains officiers, y compris de réserve⁶⁹ susceptibles d'être embarqués temporairement, peuvent également faire l'objet à titre de renfort pour des missions comme la répression du narcotrafic ou de l'immigration clandestine, d'une habilitation qui ne produirait toutefois des effets qu'au moment de leur embarquement à bord d'un élément naval.

2.2) Champ d'application de la procédure d'habilitation

Il convient de préciser et de rappeler que les habilitations aux commandants et officiers compétents dit « de police judiciaire », attribuées par les articles 16 et 23 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 ne peuvent s'exercer que dans le cas où la France exerce sa compétence juridictionnelle. A cela se posent deux cas de figure. Soit cette compétence est de plein droit parce que le navire incriminé est français ou que les faits se déroulent dans des eaux sous souveraineté. Soit cette compétence existe parce que l'Etat du pavillon du navire incriminé a officiellement renoncé à sa compétence juridictionnelle en faveur de la France. Dans le cas où, à l'issue de la découverte de l'infraction, la France n'exerce pas sa compétence juridictionnelle, les officiers de la Marine peuvent continuer d'agir dans le cadre des mesures de police administrative⁷⁰.

⁶⁹ Décret n° 97-545 du 28 mai 1997, article 1 alinéa 2.

⁷⁰ L'habilitation de l'article L 1521-2 du code de la Défense est distincte de celle prévue aux articles 2 et 3 de la loi n°94-589 modifiée, mais cette dernière est accordée aux mêmes agents, à savoir les commandants des bâtiments de l'Etat chargés de la surveillance en mer. Comme dans le cadre de l'article L 1521-2, il n'est pas nécessaire de prendre un acte administratif d'habilitation spécifique pour qu'ils en soient bénéficiaires, leurs décrets ou arrêté de nomination suffit.

La délivrance d'une attestation individuelle d'habilitation est un préalable à toute action de police judiciaire en matière de répression du trafic de migrants en mer par les commandants et officiers habilités. En effet, l'inexistence de cette attestation ou sa non présentation en cas de demande conduit à rendre nulle la procédure engagée, sauf en cas d'action sur réquisition expresse du procureur de la République. De plus, une copie de l'attestation doit être jointe aux procès-verbaux établis⁷¹.

L'habilitation individuelle est délivrée par le préfet maritime en métropole ou le délégué du gouvernement en outre-mer là où est située la résidence administrative de l'officier⁷², c'est-à-dire son lieu d'affectation de détachement permanent. En revanche, les commandants de zone maritime informent le parquet général et le parquet du tribunal de grande instance du siège de la préfecture maritime ou du délégué du gouvernement concerné des habilitations d'officiers embarqués à bord des bâtiments ou aéronefs déployés dans leur zone.

Cette demande d'habilitation est adressée par ALFAN⁷³, ALAVIA⁷⁴ et ALFUSCO⁷⁵ par l'un de ses adjoints ou commandants organiques en sous-ordre, ou par le commandant de l'élément, le cas échéant sur sollicitation du commandant de zone maritime concerné, à l'autorité administrative compétente pour le port base du bâtiment ; et enfin au sein d'une formation d'une autre armée par son autorité organique, et à la discrétion de cette dernière, sur la sollicitation formelle du commandant de zone maritime concerné. L'habilitation est valable pour la durée de l'affectation. Elle peut toutefois être révoquée à tout moment par l'autorité qui l'a délivrée.

3) Actions sur le terrain : visite et contrôle des bâtiments par la Marine

3.1) Législation sur l'intervention en mer

Concrètement, toute la phase de reconnaissance, d'interception et de visite du navire est une phase de police administrative sous l'autorité du préfet maritime ou du délégué du gouvernement. En revanche, dès lors que des migrants ont été découverts à bord, l'infraction constatée peut donner lieu, sous réserve de la compétence juridictionnelle de la France, à l'accomplissement d'actes de police judiciaire sous l'autorité du Procureur de la République.

⁷¹ Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994, article 16.

⁷² Décrets 97-545 du 28 Mai 1997 et 2007-536 du 10 avril 2007.

⁷³ La Force d'Action Navale sous l'autorité d'un amiral désigné « ALFAN » regroupe la totalité des bâtiments de surface.

⁷⁴ « ALAVIA » est l'amiral commandant l'aéronautique navale française.

⁷⁵ Six unités de commandos marine constituent la force des fusiliers marins et commandos (FORFUSCO), sous le commandement d'un amiral (ALFUSCO), dépendant directement du CEMM,

Les attributions spécifiques de constatation et de recherche des infractions attachées à cette attestation sont valables quelle que soit la zone maritime où est recherchée ou constatée une infraction constitutive de trafic de stupéfiants ou de migrants en mer. Aussi, il n'est pas établi de nouvelle attestation dans le cas où l'élément naval ou aérien est déployé en dehors de la zone maritime du ressort de l'autorité administrative ayant délivré l'habilitation⁷⁶.

La portée des pouvoirs qui sont propres aux commandants des bâtiments de l'Etat pour que ceux-ci interviennent dans le cadre de missions de police en mer sont désignés à l'article L 1521-3 à L 1521-7 du code de la Défense et concernent le droit de reconnaissance (L 1521-3), de visite (L 1521-4), de déroutement (L 1521-5 alinéa 1), de poursuite du navire (L 1521-6), de coercition à l'encontre du navire (L 1521-7), et de coercition « nécessaires et adaptées en vue d'assurer la préservation du navire, de sa cargaison et de la sécurité des personnes » (L 1521-5 alinéa 4). Ces pouvoirs sont exécutés sous l'autorité du préfet maritime en métropole, du délégué du gouvernement pour l'outre-mer ou sous l'autorité d'un commandement civil ou militaire désigné dans un cadre international comme lors de la lutte contre la piraterie.

3.2) La visite de bâtiments dans le cadre d'une mission Frontex

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dite de Montego Bay a fixé les règles suivantes à savoir que les navires naviguent sous le pavillon d'un seul Etat et sont soumis à sa juridiction exclusive en haute mer⁷⁷. Le principe est qu'en l'absence d'autorisation expresse de l'Etat du pavillon, un navire de guerre français ne peut pas intervenir à bord d'un navire étranger.

L'article 110 de la Convention de Montego Bay prévoit toutefois cinq cas d'arraisonnement en haute mer par un navire de guerre s'il a des motifs sérieux de soupçonner que le navire se livre à la piraterie, au transport d'esclaves, s'il sert des émissions radio électriques non autorisées, s'il est sans nationalité ou s'il dissimule sa nationalité.

La justification de la visite doit donc correspondre à l'un de ces cinq cas. Le plus souvent, c'est l'absence ou le doute sur la nationalité réelle (pavillon non arboré, refus ou lenteur

⁷⁶ Rapport n°0-50297-2007 de l'Etat-Major de la Marine, bureau Action de l'Etat en Mer du 25 juillet 2007. Ni l'autorité ALINDIEN ou ALPACI, désignés comme délégué du gouvernement pour la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1994, n'ont à délivrer d'habilitation. Hormis le cas échéant, ALINDIEN en délivre pour les bâtiments affectés à Djibouti et commandés par des officiers et informe en retour le Tribunal de Grande Instance de Toulon et la cour d'appel d'Aix-en-Provence.

⁷⁷ Convention de Montego Bay, article 92.

pour répondre aux interrogations) qui fournira le motif légal de soupçon. Ces éléments objectifs doivent apparaître dans les procès verbaux ou au journal de bord et les preuves matérielles soigneusement recueillies (vidéo, enregistrements audio VHF, etc). Si le pavillon est hissé, que le navire répond AIS ainsi qu'aux interrogations et que les données transmises par VHF correspondent aux éléments disponibles auprès des banques de données le socle légal d'une visite en haute mer n'est pas réuni.

Le trafic de stupéfiants (jet de ballots supposés de drogue à la mer par exemple) ou le transport d'immigrés clandestins ne constituent pas un motif juridique valable pour justifier une enquête de pavillon et de visite. L'article 110 indique d'ailleurs que : « Si les soupçons se révèlent dénués de fondement, le navire arraisonné est indemnisé de toute perte ou de tout dommage éventuel, à condition qu'il n'ait commis aucun acte le rendant suspect ».

Dans le cadre d'une mission de l'agence Frontex, dès lors que des migrants ont été découverts à bord, l'infraction ainsi constatée peut donner lieu, sous réserve de la compétence juridictionnelle de la France, à l'accomplissement d'actes de police judiciaire sous l'autorité du procureur de la République et de lui seul⁷⁸.

La difficulté est bien souvent de déterminer le passage entre police administrative et judiciaire notamment en matière de fouille précédant la découverte de stupéfiants ou d'un trafic de migrants. Les articles 16 et 23 précisent bien cependant qu' « *Il peut être procédé avec l'autorisation, sauf extrême urgence, du procureur de la République à des perquisitions et à la saisie des produits stupéfiants ainsi que des objets ou documents qui paraissent provenir de la commission d'une infraction à la législation* » La décision de fouiller un navire est donc bien, sauf urgence, de la compétence du procureur de la République avant même la découverte matérielle de l'infraction.

⁷⁸ Par la mise en œuvre du Protocole de Palerme par exemple. La définition de l'immigration illégale par voie maritime est pratiquement inexistante en droit international de la mer. Seul le protocole de Palerme du 15 novembre 2000 (protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies), ratifié par la France, prévoit la recherche, l'incrimination et la répression en haute mer de trafiquants ou *passseurs de migrants*. L'article 8 de cette convention stipule que « un Etat Partie qui a des motifs raisonnables de soupçonner qu'un navire exerçant la liberté de navigation conformément au droit international et battant le pavillon ou portant les marques d'immatriculation d'un autre Etat Partie se livre au trafic illicite de migrants par mer peut le notifier à l'Etat du pavillon, demander confirmation de l'immatriculation et, si celle-ci est confirmée, demander l'autorisation à cet Etat de prendre les mesures appropriées à l'égard de ce navire. L'Etat du pavillon peut notamment autoriser l'Etat requérant à arraisonner le navire, le visiter le navire et, s'il trouve des preuves que le navire se livre au trafic illicite de migrants par mer, à prendre les mesures appropriées à l'égard du navire, des personnes et de la cargaison à bord, ainsi que l'Etat du pavillon l'a autorisé à le faire.

4)Frontex et la gestion de l'immigration illicite

Il faut noter qu'en matière d'immigration illicite, la qualité d'immigré clandestin ou d'étranger en situation irrégulière s'apprécie uniquement lorsque la personne a mis pied sur le territoire national⁷⁹, certains emploient donc le terme de « migrant en mer » à propos des personnes interceptées. Les infractions pouvant être relevées dans le cadre de la loi n°94-589 du 15 juillet 1994 sont uniquement celles liées au trafic et ciblent donc les *passseurs*. De ce fait, il est très difficile de discriminer les organisateurs du trafic parmi les migrants et donc de qualifier l'infraction. L'agence Frontex, dont la mission est de gérer les frontières extérieures de l'Union Européenne, dans la conception de libre circulation de l'espace Schengen, doit donc gérer ces flux de migrants en mer venant en Europe et à cela, toute unité de la Marine Nationale engagée dans une mission Frontex peut être amenée à intervenir sous faible préavis pour recueillir des migrants en mer.

4.1) Récupération des migrants en mer

Les spécificités tiennent essentiellement aux conditions de récupération et aux caractéristiques des migrants en mer. Leurs navires sont le plus souvent de petites embarcations de fortune, inaptes à la navigation hauturière, surchargées de migrants et parfois sur le point de couler, volontairement ou non. Dans certaines zones, les organisateurs⁸⁰ du trafic de migrants positionnent et organisent délibérément les embarcations (surcharge, absence de gilets de sauvetage, etc) afin de provoquer leur recueil par les navires. Les conditions d'hygiène et de vie à bord des embarcations sont souvent désastreuses ce qui peut induire des comportements désespérés ou imprévisibles tels que les mouvements de foule. Aucune information d'identité n'étant évidemment disponible, le navire intercepté peut aussi transporter à son bord des individus dangereux susceptibles de mettre en cause la sûreté du bâtiment.

Les principaux enjeux auxquels est donc confrontée l'unité engagée dans une opération de recueil de migrants en mer sont de pouvoir concilier les impératifs de sûreté et de sécurité du bâtiment avec le devoir de sauvegarde de la vie humaine et les exigences d'humanité liées au recueil de personnes en détresse. Il convient aussi d'assurer une gestion de l'information adaptée afin d'éviter toute interprétation médiatique extérieure erronée ou

⁷⁹ Un navire de guerre n'est pas un « morceau » du territoire national. Il bénéficie uniquement d'immunités de juridiction.

⁸⁰ La législation actuelle réprime dans les eaux territoriales françaises les délits liés à l'entrée et au séjour irréguliers sur le territoire ainsi que l'aide à ces mêmes entrée et séjour, prévus respectivement par les articles L621-1 et L622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), créant le délit d'aide à l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger en France. Le transporteur maritime défaillant est visé dans l'article L 625-1 du même code.

déformée⁸¹. La convention de Montego Bay donne en effet à l'article 98, la priorité à la sauvegarde de la vie humaine⁸². Le droit international de la mer offre des possibilités de traitement de ces migrants en haute mer dans le contexte des conventions internationales (convention SAR et SOLAS) régissant le sauvetage et la recherche des personnes naufragés ou en détresse, avec des notions de droits fondamentaux des personnes exigées dans le cadre des missions Frontex.

La Convention Internationale sur la Recherche et le Sauvetage Maritime (dénommée « SAR » pour *Search And Rescue*) définit le sauvetage comme une opération destinée à repêcher des personnes en détresse⁸³, à leur prodiguer les premiers soins médicaux ou autres dont elles pourraient avoir besoin et à les remettre en lieu sûr. L'obligation de porter secours à des personnes en détresse en mer est prioritaire et s'impose indépendamment de leur nationalité, de leur statut ou des circonstances dans lesquelles elles ont été recueillies y compris lorsque leur situation irrégulière est suspectée au regard des lois applicables sur l'immigration. Ces conventions précisent que la condition de ces personnes vis-à-vis des lois sur l'immigration applicables dans l'Etat où elles seront débarquées ne doit pas entrer en ligne de compte. L'obligation de porter secours prime sur toute autre considération. C'est donc pratiquement toujours dans le cadre juridique du sauvetage que les bâtiments de la Marine Nationale interviendront dans les missions Frontex de gestion des frontières.

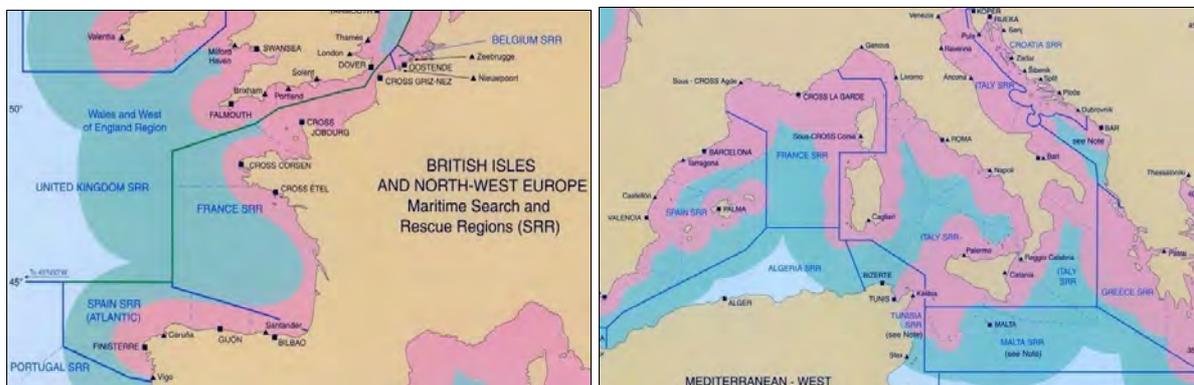


Figure 9 Zones de responsabilités SAR en Europe Occidentale

⁸¹ A cela, un guide d'exécution des missions de recueil de migrants en mer appelé *Resevac* a été rédigé pour fournir aux unités des outils pratiques pour comprendre, organiser et gérer cette mission spécifique et subite.

⁸² Convention de Montego Bay, article 98.2 : « 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 ».

⁸³ Résolution 1 de la Convention SAR sur les dispositions relatives à la mise en place et à la coordination des services de recherche et de sauvetage.

4.2) Commandement et contrôle dans une mission Frontex

Dans le cadre des opérations sous l'égide de l'agence Frontex, une cellule de coordination spécifique ICC⁸⁴ assure le commandement tactique des unités engagées. Dès qu'il y a le basculement sur une opération de sauvetage, l'ICC est déchargée de facto de ses responsabilités vis-à-vis du bâtiment engagé. Celles-ci sont alors assurées par le commandant de bord et le MRCC.

Les principales obligations du commandant sont d'évaluer et décider seul de la réalité de la situation de détresse en prenant en compte les éléments objectifs en sa possession (état de l'embarcation, prévisions météorologiques, conditions de vie à bord). Son rôle est alors de traiter les migrants rescapés avec humanité et subvenir à leurs besoins immédiats en se conformant aux prescriptions données par le MRCC informé. Le commandant enregistre sur le journal de bord toutes les dispositions prises pour l'accueil et le confort des rescapés. Il doit veiller à ce que les migrants ne soient pas débarqués en un lieu où leur sécurité serait compromise. Dans le cadre d'une mission Frontex, la désignation de ce lieu de débarquement est de la responsabilité de l'Etat en charge de la coordination du sauvetage dans la zone où les secours ont été opérés. Il appartient donc au MRCC de cet Etat de transmettre rapidement le nom du port désigné au bâtiment recueillant les migrants. Il est impératif que le bâtiment connaisse le port de débarquement avant de prendre en charge les migrants. Dans le cas contraire, le commandant rendra compte au plus tôt à son commandant opérationnel, soit le CZM.

Le MRCC a la responsabilité de la conduite des opérations de secours et de la coordination des moyens engagés. En cas d'opérations complexes ou d'envergure faisant intervenir plusieurs moyens, le MRCC peut désigner un OSC⁸⁵ chargé sur zone d'organiser l'emploi des différents moyens engagés, et d'assurer la transmission des directives et des informations dans le sens montant et descendant.

4.3) L'accueil de migrants à bord des bâtiments

Lors d'une opération programmée de lutte contre l'immigration illicite sous l'égide de l'agence Frontex, le bâtiment dispose de temps pour se préparer à l'éventualité du recueil de migrants dans le cadre de cette gestion commune des frontières. Le bâtiment doit envisager deux cas de figures. Il peut parfois faire la rencontre inopinée d'une embarcation

⁸⁴ International Coordination Cell.

⁸⁵ « On scene coordinator ».

chargée de migrants ou bien recevoir une demande de recueil de type alerte dans le cadre du secours en mer, relayé soit par le contrôleur opérationnel soit par le MRCC compétent dans la zone. Dans ce cas, le bâtiment agit dans l'urgence, adapte son guide *Resevac*⁸⁶ et informe le MRCC pour obtenir une plus grande capacité d'accueil au besoin par l'envoi de nouvelles unités, et un port de débarquement. Car l'urgence de venir en aide aux migrants dans le cadre de la Convention SAR oblige parfois à accueillir au-delà des possibilités, c'est là toute la problématique entre *sûreté* et *sécurité* dont la limite se fixe en fonction des facteurs du moment que sont les caractéristiques des migrants, leur nombre, le temps de transit ou encore la météo en présence.

Six phases de l'opération de secours sont à distinguer : le ralliement sur zone, la reconnaissance de la situation de détresse, son évaluation en recherchant les informations précises (nombre de migrants, état général, besoin, armement, identification d'un point de contact), l'embarquement des migrants à bord dans une zone spécifique, le transit avec la surveillance et la gestion des foules, et enfin leur débarquement auprès des autorités portuaires et gouvernementales concernées. Tous ces points doivent nécessairement respecter les droits fondamentaux aux individus et de protection des réfugiés⁸⁷.

4.4) La découverte de cadavres en mer

Dans cette lutte contre l'immigration illicite, l'occurrence de rencontrer des cadavres dans les zones traditionnellement empruntées par les migrants en mer, n'est pas nulle. Hors des eaux territoriales, le cadavre n'a pas de régime juridique dédié⁸⁸ et il n'y a pas d'obligations juridiques à son égard incombant aux navires. Ni les Etats côtiers, ni les navires ne sont soumis à des obligations juridiques à l'égard des dépouilles humaines à l'extérieur de la mer territoriale, relevant de considérations humanitaires non régies par le droit positif.

Le Secrétariat Général de la Mer dans une note à l'attention des administrations maritimes⁸⁹ a tout de même précisé la conduite à tenir et les mesures à prendre en cas de découverte fortuite de dépouilles humaines en mer. Le commandant transmet une alerte au MRCC et à la DCPAF puis diffuse le message aux navires sur zone. Le bâtiment se voit donc écarté de sa mission de surveillance et de gestion des frontières sous l'égide de

⁸⁶ Guide d'exécution des missions de recueil de migrants en mer, cf. note 81.

⁸⁷ Voir *supra*.

⁸⁸ La découverte de cadavre en mer est considérée comme l'indice d'une détresse maritime au sens de l'article 98 de la Convention de Montego Bay.

⁸⁹ Note n°510 du Secrétariat Général de la Mer en date du 3 juillet 2007.

l'agence Frontex, jusqu'à ce qu'il soit relevé de sa tâche à l'initiative des autorités SAR compétentes sur zone. Le commandant fixe une zone de recherche et établit une distance minimale d'approche dès la perception de sa présence⁹⁰ et ce durant toute la suite de l'opération. Il faut alors effectuer la récupération des cadavres par une équipe composée d'un patron d'embarcation, d'un mécanicien, du médecin ou infirmier ainsi que d'un assistant, dans un sac mortuaire qui sera fermé avant le retour à bord. Il revient enfin de limiter au strict nécessaire le personnel participant à la remontée des sacs mortuaires à bord pour entreposer ceux-ci en chambre réfrigérée dédiée uniquement à leur conservation. Le MRCC désigne alors le lieu de débarquement des cadavres. Si les limites des capacités de préservation des cadavres ne permettent pas de tous les embarquer, le commandant de bord rend compte au Préfet maritime ou au Délégué du Gouvernement, pour procéder ensuite à l'immersion des dépouilles suivant les cérémonies funèbres relatives aux forces navales. L'identification ultérieure des personnes est assurée par une mention dans le journal de bord et dans le rapport de mer de la position du cadavre, sa date et heure de découverte, adjoint de photographies et d'indices découverts à proximité des corps.

Bilan

Le cadre interministériel de l'Action de l'Etat en Mer dans lequel procède la Marine Nationale constitue donc la règle commune. Il est nécessairement doublé d'une coopération internationale dans le cadre des missions de gestion des frontières communautaires par l'agence Frontex. Ce double environnement est une source de certaines difficultés dans la planification et la conduite des opérations. Ces difficultés sont palliées par la mise en place d'officiers de liaison auprès des centres opérationnels étrangers lors d'opérations internationales.

Toutefois ces difficultés militent aussi pour un décloisonnement des administrations et des forces militaires nationales. La création du Centre Opérationnel de la Fonction Garde-côtes, qui pourrait à terme intégrer le *National Coordination Center Frontex* (NCC), peut y participer en entamant un rapprochement avec la Direction centrale de la Police de l'Air et des Frontières, qui constitue le cœur du dispositif national.

Dans la phase de conduite, certaines relations sont compliquées par une divergence d'appréciation réglementaire ou morale lors de la prise en charge des migrants, que ce soit

⁹⁰ En l'occurrence, 400 mètres sont indiqués dans la note du Secrétariat Général de la Mer.

pour les opérations avec l'Espagne, la Grèce et Malte, qui pose d'emblée la désignation d'un lieu de débarquement du migrant de mer, condition indispensable à la participation française aux missions Frontex.

Néanmoins, d'autres points reflètent des difficultés ainsi que des limites juridiques qui s'installent entre les souhaits de l'agence Frontex et les mesures applicables sur le terrain par la Marine Nationale.

Chapitre 4 – Les problèmes et les limites juridiques

De nombreuses difficultés d'applications sont rapportées par les acteurs de terrain chargés d'exécuter les mesures de l'agence Frontex en tenant compte des moyens nationaux détachés et la complexité des diverses situations rencontrées. En effet se dégagent plusieurs tendances à savoir l'imposition de mesures de la part de l'agence Frontex envers les moyens français déployés sur zone, une dilution des responsabilités, l'ambivalence du statut international des réfugiés, et une question sur la légitimité d'existence de Frontex. Des solutions peuvent néanmoins s'entrevoir sur le plan juridique.

1) Contraintes de mesures européennes

1.1) Choix du lieu de débarquement

Le problème majeur se posant lors des opérations conjointes reste celui du port de débarquement des personnes recueillies, qui le sont pour la plupart des cas dans le cadre d'un sauvetage. La facilité avait été de forcer les Etats à accueillir les rescapés de leur zone de responsabilité SAR⁹¹. Or certaines zones d'opérations sont parfois définies dans les zones SAR de pays tiers où aucun accord ne prévoit de port de débarquement, les éléments nationaux étant obligés de les rapatrier. Tant que ce problème ne sera pas réglé, l'engagement des moyens navals français n'est pas envisagé.

En effet, la France conditionne sa participation à la signature préalable d'une lettre d'engagement unilatéral de l'Etat hôte à accepter sur son sol des personnes secourues et recueillies à bord des bâtiments de la Marine Nationale. Il s'agit de se préserver de tout risque de blocage voire de retour forcé en France, faute d'accord sur le lieu de débarquement.

La Commission européenne ne souhaite pas modifier les conventions évoquées (SAR et SOLAS⁹² principalement) mais à en harmoniser les interprétations par les Etats-membres sur le choix de débarquement des migrants secourus, notamment après l'adoption par Malte d'un amendement⁹³ à sa législation modifiant sa participation à la convention SAR.

⁹¹ Chapitre II article 1.10 de la Convention Internationale sur la Recherche et le Sauvetage maritime (SAR).

⁹² Chapitre V article 7 de la Convention Internationale pour la Sauvegarde de la Vie en mer (SOLAS).

⁹³ Voir *supra*. Il est probable que l'objection à cet amendement par l'Etat maltais est lié à sa demande de meilleure "répartition du fardeau" des migrants recueillis et ne pourra être résolu que dans ce cadre.

1.2) Non-respect des planifications

En 2009, le Transporteur de Chaland de Débarquement *Siroco* fut envoyé pour participer à l'opération Indalo en Méditerranée Occidentale, dans le cadre EPN (réseau de patrouilles européennes). La France ayant indiqué à l'agence Frontex sa faible capacité d'embarquement, le transporteur devait obligatoirement patrouiller à proximité d'un patrouilleur, de la Marine Nationale ou d'une autre nationalité, pour disposer d'une capacité de recueil plus grande⁹⁴. Pourtant, le *Siroco* s'est vu attribuer par l'agence Frontex une zone de patrouille sans être à proximité du patrouilleur de service public *Arago* envoyé sur place. Le *Siroco* ayant dû porter assistance le 6 octobre 2009 à une embarcation, ce non-respect de la demande française aurait pu avoir des conséquences graves si le nombre des rescapés avait été supérieur à une douzaine, plaçant le commandant de bord dans l'impossibilité de les embarquer tous⁹⁵.

1.3) Non-respect de la souveraineté

Toujours dans Indalo 2009, le commandant du patrouilleur *Arago* envoyé sur zone reçut une directive explicite de l'ICC de Madrid⁹⁶ lui ordonnant de libérer de ses entraves une personne recueillie lorsque l'*Arago* entrait dans les eaux territoriales espagnoles. Cette mesure avait été ordonnée par le commandant à l'encontre d'un passeur présumé et dangereux pour le bord⁹⁷. Pourtant une telle consigne de la part de l'ICC est en contradiction avec la loi n°94-589 sur l'usage de la force par les agents de l'Etat⁹⁸. Selon l'article 23, les commandants des bâtiments de l'Etat sont habilités à constater des infractions pénales commises aux conditions d'entrée et de séjour, entraînant des dispositions répressives aux seuls trafiquants d'un navire arraisonné et contrôlé par un navire d'Etat. Le commandant reste le seul maître à bord et est responsable des mesures prises pour garantir la sécurité de l'équipage et des personnes embarquées. Même si le cadre est européen, il n'enlève pas au commandant ses responsabilités et ses droits. L'ICC n'est, par conséquent et en aucune manière, habilité à donner de telles consignes entrant en contradiction avec les prérogatives de la chaîne opérationnelle nationale de commandement et de contrôle.

⁹⁴ Fiche *Indalo 09 French Customs Assets*, rubrique « Limitations » en date de août 2009.

⁹⁵ Rapport n°601 du Secrétariat Général de la Mer en date du 23 octobre 2009.

⁹⁶ Centre de coordination de Frontex gérant les projets pilotes menés par les pays membres. Celui de Madrid gère les frontières de la Méditerranée Occidentale, celui du Pirée les frontières maritimes en général.

⁹⁷ Rapport n°601 du Secrétariat Général de la Mer en date du 23 octobre 2009, *Op Cit*.

⁹⁸ Loi n°94-589 modifiée par la loi n°2005-371 du 22 avril 2005, où le titre III introduit des dispositions relatives à la lutte contre l'immigration illicite en mer, et répond aux engagements internationaux tels que le protocole de Palerme.

1.4) Statut de l'agent Frontex

Si la présence d'officiers de liaisons francophone et anglophones est acquise, il n'est pas indiqué dans les opérations de l'agence Frontex l'obligation de l'Etat hôte de fournir ces officiers de liaison que les Etats sollicitent. De plus, la question du cadre juridique de l'action d'un l'agent issu d'une administration étrangère embarqué sur un navire français dans les eaux sous juridiction étrangère n'a pas reçu de réponse convenable. En outre, leur présence à bord doit être clarifiée concernant leurs droits, responsabilités et limites d'action. L'article 10 du règlement n°2007/2004 tend à régler la question de la responsabilité des mesures d'exécution et stipule que « [l'] exercice de compétences d'exécution par le personnel de l'agence et les experts des Etats membres opérant sur le territoire d'un autre Etat membre est régi par la législation nationale de cet Etat membre », ce qui revient pour la Marine Nationale à devoir connaître la propre législation des gardes-côtes espagnols et italiens ou de disposer d'un expert à cet égard lors des opérations conjointes.

2) Dilution des responsabilités de l'agence Frontex

2.1) L'absence de pavillon européen

Compétente pour les frontières maritimes européennes, l'agence Frontex agit sur le principe de la subsidiarité et n'a qu'un rôle de facilitateur de la gestion opérationnelle entre Etats-membres. L'immigration ne relève donc pas d'une réglementation européenne s'imposant aux Etats-membres. En ce sens, traitant nécessairement du problème de l'immigration illégale à l'échelle européenne, l'agence Frontex impose des obligations aux Etats participant à des missions sans couverture légalement précise de ces activités, d'autant plus que l'agence ne dispose pas en soi d'assise territoriale et de structures (bâtiments, équipements, infrastructures) pour appuyer ses directives, comptant sur les Etats-parties pour y subvenir.

Comme il n'y a pas de pavillon européen, les moyens maritimes mis à disposition sur zone n'ont pas de droit de poursuite aussi c'est au nom de leur propre pavillon qu'ils engagent ce type d'opération, engageant implicitement la responsabilité de l'Etat-partie auquel ils appartiennent à une opération sous l'égide initiale de Frontex, dérogée de toute responsabilité pour la suite⁹⁹. C'est donc à cet Etat-partie qu'il appartient d'enquêter, par exemple, sur les éventuelles violations des droits de l'Homme qui seraient rapportées car la

⁹⁹ Article 1 du règlement (CE) n°2007/2004.

responsabilité générale des opérations coordonnées par Frontex incombe à l'Etat-membre sur le territoire duquel l'opération est menée, ou dont les navires à partir desquels elle est menée dans le cadre d'EPN battent le pavillon¹⁰⁰. En ce sens, des discussions ont été engagées pour doter l'agence Frontex d'une capacité autonome d'intervention¹⁰¹ mais le cadre législatif reste le même, l'Union Européenne n'étant pas la personnalité juridique représentative pour ses agences¹⁰².

2.2) Une harmonisation envers l'immigration

Le cadre des missions de l'agence Frontex implique une dimension multinationale où chaque nation participante doit tenir compte à la fois des directives européennes, nationales et communautaires, s'entend pour ces dernières celles des autres Etats-membres de l'Union ne participant pas aux opérations. Si l'Etat hôte, demandeur de l'opération, transmet aux Etats participants son dispositif législatif en matière de lutte contre l'immigration clandestine, entraînant parfois des divergences de traitement et d'application des directives, la prise de conscience desdits différents permettra d'anticiper les vices de forme, comptant que les gardes-frontières assurent dans leurs fonctions une harmonisation des procédures à l'échelle européenne.

Toutefois, dans le cadre de l'Union Européenne, il n'est pas évident de déterminer des politiques de sécurité maritime qui puissent intéresser avec la même intensité tous les Etats-membres. Le 1^{er} juillet 2007, Malte a amendé sa législation relative à la convention SAR en se dégageant de ses responsabilités de débarquement des rescapés de mer. La création d'un règlement communautaire sur le sauvetage en mer pourrait éviter le débarquement systématique des personnes recueillis dans un port de l'Etat du pavillon qui les a sauvés. Encore faut-il que les Etats aient introduit dans leur droit interne les mêmes infractions d'immigration pour avoir la même capacité juridique de surveiller et d'intercepter les bâtiments et personnes suspects.

Le programme de Stockholm¹⁰³ de 2010 évoque les questions de sécurité avec un volet migratoire. Feuille de route de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014, il prévoit, sur la base du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, de développer une politique migratoire globale et flexible. La

¹⁰⁰ Réponse à la question E-5369/09 posée par Birgit Sippel, Alexander Alvaro, Ulrike Lunacek, Nirj Deva, Sabine Lösing et Martin Ehrenhauser en date du 16 novembre 2009.

¹⁰¹ JOUE C 115/1 du 4 mai 2010.

¹⁰² Chapitre III article 15 du règlement (CE) n°2007/2004.

¹⁰³ JOUE C 115/1 du 4 mai 2010, *Op Cit.*

Commission envisage de poursuivre une politique d'immigration dynamique et globale, qui consiste à poursuivre l'approche globale de la migration pour consolider la coopération avec les pays tiers, et soutenir la migration pour répondre aux exigences du marché du travail des pays de l'Union Européenne. La lutte contre la migration illégale est évoquée par des accords de réadmission et des politiques de retour. A cela est prévu un renforcement de l'agence Frontex contre la criminalité transfrontalière, avec une meilleure coopération européenne en matière répressive, y compris avec Europol et Eurojust. La répression de l'immigration n'est pas abordée mais sont promus l'intégration et les droits des migrants.

3) *Le statut des réfugiés et les droits fondamentaux*

3.1) Législation internationale du sauvetage en mer

Au niveau international, deux principales conventions traitent du sauvetage en mer : SOLAS (*Safety Of Live At Sea*) et SAR (*Search And Rescue*), complétées par une directive sur le traitement des personnes secourues en mer de l'Organisation Maritime Internationale.

Les amendements aux conventions SOLAS¹⁰⁴ et SAR¹⁰⁵ visent à s'assurer de la continuité et de l'intégrité des services SAR, à veiller à ce que les personnes en situation de détresse en mer soient secourues tout en minimisant les dommages de ces interventions pour les navires concernés. Ces conventions exigent donc que les Etats contractants se concertent et coopèrent afin que les capitaines de navires prêtent leur assistance aux personnes en situation de détresse en les prenant à bord, devant organiser un débarquement dans les délais les plus brefs. Ils imposent également que les capitaines qui ont embarqué des personnes en situation de détresse les traitent avec humanité, et dans la mesure des capacités du navire.

La Directive sur le traitement des personnes secourues en mer¹⁰⁶ quant à elle a été élaborée en vue d'aider les gouvernements et les capitaines de navires à mettre en application ces amendements en imposant des directives. Le paragraphe 2.5 précise qu'il appartient au gouvernement responsable de la région SAR dans laquelle les survivants ont été sauvés de fournir un lieu sûr pour le débarquement ou de veiller à ce qu'un tel lieu soit fourni. Un

¹⁰⁴ Amendement SOLAS Règle 33.

¹⁰⁵ Convention SAR Chapitre III article 1.9.

¹⁰⁶ Résolution MSC 167 (78) adoptée en mai 2004 par le Comité sur la Sécurité Maritime de l'Organisation Maritime Internationale conjointement aux amendements SAR et SOLAS.

lieu sûr est un emplacement où les opérations de sauvetage sont censées prendre fin car la vie ou la sécurité des survivants n'est plus menacée. Il faut également subvenir à leurs besoins fondamentaux en termes de vivres, abris et soins médicaux. De plus, le transport des survivants vers leur destination suivante ou finale peut s'organiser¹⁰⁷. Ces directives globales d'assistance se heurtent à une ambivalence du survivant, lequel peut s'inscrire dans des flux migratoires et bénéficier d'un double statut.

3.2) Double statut du migrant clandestin

Malgré une assise réglementaire et juridique conséquente, l'action maritime de lutte contre le trafic d'êtres humains se heurte à l'absence d'infraction en mer. En effet, le droit de passage inoffensif est l'un des fondements du droit maritime international, et le migrant clandestin maritime n'existe que lorsqu'il a touché terre. D'après cette interprétation, il ne serait pas possible d'arrêter les navires « migratoires », même avec de forts soupçons, du fait que les personnes embarquées bénéficieraient sur mer d'une immunité juridique car leur situation en transit serait inexistant, donc hors de tout contrôle mais également sans droit garanti.

Le commandant de navire doit aussi adapter la gestion de l'information pour éviter toute interprétation médiatique extérieure erronée ou déformée, c'est à dire en mettant en œuvre une politique active et non réactive (car le plus souvent inefficace devant une attaque biaisée, sur des sujets aussi sensibles). Il a aussi pour tâche d'aider son équipage à concilier le traitement de situations de détresse avec un sentiment d'inadéquation¹⁰⁸ d'une agence Frontex qui tend à inciter au trafic d'êtres humains. Les migrants et les passeurs savent de surcroît qu'ils seront automatiquement pris en charge par les patrouilles Frontex et conduits dans l'espace Schengen du fait de leurs conditions d'hygiène et leur nombre, risquant ou provoquant une avarie en mer.

3.3) Les droits fondamentaux hors de l'agence Frontex

Alors que l'agence Frontex présente les droits fondamentaux comme partie intégrante de son activité, cette responsabilité repose sur les Etats-parties et non sur elle dans le cadre de ses opérations.

¹⁰⁷ Paragraphe 6.12 de la Directive sur le traitement des personnes secourues en mer.

¹⁰⁸ L'absence d'accords transforment ad hoc les opérations de lutte contre l'immigration illégale en opérations de gestion des flux migratoires. S'en suit une augmentation de migrants interceptés en mer lors des opérations *Héra*, *Nautilus*, *Poséidon*, *Hermès*, *Indalo*.

En effet, dans l'application des directives retour¹⁰⁹, consistant à ramener les ressortissants en situation irrégulière dans leur pays d'origine ou d'appartenance, les actes susceptibles de causer des dommages commis lors de ces opérations relèvent, selon la Commission, de la seule responsabilité personnelle des agents Frontex y prenant part, exceptionnellement, en cas de faute grave détachable du service. Toutefois, si l'article 19 du règlement n°2007/2004 dispose que l'agence assume sa responsabilité devant la Cour de Justice en matière extracontractuelle, pour tout litige causé par les services de l'agence ou par ses agents, le Traité de Lisbonne n'étend pas la compétence de la Cour de Justice aux agences en matière de responsabilité¹¹⁰. L'agence est en soi dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Union Européenne et des Etats-membres¹¹¹ qui, eux, sont responsables de ses actes.

Le renforcement des droits fondamentaux a été assuré par l'agence Frontex en désignant un officier aux droits fondamentaux et avec la création d'un forum consultatif sur la question. Le Parlement et le Conseil ont convenu qu'en cas de violation des droits fondamentaux, Frontex suspendrait ou mettrait fin à ses missions¹¹², rendant compte de ses activités devant le Parlement. En octobre 2011, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un nouveau règlement qui prévoit explicitement que Frontex doit se conformer pleinement à la Charte des Droits Fondamentaux et spécifie expressément les obligations complémentaires en matière desdits droits¹¹³. Les obligations de Frontex à élaborer une stratégie en matière de droits fondamentaux et les codes de conduite applicables à ses opérations, ainsi que la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle pour ses activités restent sous surveillance d'organismes non gouvernementaux¹¹⁴. Mais rien n'est déterminé quant à savoir qui assume la responsabilité des équipes de gardes-frontières européens.

3.4) L'instrumentalisation de l'agence Frontex

L'interprétation élargie à outrance de l'application du code frontière Schengen conduit à instrumentaliser l'agence Frontex pour en faire une agence à l'aide migratoire¹¹⁵

¹⁰⁹ Directive n°2008/115 (CE) du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, tirée du JOUE du 24 décembre 2008.

¹¹⁰ TFUE articles 268 et 340. Ces articles n'établissent la responsabilité de l'Union Européenne que pour les dommages causés par les institutions, la BCE et ses agents, non les agences.

¹¹¹ Renvoyant à l'absence de pavillon européen, voir *infra*.

¹¹² Natalia Dasilva, *Frontex : une gestion des frontières plus visible et plus efficace*, Communiqué de presse, 12 juillet 2011.

¹¹³ *Frontex : nouvel organe de surveillance des droits de l'homme, nouveaux pouvoirs*, 15 septembre 2011.

¹¹⁴ Migreurop, LICRA, United for Intercultural Action, Gisti, MRAP, SOS Racisme, Amnesty International, Cimade.

¹¹⁵ *Agence Frontex : quelles garanties pour les droits de l'Homme ? Etude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*, Les Verts / ALE, novembre 2010.

en Méditerranée. Si le rôle de Frontex est de coordonner les moyens européens pour la gestion des frontières communes, et de faciliter l'application du code frontière Schengen, les opérations maritimes ont le plus souvent lieu dans la zone économique exclusive ou en haute mer. En ce cas, il est illusoire de transposer au-delà de la zone contiguë le code Schengen dans des territoires internationalisés ou dans les eaux territoriales de pays tiers.

De plus, l'article 3 du code frontière Schengen relatif au principe du non-refoulement ne peut pas s'appliquer de manière extraterritoriale, dans des territoires internationaux : dès qu'une interception par un Etat-membre sous l'égide de Frontex a lieu *en haute mer* dans le cadre de la gestion des frontières, elle ne peut pas relever du code frontière Schengen et le principe du non-refoulement n'est pas applicable.

En outre, la difficulté des interventions de la Marine Nationale réside notamment dans la capacité des intervenants maritimes à discriminer les passeurs des migrants, sachant qu'ils bénéficient du double statut de naufragé ou personne en détresse, avec des immunités dans les traitements et une impunité. Le Ministère des Affaires Etrangères a bien précisé qu'il est toujours possible de procéder à cette différenciation de traitement entre passeur et migrant une fois les personnes débarquées et remises aux autorités compétentes du pays hôte¹¹⁶ sans préciser les modalités pour ce faire.

4) Doublon et concurrence pour la légitimité de l'agence Frontex

Créée en 2004, l'agence Frontex subit la concurrence d'autres organismes s'occupant des enjeux maritimes et coordonnant des opérations navales entre les Etats-membres de l'Union Européenne. Dans un cadre multinational, le MAOC-N se charge de la lutte contre les narcotrafics vers l'Espagne et les Canaries ; EUNAVFOR avec l'opération Atalante combat la piraterie dans le Golfe d'Aden. Ces exemples de coopérations réussies renvoient l'agence Frontex à son cadre d'agence européenne de gestion et de coordination essentiellement centré sur l'immigration en Méditerranée et en Atlantique. Pourtant, de futurs champs d'action pourrait s'ouvrir au potentiel de l'agence.

4.1) Elargissement du mandat de l'agence Frontex

Les fonctions précises et le dimensionnement de ces structures doivent être nettement précisés. Pour ce faire, il est indispensable de mieux connaître le périmètre du champ d'action que les instances européennes entendent donner à l'avenir à l'agence. Lors

¹¹⁶ Compte-rendu du Secrétariat Général de la Mer relatif à la conduite à tenir pour les acteurs de l'AEM dans la situation de recueil par les navires de migrants en mer, 16 mars 2007.

de la conception et de la mise en place de celle-ci, les autorités françaises et le ministère de l'Intérieur en particulier, ont considéré que l'agence Frontex devait être exclusivement dédié à la protection des frontières extérieures contre l'immigration irrégulière. Cette position reste d'actualité et si un éventuel élargissement du mandat de Frontex, à d'autres sujets maritimes que la seule lutte contre l'immigration illégale, devait se réaliser, sa concrétisation pourrait à terme remettre en cause la logique de l'organisation actuelle de l'Action de l'Etat en Mer. A titre d'exemple, la DCPAF n'aurait plus de légitimité à assurer la charge du NCC en ses seules compétences.

L'élargissement de son mandat pourrait en effet se tabler sur la piraterie en Méditerranée et en Atlantique si elle venait à s'y développer¹¹⁷. L'attaque de navire, soit la prise de possession de bâtiment et d'équipage par des pirates, n'est pas encore prévue dans le mandat de Frontex. A l'instar de l'EUNAVFOR, l'agence Frontex pourrait développer des procédures d'ordre dissuasive voire offensive en mobilisant des bâtiments chargés de la surveillance et de la gestion des flux migratoires, en vue de contraindre les embarcations irrégulières à être déroutées.

4.2) Vers une garde-côte européenne : le projet Bortec

Le projet « Bortec » reposait sur la création d'un réseau de patrouilles maritimes permanentes en haute mer au sud des frontières de l'Union Européenne, imposant l'emploi de moyens hauturiers capables d'assurer de longs trajets et de demeurer longtemps en haute mer. Or l'immensité des zones à couvrir rend douteuse l'étanchéité recherchée pour une telle opération permanente, et le coût d'emploi de navires aptes à rejoindre des zones éloignées et à demeurer plusieurs semaines au large demeure très élevé. Ces moyens navals doivent disposer aussi d'un éclairage d'aéronefs embarqués ou déployés depuis des bases à terre et en permanence. Détecter de petites embarcations disséminées dans des espaces aussi étendus paraît aléatoire. En ce sens, la permanence d'un tel dispositif a paru très difficile à réaliser compte tenu de son coût et de son impact sur l'activité des unités opérationnelles de la Marine Nationale.

La participation française à un tel dispositif hauturier imposerait de sa part une contribution de premier plan, peu d'Etats membres étant disposés à offrir des capacités de haute mer comparables. Elle mobiliserait les seules capacités navales adaptées, c'est-à-dire les moyens hauturiers de la Marine Nationale, et contreviendrait à leur doctrine d'emploi

¹¹⁷ Pouvant s'accorder avec la loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 sur le nouveau régime de rétention à bord et l'usage de la force en mer pour la recherche et la constatation des actes de piraterie.

qui consiste à les utiliser *ponctuellement* au profit de missions de l'AEM¹¹⁸, sous réserve de leur disponibilité pour assurer la défense nationale.

Enfin, la création ex-nihilo d'un corps de garde-frontières maritimes européen dédié en permanence à cette seule lutte, et détenant les capacités d'agir en haute mer serait toute aussi inefficace et dépasserait sans aucun doute les possibilités financières de l'Europe à cause de la permanence opérationnelle d'une telle mission. D'autant qu'elle ne résoudrait pas davantage la problématique centrale du lieu de débarquement des personnes recueillies en mer au grand large des côtes. Toutefois, d'autres solutions en matière de droit de la mer existent pour les problématiques liées à l'agence Frontex.

5) Propositions de solutions et conséquences juridiques

Des solutions à ces problèmes juridiques sont à même d'être entrevues pour améliorer l'implication des acteurs dans la gestion des frontières extérieures. Les choix faits auront des conséquences stratégiques et une modification des textes peut permettre de résoudre les problématiques susdites et à venir.

5.1) Extension des mesures à la zone contiguë

Dans la législation nationale, en respect des principes en vigueur du droit international de la mer, des dispositions plus dissuasives pourraient être prises à l'encontre des migrants circulant dans nos eaux territoriales, mesures transposables à la zone contiguë¹¹⁹. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer considère en effet que l'embarquement et le débarquement de personnes peuvent être réglementés¹²⁰ par l'Etat côtier dans sa mer territoriale et, en outre, l'autorise à y prévenir et réprimer toute infraction de ce type en vertu de ses droits de protection¹²¹, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte au droit de passage inoffensif des navires battant pavillon d'un Etat étranger.

¹¹⁸ Les conséquences se traduisent déjà, dans le budget de la Défense, par une modification du cahier des charges du programme BATSIMAR. Car pour remplir toutes les missions menées dans le cadre des opérations de lutte contre l'immigration illégale engendrées par Frontex, le programme BATSIMAR devrait prendre en compte de multiples éléments comme la capacité haute mer, la capacité de logement importante et une infirmerie conséquente, la capacité à coopérer avec des moyens aériens de type VHF AIR, de nouveaux moyens de communication, de reconnaissance et d'identification adaptés, de nouvelles transmissions (dont accès intramar et internet) couplés à une capacité à faire des montages vidéo et à transmettre des images/films, et aussi une capacité manœuvrière avec des moteurs débrayables et des propulseurs d'étrave.

¹¹⁹ Convention de Montego Bay, article 33.1 où un Etat côtier ayant désigné officiellement sa zone contiguë est fondé à y exercer le contrôle nécessaire en vue de prévenir les infractions à ses lois et règlements d'immigration sur son territoire ou sur sa mer territoriale.

¹²⁰ Convention de Montego Bay, article 21. Toutefois, l'article 19.2 n'enlève le caractère inoffensif du droit de passage d'une embarcation dans la mer territoriale de l'Etat côtier concerné que si l'embarcation se livre « à l'embarquement ou au débarquement (...) de personnes en contravention aux lois et règlements d'immigration de l'Etat côtier ».

¹²¹ Convention de Montego Bay, article 25.

Pour les eaux territoriales, les mesures de contrôle et de recherche des infractions offertes en droit positif doivent, en outre et pour faciliter l'action des services intervenant en mer, aboutir à des directives harmonisées à l'usage de tous les services et contenant la conduite à tenir face aux divers scénarios envisageables. Il faut distinguer les petites embarcations surchargées de migrants, le plus souvent en transit maritime direct et sans passeurs, des navires de plus gros tonnage effectuant un convoi direct de migrants en nombre important, et des navires similaires utilisés comme « navires-mères » pour effectuer le transbordement de migrants à proximité des côtes de destination à bord de petites embarcations. L'interception en zone contiguë pourrait prévenir les embarcations de manière à les dérouter.

5.2) Concept de zone franche de débarquement et limitation côtière

La question de la destination juridique et matérielle des embarcations ou navires confisqués ou saisis au cours d'opérations d'interception maritime, a depuis fait l'objet d'une réflexion de la part de la Direction des affaires criminelles du ministère de la justice. Il en ressort que les dispositions actuelles du CESEDA apportent des réponses quant à la destination des embarcations saisies à propos de l'aide à l'entrée et au séjour irrégulier sur le territoire national. L'article L 622-3 précise que l'embarcation est confisquée¹²² et l'article L 622-8 déclare que les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal.

Toutefois le débarquement des personnes interceptées en haute mer loin des côtes poserait nombre de difficultés d'ordre juridique et logistique que l'on pourrait à terme redéfinir. IL faudrait créer des lieux de débarquement où les bâtiments déchargeraient les migrants secourus. Ce concept de *zones franches de débarquement*, en coopération avec les pays tiers d'où sont parties les embarcations, avec soupçon avéré ou preuve à l'appui, pourrait résoudre la problématique des Etats-parties quant au lieu de débarquement des migrants de mer.

De plus, l'agence Frontex pourrait borner ses zones d'opérations en réduisant les zones SAR où elles interviennent, assurant la sauvegarde plus près des côtes et du littoral, les Etats-membres ne pouvant engager une mission en haute mer hors cadre SAR qu'avec leurs seuls moyens. La mise en place d'une garde-côte qui limiterait la zone d'action de

¹²² CESEDA, article L 622-3 : « La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction, notamment tout moyen de transport ou équipement terrestre, fluvial, maritime ou aérien, ou de la chose qui en est le produit ».

l'agence Frontex à la frange côtière jusqu'aux mers territoriales, permettrait de faire concorder le code frontière Schengen avec le sauvetage en mer des personnes en détresse.

5.3) Nouvelle distinction entre sauvetage et immigration

En amont, une des solutions majeures dans les relations entre l'agence Frontex et la Marine Nationale consiste à séparer clairement, par la Commission, la mission du sauvetage en mer de celle de lutte contre l'immigration illégale. Car l'essentiel du problème tient à l'application de mesures de sauvetage pour une thématique migratoire. Ce mélange de pratiques privilégie la mission du sauvetage de la vie humaine, qui se fait au détriment des contrôles migratoires et politiques, ces flux étant amplifiés dès lors qu'ils sont pris en charge par les moyens de secours pour leur transit, les embarcations de migrants se mettant volontairement en danger.

La prise en compte de la nationalité des rescapés, déterminée par l'enregistrement du bâtiment ou de l'embarcation naufragée ainsi que des papiers de bord s'ils sont disponibles, peut être une solution pour distinguer l'opération de sauvetage en mer de celle de lutte contre l'immigration illégale¹²³. Il faut également tenir compte que l'absence de nationalité entraîne *de facto* le classement du migrant en immigration illégale¹²⁴, la proximité des côtes des pays tiers pouvant être désignée comme lieu d'embarquement initial.

Enfin, renvoyer à l'Etat riverain, d'où est partie l'embarcation, sa responsabilité en matière de prévention, de gestion et de contrôle des embarcations peut permettre de concilier les directives européennes, les engagements internationaux et les lois nationales de cette problématique, renvoyant l'Etat riverain à ses obligations sur les Droits de l'Homme.

¹²³ La Convention SAR entraîne l'obligation de porter secours à des personnes en détresse en mer. Cette obligation s'impose à l'autorité de tout navire indépendamment de la nationalité de ces personnes, de leur statut ou des circonstances dans lesquelles elles ont été recueillies *y compris lorsque leur situation irrégulière est suspectée au regard des lois sur l'immigration*. La question de leur statut ne devant être traitée qu'après leur débarquement dans un lieu sûr, celui-ci n'étant pas défini ni déterminé clairement dans le cadre de certaines opérations Frontex, le rescapé est donc pris en charge par une autorité qui n'était pas prévue, entraînant une irrégularité de procédure. Cette irrégularité n'entraîne-t-elle pas une nullité dans la procédure SAR ne pouvant être appliquée à terme, d'autant que celle-ci ne tient pas compte des opérations conjointes d'engagement. A l'instar des opérations navales européennes, celles-ci y font référence mais ne précisent pas les modalités d'exécution, entraînant la primauté du sauvetage en mer au détriment de la gestion migratoire, avec pour conséquence une intensification des flux.

¹²⁴ Le Protocole de Palerme donne déjà la possibilité aux navires battant pavillon des Etats-parties d'intervenir en haute mer à l'encontre des navires sans nationalité soupçonnés de se livrer au trafic de l'immigration illégale dans un cadre consensuel. L'absence de pavillon ouvre également le droit de visite et la fouille du navire suspect par un navire d'Etat selon l'article 110 de la Convention de Montego Bay.

Bilan

Dans ses conclusions du 24 juin 2011, le Conseil européen a placé très largement Frontex au cœur du dispositif Schengen, le dévouant aux mécanismes d'évaluation de la performance des Etats-membres dans leur gestion des frontières, que dans la gestion des crises migratoires, telle que celle entre l'Italie et la Libye survenus en juin 2011 lors du « Printemps Arabe ».

Si en terme de droits fondamentaux et de respect de la personne, l'agence Frontex peut désigner un inspecteur vérifiant que les contrôles aux frontières respectent les droits de l'homme, conformément aux modifications de son mandat approuvées par le Parlement en septembre 2011, et qu'elle possède ou peut louer son propre matériel pour n'être plus dépendante des engagements des États membres, il a été constaté qu'à la suite du déroulement des opérations navales, se posent des limites de la gestion européenne visant à la coordinations des moyens multinationaux des phénomènes migratoires en Méditerranée et Atlantique.

De nouveaux axes se dégagent afin d'améliorer l'efficacité d'une opération européenne Frontex. Il s'agit de séparer la lutte contre l'immigration clandestine par voie de mer des opérations de sauvetage par de nouvelles définitions ; planifier l'engagement des moyens, en interministériel, au regard des autres activités opérationnelles et des disponibilités des bâtiments ; améliorer le cadre diplomatique avec les Officiers de Liaison chargés d'être des points de contact et définir le statut et la responsabilité de l'agent Frontex ; définir plus précisément le cadre juridique européen (espace juridique d'intervention) ou national (incrimination à l'encontre des passeurs, statut de l'immigrant illégal en mer, ...) ; et partager le renseignement d'intérêt maritime entre administrations nationales et européennes, pour coordonner les organismes responsables d'activités en mer afin de gagner du temps dans l'urgence.

Ces réflexions au niveau européen doivent ainsi identifier de nouveaux modes de traitement intégrant un volet « politique d'immigration » avec un volet « coopération » avec les pays concernés qu'ils soient limitrophes ou d'origine des personnes, ainsi qu'un volet « lutte contre les trafics » répressif et dissuasif, dans ses aspects juridique et opérationnel.

Considérer l'agence comme un moyen et non une fin la rendrait plus opérationnelle, en le sens où elle ne doit pas favoriser une optique supranationale au détriment de son utilité

pour les Etats-membres. En mettant cette plate-forme à disposition des Etats-majors des pays limitrophes, en enlevant sa personnalité juridique et sa vision supranationale, le traitement opérationnel serait mieux assuré et permettrait à Frontex d'être un outil efficace à l'usage des nations maritimes européennes dans leur gestion commune des frontières extérieures.

Conclusion

Une garde-côte européenne ?

Frontex entre une gestion des frontières maritimes européennes et une passerelle de l'immigration illégale

La mise à disposition des moyens français dans le cadre européen de gestion des frontières comporte des difficultés d'ordre juridique qui sont à même de se répercuter auprès des marines étatiques espagnoles et italiennes. Envisager une garde-côte européenne qui serait capable de gérer les frontières maritimes en méditerranée occidentale reste suspendu à la réussite de l'agence Frontex dont les missions et les intentions sont liées à la notion de partage de responsabilité pour la gestion commune des frontières.

Abordant intrinsèquement la question de la sécurité dans ses applications, Frontex crée un problème constitutionnel lié à la souveraineté. En effet, la constitution d'un corps européen de gardes-frontières, placé sous le contrôle opérationnel de l'agence¹²⁵, aurait pu représenter le moment venu une solution efficace afin d'appuyer le travail des services nationaux. Pourtant, la Commission estime dès à présent pouvoir identifier certaines des tâches qu'un véritable corps européen devrait pouvoir accomplir, à savoir assurer la surveillance des frontières extérieures pour, à long terme, contrôler les points de passage frontaliers ; et exercer l'ensemble des prérogatives de puissance publique nécessaires pour les tâches de contrôle et de surveillance du franchissement de ces frontières extérieures¹²⁶ ; et avoir la prérogative par subsidiarité sur les autorités nationales pour les matières qui ne rentrent pas dans le champ d'application du titre IV (visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes) et du titre X (coopération douanière) du traité CE. Par conséquent, un problème constitutionnel se pose du fait qu'un agent du corps européen pourra exercer la force publique sur le territoire d'un État membre dont il ne possède pas la nationalité. Dans la pratique, le corps commun des gardes-côtes européens devrait, entre autres, contrôler les pièces d'identité, interroger les étrangers sur les raisons de leur séjour, monter à bord des navires qui se trouvent dans les eaux territoriales d'un État membre.

¹²⁵ Règlement (CE) n°2007 / 2004 du Conseil, chapitre II article 3.1 : « L'Agence peut elle-même, en accord avec le(s) État(s) membre(s) concerné(s), prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes à mener en coopération avec les États membres ».

¹²⁶ Article 20 du règlement (CE) n°2007 / 2004 du Conseil : « La conception de la politique et de la législation en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures continue de relever de la responsabilité des institutions de l'Union européenne, en particulier du Conseil ».

L'idée d'une « garde-côte européenne » à partir de Frontex est éphémère pour l'instant. Surtout de dimension terrestre, l'agence fait peu de surveillance maritime car elle n'est pas suffisamment calibrée en termes de moyens matériels pour les approches maritimes. Frontex fonctionne avec la Marine Nationale et les gardes-côtes grecques, maltaises, espagnoles et italiennes, dans un affichage des relations positives mais non subordonnées, et dans le cadre d'opérations d'envergure multinationale pour gérer des zones géographiquement très étendus aux problèmes enracinés sur le long terme. Afin que la doctrine française de l'Action de l'Etat en Mer nourrisse directement la stratégie opérationnelle de Frontex, une nécessaire adaptation des moyens et une précision du cadre juridique, plus restreint mais plus opérationnel, avec une définition des compétences, demeure impérative.

Conscience d'une Europe qui regarde ses frontières, les rapports de Frontex n'en appellent pas moins les pays à régler leurs propres problèmes en matière d'immigration, sous peine de voir la Commission les exclure de l'espace Schengen en cas d'échec de gestion¹²⁷. La surveillance et la défense des frontières maritimes de l'Europe de tout débordement rappelle, au regard de l'histoire, la tentative romaine du *Limes* limitant l'Empire aux territoires germaniques incontrôlables, dont le dispositif statique servait autant de filtre que de passerelle des barbares vers la civilisation romaine.

¹²⁷ COM (2011) 561, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions en date du 16 octobre 2011, Titre III - Circonstances exceptionnelles pouvant donner lieu, en dernier recours, à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures « lorsqu'un Etat a omis de manière persistante de contrôler sa section de la frontière extérieure ».

Postface

La France et l'agence Frontex

Mainmise et concurrence européenne pour la gestion des frontières maritimes nationales

L'agence Frontex poursuit une stratégie de maîtrise de l'espace maritime via des outils de surveillance et des moyens propres et nationaux. En France, le ministère de la défense est vigilant sur ce point d'intrusion et demeure le plus impliqué dans la sauvegarde de la souveraineté nationale envers d'autres ministères en ayant une vision plus flexible, plus transparente et communautariste de la puissance régaliennne.

Le gouvernement en l'état détermine la participation des moyens français en fonction de l'importance affichée aux affaires européennes. Les différents ministères, qui collaborent à l'Action de l'Etat en Mer, se répartissent par la suite les directives. Sont surtout partie prenante de cette répercussion le Ministère de l'Intérieur, les Affaires Etrangères et Européennes, la DCPAF et le Ministère de la Défense (EMA/EMPLOI et EMM/AEM), lesquels doivent se structurer et mettre à disposition les moyens dont ils disposent pour satisfaire les engagements pris par les différents gouvernements auprès de la commission européenne.

En ce sens, les conditions d'emploi des moyens militaires par l'agence Frontex sont une ligne rouge pour la Marine Nationale. Sans prêter le flanc à la critique des procédures de Frontex, dont les travaux sur la révision de son règlement se poursuivent actuellement, la Marine Nationale fait part d'une réserve d'examen concernant l'obligation pour la France d'informer l'agence Frontex des activités menées aux frontières extérieures en dehors du cadre de l'agence, entraînant de fait une atteinte à la souveraineté de l'Etat devant rendre des compte dans l'exercice de ses fonctions régaliennes.

De plus, la prise en compte des spécificités juridiques des opérations maritimes nécessite l'adoption d'une formulation plus précise et mieux adaptée notamment pour les opérations se déroulant dans des eaux territoriales étrangères. Avec les répercussions de la Crise économique, la Réforme Générale des Politiques Publiques ainsi que la réduction des effectifs dans les armées françaises, la constitution par les Etats-membres d'une « réserve

nationale » de personnel mis à disposition de l'agence sur sa demande se heurte aux moyens et impératifs financiers ne pouvant concrétiser ce vœu en l'état actuel. De ce fait, si les arguments du ministère de la Défense sont pris en compte malgré la tendance naturelle des administrations concernées, le commandement de la Marine Nationale suit avec vigilance l'évolution des missions et du cadre d'application de l'agence Frontex pour éviter en particulier toute mainmise de Frontex sur des moyens militaires français.

Sources

I. GENERALITES - DROIT INTERNATIONAL DE LA MER

- Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, dite *Convention de Montego Bay*, 1982.
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dite *Convention de Palerme*, 2000.
- Convention SAR sur la recherche et le sauvetage maritime, 1979.
- Convention SOLAS sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1974.
- Résolution MSC 167 (78) de l'OMI du 20 mai 2004 sur le traitement des personnes secourues en mer.

II. GENERALITES - DROIT MARITIME FRANÇAIS

- Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994, relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer.
- Décret n° 95-411, relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer.
- Décret n° 97-545 du 28 mai 1997 pris pour l'application de l'article 16 de la loi n° 94-589.
- Décret n° 2007-536 du 10 avril 2007 pris pour l'application de l'article 23 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994.
- Loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

III. SUR L'ACTION DE L'ETAT EN MER

- PIA 05-203 et 05-400 : Doctrine et directives sur les ROE.
- Guide d'exécution des opérations de visite (VISITOPS) du 5 septembre 2008
- Guide d'exécution des opérations d'évacuation de ressortissants (RESEVAC) du 7 juin 2002.
- Note-circulaire n°100/EMM/PL/AMO du 23 septembre 1982 - Manuel pratique de droit maritime à l'usage des commandants.
- Rapport n° 0-50297-2007/DEF/EMM/AEM/NP du 25 juillet 2007 - Habilitation des officiers de la marine à rechercher et constater les infractions en matière de trafic de stupéfiants ou de migrants commises en mer.
- Rapport n°0-90231-2008 /DEF/EMM/AEM en date du 9 décembre 2008 sur la lutte en mer contre l'immigration dans le cadre de l'agence Frontex.
- Note n° 88 SGMER du 12 janvier 2007 Sauvetage en mer et accueil à terre des migrants en situation irrégulière
- Note n° 510 SGMER en date du 3 juillet 2007 sur la découverte de cadavres humain en mer.
- Note n°601 SGMER en date du 23 octobre 2009.
- LV Caldaïrou, détaché provisoire auprès de l'agence Frontex, *Fiche de situation sur l'agence Frontex*, 2006.
- Note n°1158-09 SGAE en date du 17 novembre 2009 sur la libre circulation des personnes.
- Fiche *Indalo 09 French Customs Assets*, rubrique « Limitations » en date d'août 2009.

- Compte-rendu du Secrétariat Général de la Mer relatif à la conduite à tenir pour les acteurs de l'AEM dans la situation de recueil par les navires de migrants en mer, 16 mars 2007.
- CESEDA - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 2005.

IV. SUR L'AGENCE FRONTEX

- Règlement (CE) n°2007 / 2004 portant création d'une agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX).
- COM 2003 / 687 et CNS / 2003 / 0273.
- COM (2010) 0061, C7-0045/2010 – 2010/0039 (COD), *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* en date du 15 juillet 2011.
- COM (2011) 561, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions en date du 16 octobre 2011.
- JOUE L 349/1 du 25 novembre 2004.
- JOUE L 114 du 4 mai 2005.
- JOUE L 188 du 20 juillet 2007.
- JOUE L 199 du 31 juillet 2007
- JOUE C 115/1 du 4 mai 2010.
- JOUE L 243 du 16 septembre 2010.
- Réponse à la question E-5369/09 posée par Birgit Sippel, Alexander Alvaro, Ulrike Lunacek, Nirj Deva, Sabine Lösing et Martin Ehrenhauser en date du 16 novembre 2009.
- Commission Européenne, *Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX)*, 24 février 2010.
- Commission Européenne, *Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence Frontex*, projet de rapport 2008 / 2157 INI en date du 18 septembre 2008.
- Directive n°2008/115 (CE) du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Bibliographie

- Ilkka Laitinen, *Rapport sur Frontex, l'agence européenne de gestion des frontières extérieures*, 5 mars 2008.
- Cooperation Agreement between FRA and FRONTEX*, Agence Européenne des Droits Fondamentaux, 27 mai 2010.
- Frontex Press Pack*, mai 2011.
- Ongoing Frontex joint operations at sea*, 24 avril 2011.
- Véronique Sartini, *La fonction garde-côte s'établit pas à pas*, Défense et Sécurité Internationale n°65, décembre 2010.
- Natalia Dasilva, *Frontex : une gestion des frontières plus visible et plus efficace*, Communiqué de presse, n°20110711 / PR 23773 en date du 11 juillet 2011.
- Frontex : nouvel organe de surveillance des droits de l'homme, nouveaux pouvoirs*, 15 septembre 2011.
- Agence Frontex : quelles garanties pour les droits de l'Homme ? Etude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*, Les Verts / ALE, novembre 2010.

Table des annexes

ANNEXE 1 : FICHE REFLEXE AEM IMMIGRATION.....	75
ANNEXE 2 : LE RESEAU DE L'AGENCE FRONTEx.....	82
ANNEXE 3 : TABLEAU RECAPITULANT LES DIFFERENTS ESPACES MARITIMES, LEURS DELIMITATIONS ET LES COMPETENCES DES ETATS.....	83
ANNEXE 4 : SCHEMA DES ZONES MARITIMES DEFINIES PAR LE DROIT INTERNATIONAL.....	84
ANNEXE 5 : ARTICLES L 1521-1 A 1521-10 DU CODE DE LA DEFENSE.....	85
ANNEXE 6 : HABILITATION DES OFFICIERS EMBARQUES A BORD D'UN ELEMENT NAVAL 1.....	88
ANNEXE 7 : HABILITATION DES OFFICIERS EMBARQUES A BORD D'UN ELEMENT NAVAL 2.....	89
ANNEXE 8 : ORGANISATION DES INSTITUTIONS MILITAIRES FRANÇAISES DANS LE CADRE DE LA PARTICIPATION DES FORCES ARMEES FRANÇAISES A UNE OPERATION SOUS COMMANDEMENT INTERNATIONAL.....	90

Annexe 1

Fiche Réflexe Immigration AEM



PRÉFECTURE MARITIME DE LA MÉDITERRANÉE



Toulon, le 2 juin 2010

Division Action de l'Etat en mer
Pôle de police en mer

Objet : Fiche Réflexe IMMIGRATION AEM

I) Pouvoirs juridiques, bases légales, cadre d'emploi en matière de lutte contre l'immigration

II) Mise en situation

1) Cas d'immigration sur un navire avec un nombre de personne conséquent

- Navire en dehors des eaux territoriales
- Navire dans les eaux territoriales
- Navire échoué sur la côte

2) Cas d'immigration sur un navire de croisière, de plaisance ou de commerce, concernant une ou peu de personnes

- Découverte d'un clandestin à bord, sens étranger vers un port français
- Découverte d'un clandestin à bord, dans le sens France, ou en transit, vers un port étranger

I) Pouvoirs juridiques / bases légales / cadre d'emploi en matière de lutte contre l'immigration

Administration	Intervention à terre / à quai PPF	Intervention Contrôles et Répression des infractions				Cadre juridique d'emploi
		En zones Jusqu'aux 3 milles	maritimes Eaux territoriales	et Zone contiguë 24 nautiques	des infractions et ZEE / Haute mer	
MARINE	/	Convention SOLAS (01/11/1974) Convention SAR (27/04/1979)	Convention SOLAS (01/11/1974) Convention SAR (27/04/1979)	Convention Montego Bay (10/12/1982) Convention SOLAS (01/11/1974) Convention SAR (27/04/1979). Protocole de Palerme (15/11/2000 ratifié en 2003).	Loi 94-589 du 15/07/1994 modifiée Loi 2005-371 du 22/04/2005 (article 18, 19, 20) Code d'Entrée des étrangers et du droit d'asile : articles L621.1, L621.2 et L622-1 et suivants Convention de Montego Bay (10/12/1982) Convention Schengen Décret 2007-536 du 10/04/2007 Convention SOLAS (01/11/1974) Convention SAR (27/04/1979) Protocole de Palerme (15/11/2000 ratifié en 2003)	Assistance à naufragés Contrôle immigration

II) Mise en situation

1) CAS D'IMMIGRATION SUR UN NAVIRE AVEC UN NOMBRE DE PERSONNE CONSEQUENT

Navire en dehors des eaux territoriales :

Alerte
- ADJ/PREM
- COD (pour obtenir d'éventuels renseignements complémentaires sur le mobile)
- SGMer

Recueil info	
➤ Faire la synthèse des éléments relatifs au mobile avec les données suivantes :	- type de navire
	- nom du navire
	- immatriculation et port d'attache
	- nationalité
	- élément AIS
	- cinématique (route, vitesse)
	- couleur de la coque et des superstructures
	- forme du château
➤ Faire l'inventaire des moyens aéro-maritimes français inter administration présents sur zone, en corrélation avec l'OPEM et le COM.	- éléments caractéristiques permettant en l'absence de photo une recherche sur les bases de données

Actions	
Consignes à donner aux moyens aéro maritimes, par les autorités respectives (COM, COD, ggmarmedi), dans l'attente de directives :	
➤ Si localisation par bâtiment (contact direct) ou par moyen aérien :	- rester au contact - observe et rend compte du comportement du mobile (cinématique, comportement de l'équipage, présence d'enfants...)

Navire dans les eaux territoriales

Alerte	
➤ Prévenir	- ADJ/PREM
	- COD (pour obtenir d'éventuels renseignements complémentaires sur le mobile)
	- CORG
	- Préfecture du lieu de découverte du bâtiment
	- Canot SNSM le plus proche
	- Suivant le navire, mise en alerte d'un RIAS

Recueil info	
➤ Faire la synthèse des éléments relatifs au mobile suivant les données suivantes :	- type de navire
	- nom du navire
	- immatriculation et port d'attache
	- nationalité
	- élément AIS
	- cinématique (route, vitesse)
	- couleur de la coque et des superstructures
	- forme du château
➤ Déterminer le lieu de destination du bâtiment suivant les éléments cinématiques.	- élément caractéristique permettant en l'absence de photo une recherche sur les bases de données.
➤ Faire l'inventaire des moyens aéro maritimes français inter administration présents sur zone.	

Actions	
Consignes à donner au moyen maritime ou aérien, par les autorités respectives, dans l'attente de directive :	
➤ Si localisation par bâtiment (contact direct) :	- reste au contact - observe et rend compte du comportement du mobile (cinématique, comportement de l'équipage, présence d'enfants ...)
➤ Si recherche sur renseignement :	- Si BPH, privilégier l'emploi de l'hélicoptère afin de rassembler un maximum de preuve sur la présence de migrants - Sinon, effectuer une tenue de contact discrète (discrétion doit être rompue sur ordre) - Tenir main courante

Navire échoué sur la côte

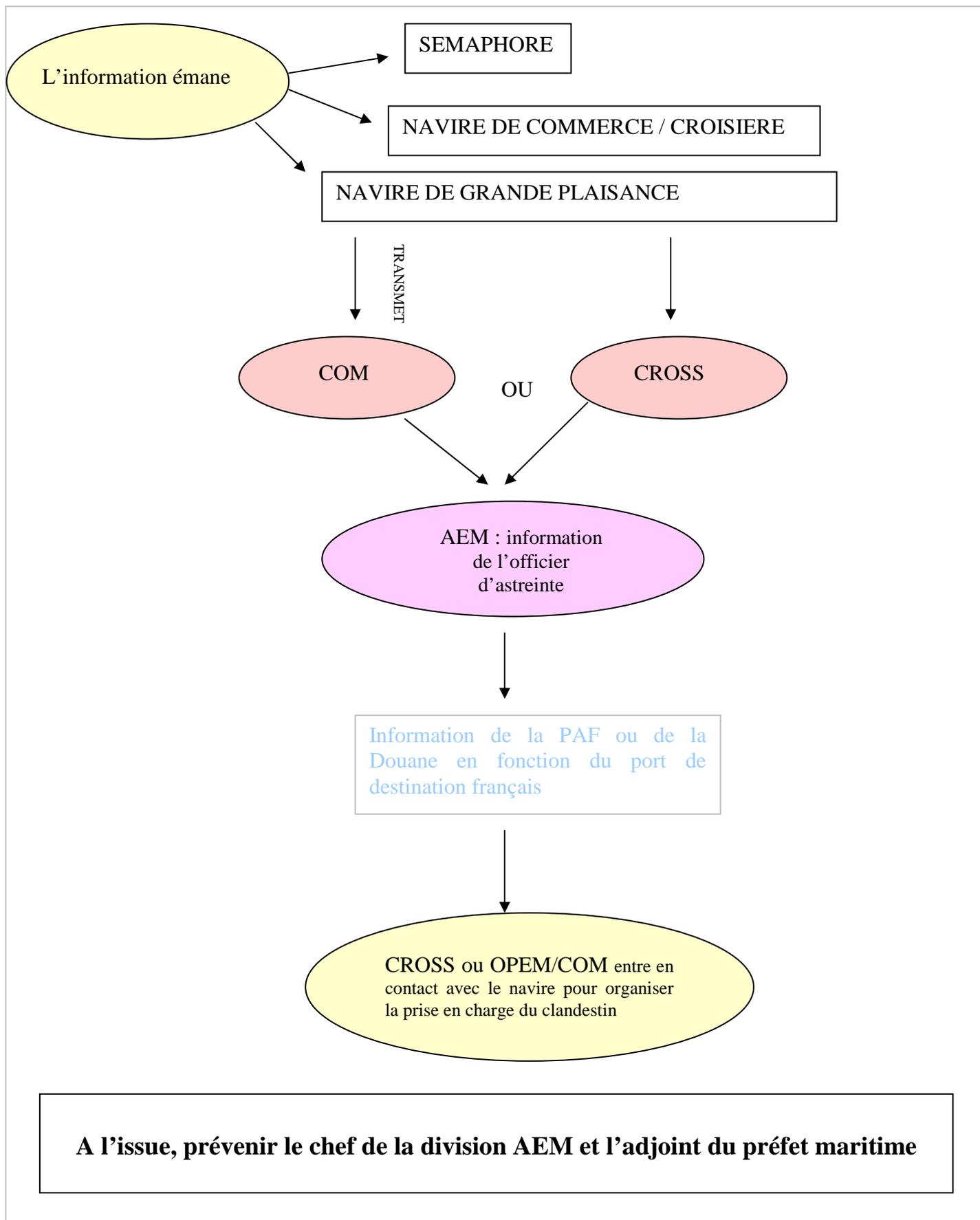
Alerte	
➤ Prévenir	- ADJ/PREM
	- COD (pour obtenir d'éventuels renseignements complémentaires sur le mobile)
	- CORG
	- Préfecture du lieu de découverte du bâtiment
	- Canot SNSM le plus proche
	- Suivant le navire, mise en alerte d'un RIAS
	- Si pollution appliquer la fiche pollution en mer.

Recueil info	
➤ Faire la synthèse des éléments relatifs au mobile suivant les données suivantes :	- Type de navire
	- Nom du navire
	- Immatriculation et port d'attache
	- Nationalité
	- Élément AIS
	- Couleur de la coque et des superstructures
	- Forme du château
➤ Déterminer le lieu exact de l'échouage du navire (coordonnées, nom commun et point remarquable le plus proche).	- Éléments caractéristiques permettant en l'absence de photo une recherche sur les bases de données.
➤ Faire l'inventaire des moyens aéro-maritimes français inter administration présents sur zone.	

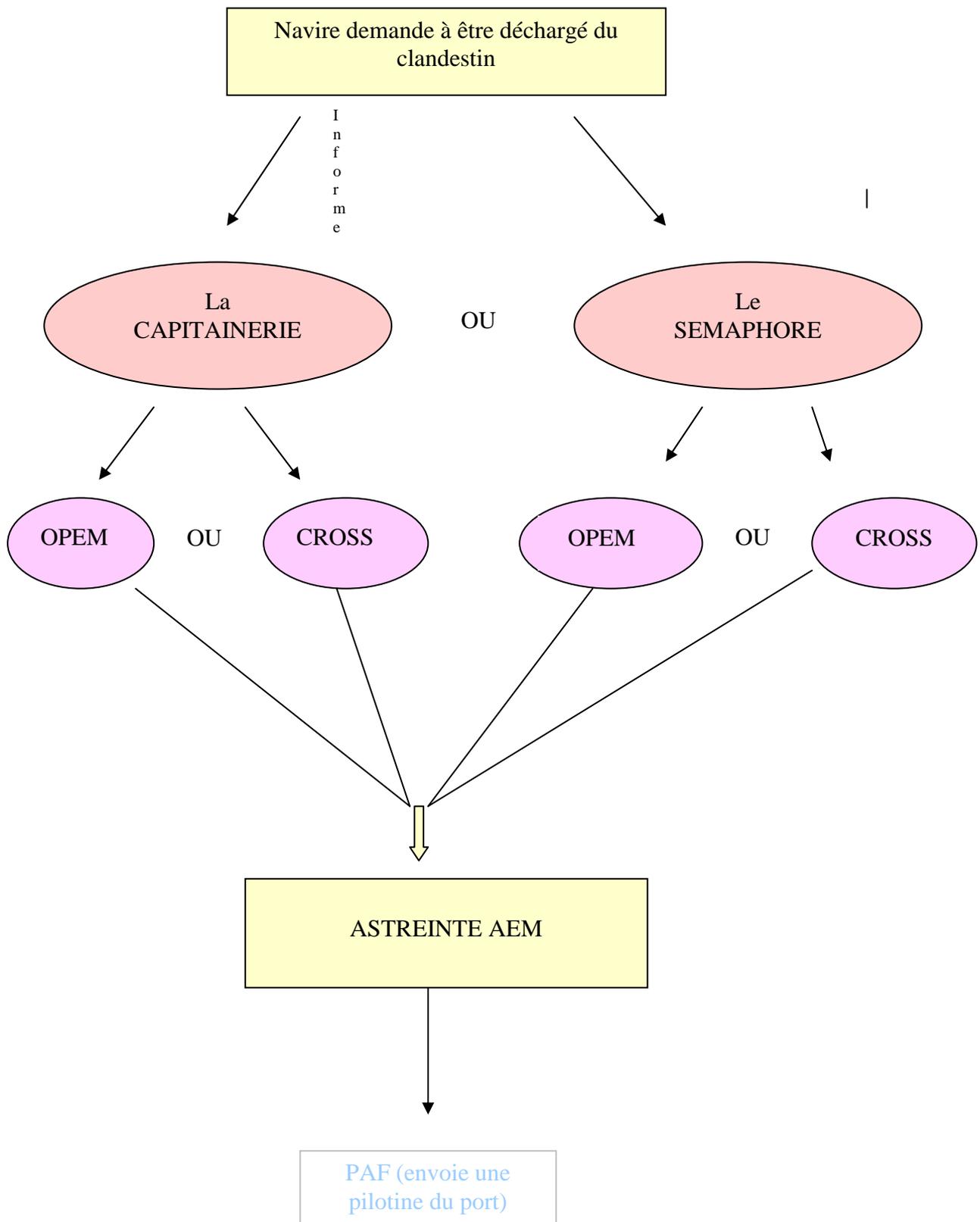
Actions	
Consignes à donner au bâtiment, par les autorités respectives, dans l'attente de directives en fonction de la situation rencontrée (sauvetage nécessaire ...)	- Tenir main courante

CAS D'IMMIGRATION SUR UN NAVIRE DE CROISIERE, DE PLAISANCE OU DE COMMERCE, CONCERNANT UNE OU PEU DE PERSONNES

DECOUVERTE D'UN CLANDESTIN A BORD, SENS
ETRANGER VERS UN PORT FRANÇAIS



DECOUVERTE D'UN CLANDESTIN A BORD DANS LE SENS FRANCE OU EN TRANSIT, VERS UN PORT ETRANGER



A l'issue, prévenir le chef de division AEM et l'adjoint du préfet maritime

Annexe 3

Tableau récapitulatif des différents espaces maritimes, leurs délimitations et les compétences des Etats

Plusieurs textes et règles coutumières antérieurs à la convention de Montego Bay ont défini les espaces maritimes. Néanmoins, certains ont été créés par cette convention qui, d'une manière générale, a précisé leur régime.

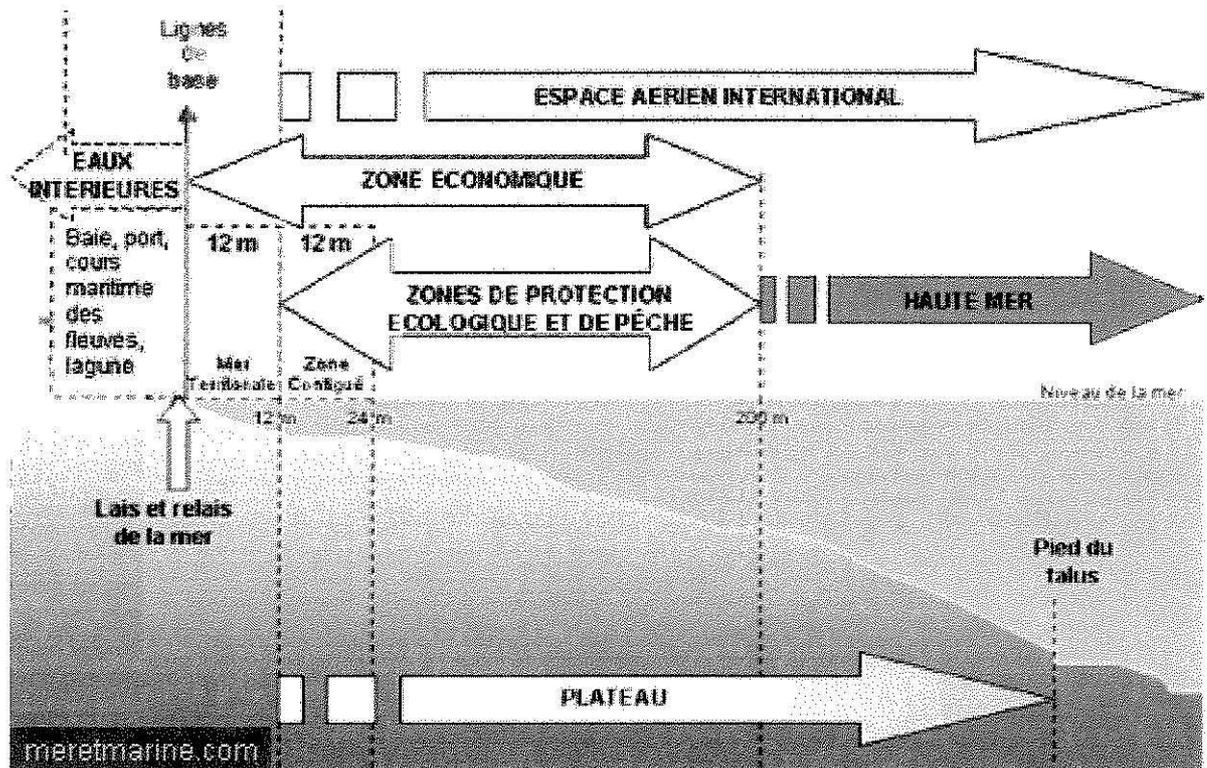
ESPACES MARITIMES	DÉLIMITATIONS	COMPÉTENCES
Souveraineté des Etats côtiers		
EAUX INTÉRIEURES	Espaces maritimes liés aux domaines terrestres en deçà des lignes de base droites qui déterminent la mer territoriale : ports, rades, baies (articles 8 à 12 de la convention de 1982).	Compétence législative, réglementaire et juridictionnelle de l'Etat côtier. Limites : libre accès aux ports et rades pour les navires étrangers (convention de Genève du 9 décembre 1923). Dans le cas de la France, les opérations de police judiciaire sont effectuées d'office en application des lois françaises ou à la demande du consul de l'Etat du pavillon si des accords bilatéraux l'autorisent.
MER TERRITORIALE	Espaces maritimes adjacents aux côtes d'une largeur maximale de 12 milles à partir du trait de cote et éventuellement des lignes de base normales ou droites lorsqu'elles sont définies (droit reconnu par l'article 3 de la convention de 1982).	Projection des compétences que l'Etat exerce sur son territoire national : - compétence législative entière à condition de ne pas porter atteinte aux règles de droit international (droit de passage inoffensif, notamment) ; - limitations de la juridiction pénale et civile.
Contrôle de l'Etat côtier		
ZONE CONTIGUE	Espace maritime contigu à la mer territoriale, elle est comprise entre 12 et 24 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale, sous réserve d'accords de délimitation avec les Etats voisins.	Contrôle de l'Etat côtier en vue de prévenir et réprimer les infractions aux règlements douaniers, fiscaux, sanitaires.
Loi de l'Etat du pavillon		
HAUTE MER (y compris la « Zone économique exclusive »)	Zone à partir des limites extérieures de la mer territoriale.	Libre navigation, mais pouvoirs de contrôle par les navires de l'Etat du pavillon ou ceux d'Etat tiers en cas de transport d'esclaves, de piraterie, d'absence de pavillon ou d'émissions radiophoniques non autorisées. Sinon, droit d'approche par les navires d'Etats tiers, étendu au contrôle sur la base de conventions spécifiques (conventions de Vienne et de Palerme pour les trafics illicites de stupéfiants et de migrants).

Source : rapport de Madame Marguerite LAMOUR, députée (site de l'Assemblée Nationale – XIIème législature – loi du 22 avril 2005) relatif au projet de loi modifiant la loi du 15 juillet 1994

Annexe 4

Schéma des zones maritimes définies par le droit international

DROIT INTERNATIONAL / SCHEMA DES ZONES MARITIMES



Les droits souverains des Etats signataires de la convention de Montego Bay sont relatifs à l'exploitation et l'exploration des ressources naturelles des fonds marins et de leur sous-sol, à l'exclusion des eaux surjacentes, jusqu'au rebord externe du plateau continental, ou au plus jusqu'à 350 milles (648 km).

Au-delà de cette dernière limite s'étend la zone internationale des fonds marins qui échappe à toute appropriation et doit être uniquement utilisée « à des fins exclusivement pacifiques » et exploitée « dans l'intérêt de l'humanité toute entière ». La communauté internationale se mobilise peu à peu pour envisager des voies nouvelles aux vues d'une gestion durable de la haute mer et de ses ressources.

Annexe 5

Articles L 1521-1 à 1521-10 du Code de la Défense

L1521-1

Modifié par LOI n°2011-13 du 5 janvier 2011 - art. 6

« Les dispositions prévues au présent chapitre s'appliquent :

1° Aux navires français dans tous les espaces maritimes, sous réserve des compétences reconnues aux Etats par le droit international ;

2° Aux navires étrangers et aux navires n'arborant aucun pavillon ou sans nationalité, dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française ainsi qu'en haute mer conformément au droit international.

Elles ne s'appliquent ni aux navires de guerre étrangers ni aux autres navires d'Etat étrangers utilisés à des fins non commerciales ;

3° Aux navires situés dans les espaces maritimes sous souveraineté d'un Etat étranger, en accord avec celui-ci ;

4° Aux navires battant pavillon d'un Etat qui a sollicité l'intervention de la France ou agréé sa demande d'intervention. »

L1521-2

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 2 JORF 23 avril 2005

« Les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants de bord des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer, sont habilités, pour assurer le respect des dispositions qui s'appliquent en mer en vertu du droit international ainsi que des lois et règlements de la République, à exercer et à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, la législation et la réglementation française.

Ils sont notamment habilités à exercer et à faire exercer au nom de l'Etat du pavillon ou de l'Etat côtier les mesures de contrôle et de coercition fixées en accord avec cet Etat. »

L1521-3

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

« Pour l'exécution de la mission définie à l'article L. 1521-2, le commandant ou le commandant de bord peut procéder à la reconnaissance du navire, en invitant son capitaine à en faire connaître l'identité et la nationalité. »

L1521-4

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

« Le commandant ou le commandant de bord peut ordonner la visite du navire. Celle-ci comporte l'envoi d'une équipe pour contrôler les documents de bord et procéder aux vérifications prévues par le droit international ou par les lois et règlements de la République. »

L1521-5

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005
Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 4 JORF 23 avril 2005

« Lorsque l'accès à bord a été refusé ou s'est trouvé matériellement impossible, le commandant ou le commandant de bord peut ordonner le déroutement du navire vers la position ou le port appropriés.

Le commandant ou le commandant de bord peut également ordonner le déroutement du navire vers une position ou un port appropriés dans les cas suivants :

- 1° Soit en application du droit international ;
- 2° Soit en vertu de dispositions législatives ou réglementaires particulières ;
- 3° Soit pour l'exécution d'une décision de justice ;
- 4° Soit à la demande d'une autorité qualifiée en matière de police judiciaire.

Le commandant ou le commandant de bord désigne la position ou le port de déroutement en accord avec l'autorité de contrôle des opérations.

Pendant le transit consécutif à la décision de déroutement, les agents mentionnés à l'article L. 1521-2 peuvent prendre les mesures de coercition nécessaires et adaptées en vue d'assurer la préservation du navire et de sa cargaison et la sécurité des personnes se trouvant à bord. »

L1521-6

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

« Le commandant ou le commandant de bord peut exercer le droit de poursuite du navire étranger dans les conditions prévues par le droit international. »

L1521-7

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

« Si le capitaine refuse de faire connaître l'identité et la nationalité du navire, d'en admettre la visite ou de le dérouter, le commandant ou le commandant de bord peut, après sommations, recourir à l'encontre de ce navire à des mesures de coercition comprenant, si nécessaire, l'emploi de la force.

Les modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

L1521-8

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

« Les mesures prises à l'encontre des navires étrangers en application des dispositions prévues au présent chapitre sont notifiées à l'Etat du pavillon par la voie diplomatique. »

L1521-9

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

« Est puni de 150 000 euros d'amende, le refus d'obtempérer aux injonctions faites en vertu des articles L. 1521-3, L. 1521-4 et L. 1521-5.

Outre les officiers et les agents de police judiciaire agissant conformément au code de procédure pénale, les commandants, les commandants en second et les officiers en second des bâtiments de l'Etat ainsi que les commandants de bord des aéronefs de l'Etat sont habilités à constater l'infraction mentionnée au présent article.

La juridiction compétente pour connaître de ce délit est celle du port ou de la position où le navire a été dérouté ou, à défaut, celle de la résidence administrative de l'agent qui a constaté l'infraction mentionnée au présent article.

Le procès-verbal est transmis dans les quinze jours au procureur de la République de la juridiction compétente. »

L1521-10

Modifié par Loi n°2005-371 du 22 avril 2005 - art. 1 JORF 23 avril 2005

« Est puni de 150 000 euros d'amende, le propriétaire, ou l'exploitant du navire à l'origine de la décision de refus d'obtempérer aux injonctions mentionnées à l'article L. 1521-9. »

Annexe 6
Habilitations des officiers embarqués à bord d'un élément naval 1

PORT – BASE de l'élément naval	AUTORITE MILITAIRE requérant la délivrance d'une attestation individuelle	AUTORITE ADMINISTRATIVE délivrant l'attestation individuelle	AUTORITE JUDICIAIRE informé de la délivrance	
Port de Cherbourg	ALFAN, le cas échéant par l'intermédiaire de l'un de ses adjoints organiques, commandants organiques en sous-ordre ou commandant d'élément.	PREMAR MANCHE	TGI de Cherbourg Cour d'appel de Caen	
Port de Brest		PREMAR ATLANT	TGI de Brest Cour d'appel de Rennes	
Port de Bayonne		PREMAR MED	TGI de Toulon Cour d'appel d'Aix-en-Provence	
Port de Toulon				
Port de Fort-de-France	ALFAN, le cas échéant par l'intermédiaire de l'un de ses adjoints organiques (y compris le COMSUP), commandants organiques en sous-ordre ou commandant d'élément	Préfet de la Martinique	TGI de Fort-de-France Cour d'appel de Fort-de-France	
Port de Degrad des Cannes		Préfet de la Guyane	TGI de Cayenne Cour d'appel de Fort-de-France	
Port des Galets		Préfet de la Réunion	TGI de Saint-Pierre Cour d'appel de Saint-Denis	
Port de Dzaoudzi				
Port de Papeete		Haussaire de Polynésie Française	TGI de Papeete Cour d'appel de Papeete	
Port de Nouméa		Haussaire de Nouvelle-Calédonie	TGI de Nouméa Cour d'appel de Nouméa	
Port de Djibouti		ALFAN, le cas échéant par l'intermédiaire de l'un de ses adjoints organiques (y compris le COMFOR), commandants organiques en sous-ordre ou commandant d'élément	ALINDIEN	TGI de Toulon Cour d'appel d'Aix en Provence
Port de Dakar			PREMAR ATLANT	TGI de Brest Cour d'appel de Rennes

Annexe 7
Habilitations des officiers embarqués à bord d'un élément naval 2

Lieu d'implantation de la formation	AUTORITE MILITAIRE requérant la délivrance d'une attestation individuelle	AUTORITE ADMINISTRATIVE délivrant l'attestation individuelle	AUTORITE JUDICIAIRE informé de la délivrance
Arrondissement maritime de l'Atlantique	ALFUSCO	PREMAR ATLANT	TGI de Brest Cour d'appel de Rennes
Arrondissement maritime de la Manche et de la mer du Nord		PREMAR MANCHE	TGI de Cherbourg Cour d'appel de Caen
Arrondissement maritime de la Méditerranée		PREMAR MED	TGI de Toulon Cour d'appel d'Aix-en-Provence
Région Terre Ile-de-France (RTIDF)		PREMAR ATLANT	TGI de Brest Cour d'appel de Rennes

Annexe 8

Organisation des institutions militaires françaises dans le cadre de la participation des forces armées françaises à une opération sous commandement international

Conformément au code de la défense (art. R*3121-1 et suivants), le chef d'état-major des armées (CEMA) assure l'interface entre le pouvoir politique et la conduite des opérations.

- Le CEMA est conseiller militaire du Gouvernement. Il intervient à ce titre en appui de l'Etat major particulier du Président de la République.

Les cellules d'expertise fonctionnelles du CPCO (Centre de Planification et de Conduite des Opérations, partie intégrante de l'Etat Major des Armées) conduisent des travaux permettant d'anticiper et d'élaborer une synthèse des risques de crise dans différentes zones géographiques. Puis elles préparent les options militaires proposées au CEMA.

Le CEMA expose ensuite en **cellule de crise interministérielle** (ou en **comité restreint** présidé par le Premier ministre) son évaluation de la situation et les différentes options proposées. Le gouvernement arrête alors sa position et établit les propositions qui seront faites au Président de la République.

C'est au cours du **conseil restreint**, présidé par le Président de la République, que ce dernier, en accord avec le Premier ministre, fait son choix, définit un **but politique** et arrête ses directives pour l'engagement des forces. C'est également au cours de ce type de conseil restreint que sont prises les décisions de conduite concernant les forces déjà engagées en opération.

- Le CEMA est responsable de l'emploi des forces et assure le commandement opérationnel des moyens militaires français. A ce titre, il assigne leurs missions aux forces, en élabore le cadrage politico-militaire, en détermine les attendus, les effets escomptés et leur cadre espace-temps, arrête l'organisation de commandement et de contrôle applicable et les modalités de soutien des éléments engagés.

Dans ces attributions, le CEMA est assisté par le CPCO. Ce dernier :

- Assure la permanence du commandement opérationnel,
- Est l'interlocuteur du commandant de l'opération internationale et de son état-major (généralement implantés à l'étranger).

Le CEMA est responsable du déroulement des opérations devant le Président de la République, chef des Armées, et le Gouvernement.

Même lorsque les moyens français sont employés dans une opération multinationale, le CEMA en garde le commandement opérationnel.

Dans le cas de l'opération dirigée par l'Union européenne de lutte contre la piraterie « Atalanta », la France a délégué le « contrôle opérationnel » des moyens militaires qu'elle a fournis à l'état-major international implanté à Northwood (Royaume Uni). Le CEMA s'assure des conditions d'emploi des éléments français par l'intermédiaire :

- du CPCO,
- du représentant français inséré dans l'état-major à Northwood,
- et, dans la zone d'opération Atalanta, de l'amiral commandant la zone maritime océan Indien (ALINDIEN) qui, dans le cadre de ses attributions militaires, exerce les fonctions de « commandant concourant » des moyens français déployés.

A ces deux acteurs s'ajoute sur zone, le délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, soit en l'état :

- Pour la partie nord de la zone d'opération Atalanta, ALINDIEN déjà cité,
- Pour la partie sud de la zone d'opération Atalanta, le préfet de la Réunion, assisté du commandant de la zone maritime sud de l'océan Indien.

Source : Annexe 8 de la circulaire en date du 13 juillet 2011 pour l'application de la loi n°2011-13 du 5 janvier 2011.

Table des illustrations

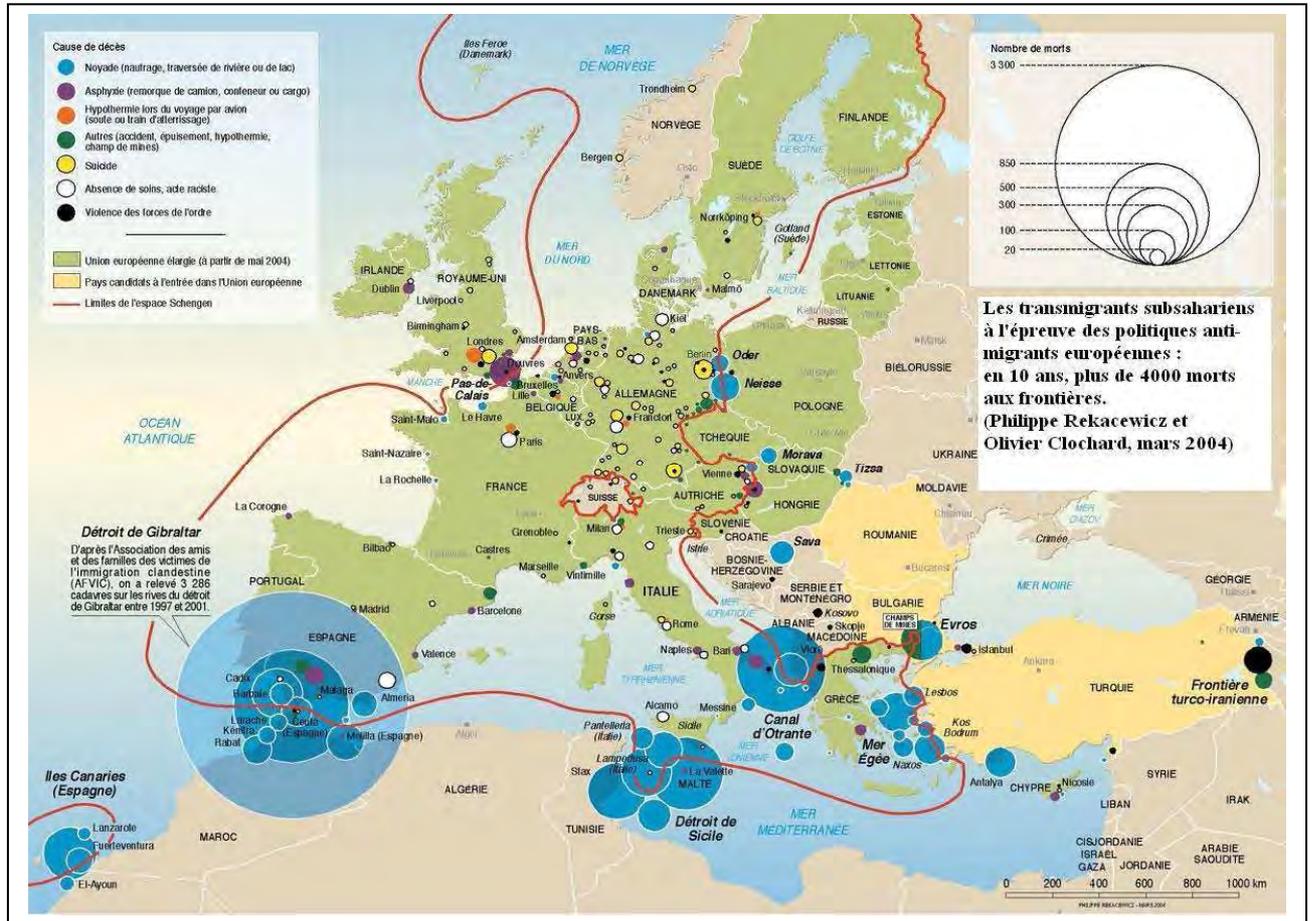
FIGURE 1 : LOGO DE L'AGENCE FRONTEX.....	10
FIGURE 2 : L'ARBORESCENCE DU SYSTEME EUROPEEN DE GESTION DES FRONTIERES.....	12
FIGURE 3 : ORGANIGRAMME DE L'AGENCE FRONTEX.....	16
FIGURE 4 : LOGO DE L'ACTION DE L'ETAT EN MER.....	27
FIGURE 5 : SCHEMA DES ORGANISMES DE L'ACTION DE L'ETAT EN MER.....	30
FIGURE 6 : LES PREFECTURES MARITIMES FRANÇAISES.....	32
FIGURE 7 : ORGANISATION DE LA PREFECTURE MARITIME.....	33
FIGURE 8 : LOGO DE LA MARINE NATIONALE.....	36
FIGURE 9 : ZONES DE RESPONSABILITE SAR EN EUROPE OCCIDENTALE.....	48

Table des cartes

CARTE 1 L'ESPACE SCHENGEN ET L'IMMIGRATION EUROPEENNE	93
CARTE 2 OPERATIONS MARITIMES FRONTEX	94

Carte 1

L'espace Schengen et l'immigration européenne



Carte 2 Opérations maritimes Frontex

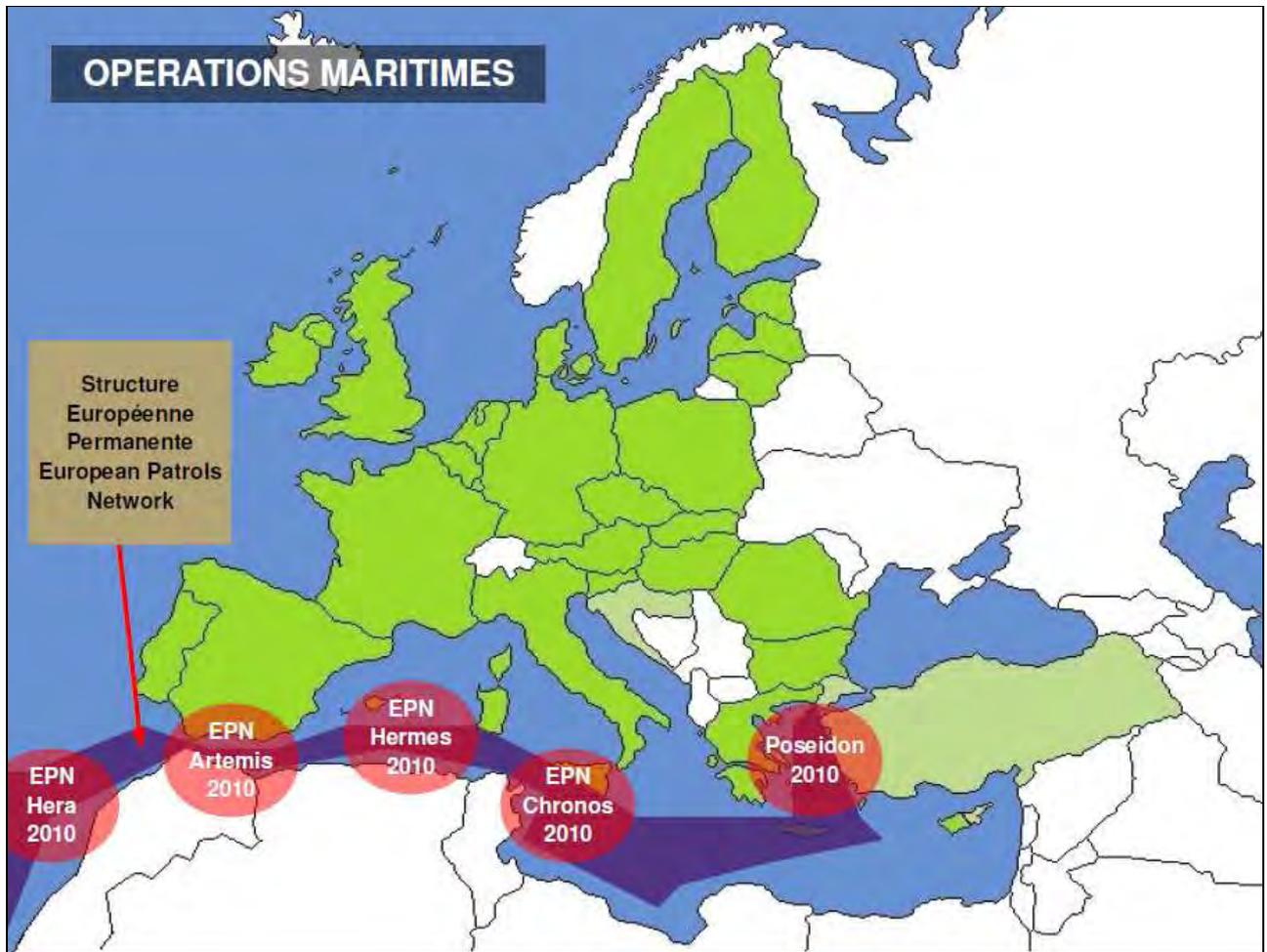


Table des matières

Dédicace.....	3
Avant-propos.....	4
Remerciements.....	5
Sommaire.....	6
Introduction.....	7
PARTIE 1 - PRINCIPES DE LA GESTION DES FRONTIERES MARITIMES A L'ECHELLE EUROPEENNE APPLIQUES A L'ACTION DE L'ETAT EN MER.....	9
CHAPITRE 1 – PRINCIPES D’EXISTENCE ET EVOLUTION FONCTIONNELLE DE L’AGENCE EUROPEENNE FRONTEx (2004-2012).....	10
1) La création de l’agence Frontex (2004).....	10
1.1) Une gestion commune des frontières extérieures par les Etats-membres.....	10
1.2) Frontex dans le système européen de gestion des frontières.....	11
1.3) Outils et moyens à disposition de Frontex.....	13
1.4) Le réseau européen de patrouille côtière et hauturière.....	14
1.5) Des normes communes pour une stratégie à long terme.....	14
2) Le fonctionnement et les premières opérations maritimes (2005 – 2009).....	15
2.1) Structure de l’agence Frontex.....	15
2.2) Application de Frontex dans l’espace maritime Schengen.....	17
2.3) Les opérations navales de Frontex (2006-2011).....	18
2.3.1) En mer Egée : opération Poséidon.....	18
2.3.2) En mer Ionienne : opérations Jason / Nautilus / Aeneas.....	19
2.3.3) En mer d’Alboran : opérations Agios / Gate of Africa / Hermès.....	19
2.3.4) Dans le détroit de Gibraltar : opération Indalo.....	20
2.3.5) En Atlantique : opération Héra.....	20
3) La révision du règlement de l’agence Frontex (2010 - 2012).....	21
3.1) Une meilleure définition des procédures opérationnelles et juridiques	21
3.2) Une coopération opérationnelle renforcée.....	22
3.3) La création d’un personnel de gardes-frontières.....	23
3.4) L’extension du mandat de Frontex envers les pays tiers.....	24
CHAPITRE 2 – LA CHAINE DE COMMANDEMENT FRANÇAISE.....	27
1) Le dispositif de l’Action de l’Etat en Mer.....	27
1.1) Législation sur l’exercice des prérogatives de l’Etat en mer.....	27
1.2) Concepts de sauvegarde maritime et de sûreté globale.....	28
1.3) Recherche et sauvetage des naufragés.....	29
1.4) Lutte contre l’immigration illégale.....	29
2) L’organisation de l’Action de l’Etat en Mer.....	30
2.1) Le Secrétariat Général de la Mer.....	31
2.2) Les Préfets Maritimes.....	32
2.3) La fonction garde-côte.....	34
3) Applications des directives de l’Etat par la Marine Nationale.....	35
3.1) Une vocation polyvalente.....	36
3.2) Le commandement militaire.....	37
3.3) La nécessité opérationnelle.....	38

PARTIE 2 - DISPOSITIONS SUR LA GESTION DES FRONTIERES MARITIMES ENTRE L'INSTITUTION DE LA MARINE NATIONALE ET L'AGENCE EUROPEENNE DE COORDINATION FRONTEX.....40

CHAPITRE 3 – LES PROCEDURES D'INTERVENTIONS.....41

1) Un cadre européen de coopération et de coordination.....41

2) Habilitations et compétences du commandant de navire.....42

2.1) L'habilitation du droit de police en mer.....42

2.2) Champ d'application de la procédure d'habilitation..... 43

3) Actions sur le terrain : visite et contrôle des bâtiments par la Marine.....44

3.1) Législation sur l'intervention en mer.....44

3.2) La visite de bâtiments dans le cadre d'une mission Frontex.....45

4) Frontex et la gestion de l'immigration illicite.....47

4.1) Récupération des migrants en mer.....47

4.2) Commandement et contrôle dans une mission Frontex.....49

4.3) L'accueil de migrants à bord des bâtiments.....49

4.4) La découverte de cadavres en mer.....50

CHAPITRE 4 – LES PROBLEMES ET LES LIMITES JURIDIQUES.....53

1) Contraintes de mesures européennes.....53

1.1) Choix du lieu de débarquement.....53

1.2) Non-respect des planifications.....54

1.3) Non-respect de la souveraineté.....54

1.4) Le statut de l'agent Frontex.....55

2) Dilution des responsabilités de l'agence Frontex.....55

2.1) L'absence de pavillon européen.....55

2.2) Une harmonisation envers l'immigration.....56

3) Le statut des réfugiés et les droits fondamentaux.....57

3.1) Législation internationale du sauvetage en mer.....57

3.2) Double statut du migrant clandestin.....58

3.3) Les droits fondamentaux hors de l'agence Frontex.....58

3.4) L'instrumentalisation de l'agence Frontex.....59

4) Doublet et concurrence pour la légitimité de l'agence Frontex.....60

4.1) Elargissement du mandat de l'agence Frontex.....61

4.2) Vers une garde-côte européenne : le projet Bortec.....61

5) Propositions de solutions et conséquences juridiques.....62

5.1) Extension des mesures à la zone contiguë.....62

5.2) Concept de zone franche de débarquement et limitation côtière.....63

5.3) Nouvelle distinction entre sauvetage et immigration.....64

Conclusion.....67

Postface.....69

Sources.....71

Bibliographie.....73

Table des annexes.....74

Table des illustrations.....91

Table des cartes.....92

Table des matières.....95

RÉSUMÉ

L'agence européenne Frontex a été instituée en 2004 pour coordonner les Etats-membres limitrophes de l'espace Schengen dans leur gestion commune des frontières extérieures, afin de surveiller et de gérer les flux migratoires vers l'Europe. La mise en place d'opérations Frontex demande la participation de moyens nationaux des Etats-parties. En France, le volet maritime de ces opérations s'inscrit dans le cadre de l'Action de l'Etat en Mer. L'Etat met alors à disposition de l'agence ses moyens maritimes, personnels et unités de la Marine Nationale, pour agir en Méditerranée avec ses homologues européens, au cours de missions de surveillance des flux migratoires aux frontières maritimes sensibles de l'Union, Grèce, Italie et Espagne. Or les conventions maritimes internationales transforment ces opérations de lutte contre l'immigration illégale en missions de sauvetage en mer et d'assistance aux migrants naufragés. De là s'établissent des dysfonctionnements et des désaccords entre les Etats-parties et l'agence Frontex relatifs aux procédures d'interventions et de commandement, au choix du port de débarquement des migrants, à la responsabilité juridique des opérations, sous étroite surveillance des droits fondamentaux des réfugiés. Les frontières maritimes européennes demeurent un enjeu permanent pour un cadre législatif à préciser.

MOTS CLÉS : Frontex, Montego Bay, Protocole de Palerme, Code frontière Schengen, Marine Nationale, ALFAN, CECMED, Secrétariat Général de la Mer, Action de l'Etat en Mer, garde-côte, garde-frontière, Prémar Toulon, Préfecture maritime de la Méditerranée, immigration illégale, Secrétariat Général aux Affaires Etrangères, pays tiers, Ministère de la Défense, sauvetage en mer, naufrage, réfugiés, droits fondamentaux, rapatriement.

COUVERTURE : Patrouilleur hauturier *L'Adroit* (Marine Nationale DCNS) : *L'Adroit en mer*, Médiathèque SIRPA, COLLAIS 2011, avec le logo superposé de l'agence Frontex issu de l'article « Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures » du site Wikipédia.fr