



*Institut Français de la Mer*

---

## **LA REVUE MARITIME**

La Revue Maritime créée en 1861, revue trimestrielle publiée par l'Institut Français de la Mer, met à la disposition de l'ensemble de la communauté francophone une base de données des grands textes maritimes en langue française.

Le texte intégral ci-dessous est au format PDF. Il est libre de téléchargement.

*Étude publiée dans les Communications et mémoires  
de l'Académie de marine  
Année académique 2003 – 2004  
N° 2 (janvier - mars 2004)*

**Une garde-côtes?  
Quelle garde-côtes ?**

# Une garde-côtes?

## Quelle garde-côtes ?

**Conclusions établies en mars 2004  
par un groupe de réflexion de l'Académie de marine**

### Le problème

Dans le droit fil de la réflexion menée en 2003 par l'Académie de marine sur l'amélioration de la sécurité maritime, le secrétaire d'État aux Transports et à la Mer a demandé à l'Académie de lui apporter son éclairage sur l'idée de constitution d'un corps de garde-côtes européen, idée exprimée par Madame de Palacio, commissaire européen aux Transports, devant le Parlement européen le 22 septembre 2003 et considérée par elle comme « *n'étant plus irréaliste,... et susceptible d'apporter une plus-value, en termes d'efficacité, aux systèmes nationaux existants* ».

### Le contexte

Cette déclaration faisait suite à la demande de certains députés européens visant à la création d'un « *service de garde-côtes européen qui, disposant des pouvoirs et instruments nécessaires à cet effet,... surveillerait et déclencherait des poursuites en cas de déversement illégal (pollution)... et coordonnerait la mise en œuvre des mesures nécessaires, en incluant la désignation de lieux et ports de refuge* ».

Elle faisait donc également suite aux mesures déjà prises dans ce qu'il est convenu d'appeler les « paquets » *Erika I* et *Erika II* et concernait la « sécurité maritime ».

Mais elle faisait également et indépendamment suite à une réunion du Conseil européen, tenue à Séville le 21 juin 2002, et qui, proposant « *... une coopération systématique entre les États... visant à contrôler les frontières maritimes...* » en matière d'immigration illégale, évoquait également la création d'un corps de garde-côtes européen.

Enfin, plus globalement, l'idée peut s'inscrire également dans le contexte global de la « sûreté » dont on peut considérer qu'il prend en compte non seulement le terrorisme, mais aussi les trafics illicites, tout comme l'immigration illégale et, bien sûr, d'autres actions des États en mer.

En conclusion, il y aurait bien quelques bonnes raisons qui militeraient pour la « constitution » d'une garde-côtes européenne mais encore faudrait-il les « fédérer ».

On note par ailleurs qu'en matière de structures et d'organisation certains parlent de « corps de garde-côtes » et d'autres de « garde-côtes ». C'est sur cette deuxième notion, qui évoque davantage les moyens techniques, que portera la réflexion, la première impliquant plus directement les moyens humains, sujet beaucoup trop complexe en l'état actuel des choses. Ce point sera néanmoins évoqué.

Enfin, on prendra en compte, en tant que de besoin, les différences entre zone côtière et zone du large, ainsi que celles entre surveillance et intervention.

## Les missions possibles d'une garde-côtes

Disons que ce sont toutes celles qui relèvent de l'action d'un, ou plusieurs, États en mer, mais parmi lesquelles il convient, pour le cas qui nous intéresse, de distinguer les « anciennes », celles que l'on sait à peu près « gérer » et les « nouvelles » ou du moins celles sur lesquelles on n'est pas aussi « avancé ».

### Les missions « anciennes »

Parmi celles-ci on peut compter le sauvetage, l'assistance aux biens, la surveillance et la police des pêches.

**Le sauvetage des personnes en détresse en mer** est régi par des conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI), *Safety Of Life At Sea* (SOLAS) et *Search and Rescue (SAR)*. Tous les pays européens ont pris des zones de responsabilité en mer et organisent ce service (en France, les Prémar et les CROSS), avec des accords de coopérations entre pays voisins (France, Royaume-Uni, Belgique, avec le Manche plan, par exemple).

Ces missions d'intervention se déroulent généralement en zone côtière, à portée d'hélicoptères lourds. Au large, elles sont généralement le fait d'entraide entre navires. Ce service ne nécessite pas, en lui-même, d'uniformité par « européanisation ».

**L'assistance aux biens est également conventionnelle** (*Convention Salvage* de l'OMI) dans le cadre du droit maritime. Par contre l'assistance publique et autoritaire, en cas de danger imminent, par « mise en demeure » par le préfet maritime, gagnerait à être juridiquement étendue aux États qui ne disposent pas de ce moyen. Il s'agit là d'interventions en zone côtière.

**La surveillance et la police des pêches maritimes.** En l'état actuel des choses, c'est une des missions les mieux « coordonnées » au niveau européen :

- réglementation communautaire de l'activité de pêche, applicable dans les « eaux communautaires » (sauf clause de subsidiarité),
- financement des moyens techniques de contrôle à hauteur de 50 % par l'Union européenne aux pays qui en font la demande,
- contrôles devant être effectués par les moyens de l'État côtier ou de l'État du pavillon, ces contrôles pouvant être « audités » par des inspecteurs communautaires, dont les pouvoirs se limitent certes à un constat, mais qui ont au moins pour avantage de limiter les mesures de mansuétude, voire de laxisme,
- mise en place progressive de moyens de surveillance par satellites<sup>1</sup>, qui devraient conduire à la constitution de bases de données échangeables,
- institution d'une Agence européenne des pêches en Espagne, dont l'objectif, selon un communiqué, pourrait être : « *d'assurer une utilisation plus efficace des moyens communautaires et nationaux d'inspection et de surveillance des activités de pêche par une mise en commun des ressources disponibles au sein d'une structure commune d'inspection. L'agence organiserait le déploiement des moyens d'inspection et de surveillance conformément à une stratégie européenne* »,
- affrètements circonstanciés et ponctuels de navires pour participer à des campagnes de surveillance et de police avec des inspecteurs des pays dont relèvent les flottilles de pêche engagées,
- extension de la surveillance VMS (*Vessel Monitoring System*) à tous les navires de pêche de plus de 12 mètres.

Force est de constater que dans ce domaine, où beaucoup de choses paraissent bien avancées, une garde-côtes européenne aurait souvent du mal à agir.

Tout au plus pourrait-on imaginer qu'une infraction aux règlements de pêche puisse être constatée par un navire de police européen et envoyé pour action à l'État du pavillon, comme dans le cas des pollutions.

De toute façon, il s'agit d'une mission de surveillance en zones côtière et du large, qui peut être assistée par des moyens satellitaires, mais qui nécessite des patrouilles en mer.

---

<sup>1</sup> Sous réserve de faisabilité.

## Les missions plus récentes

**La surveillance de la circulation maritime** au large, voire dans les 200 milles au large des côtes exposées de l'Europe occidentale est actuellement effectuée, ou non, par les États côtiers, avec ou sans coordination, au cas par cas semble-t-il. Il importe, pour le moins, d'organiser cette mission dans le cadre des pays concernés (Espagne, Portugal, France, Royaume-Uni, Irlande) pour l'échange d'informations et leur acheminement, *via* des organismes identifiés (CROSS, COM, VTS,...) vers les ports de destination. De plus, cette mission, souvent effectuée « au profit » de pays de l'Europe du nord, devrait pouvoir donner lieu à « partage du fardeau » par l'Union européenne (sans doute *via* l'Agence européenne de sécurité maritime, AESM). Cette mission de surveillance concerne les zones côtières et du large, avec des moyens terrestres mais aussi des moyens aéro-maritimes, notamment pour l'intervention.

**La surveillance des pollutions par déballastages** peut s'exercer comme celle de la navigation maritime, d'abord dans un suivi portuaire des opérations de dépollution (registre des hydrocarbures, etc.), ensuite dans le cadre « multi-missions » de la prévention et de la dissuasion.

Parmi les missions « plus récentes » ces deux-là, globalisées, régionalisées dans les conditions évoquées ci-dessus, pourraient sans doute être assumées dans le cadre d'une garde-côtes européenne, d'abord basée sur une coopération élargie.

**La lutte contre les pollutions**, accidentelles et par conséquent ponctuelles, relève de la coopération des États européens dans le cadre des accords existants (Bonn, Lisbonne, Barcelone) permettant à un État de demander aux autres les moyens complémentaires dont ils pourraient disposer, tout en sachant :

- qu'une fois produite une pollution est pratiquement impossible à éliminer totalement dans sa phase mer,
- que la multiplication des moyens lourds et coûteux, d'autant moins utilisés qu'ils seraient nombreux, constitue une aberration,
- que les investissements prioritaires doivent être affectés à la prévention.

## Les nouvelles missions

Les nouvelles missions relèvent plus particulièrement de l'ordre public et de la notion de « sûreté ». Elles comprennent la lutte contre les narcotrafics, l'immigration illégale et le terrorisme.

**La lutte contre les narcotrafics** relève, dans tous les pays, de la douane et des services de police spécialisés, le plus souvent seuls ou parfois appuyés par des moyens civils ou

militaires en zones côtières et par les marines militaires, en coopération directe et confidentielle, notamment lorsqu'il y a lieu d'intervenir au large, voire en haute mer. Il serait nécessaire de parvenir à une harmonisation des législations nationales visant à mettre en œuvre les dispositions de l'article 17 de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Les États membres devraient par ailleurs chercher à définir, dans le cadre du Titre VI du traité de l'Union européenne, des actions communes visant à lutter contre le trafic illicite en mer.

**L'immigration illégale** a fait l'objet d'une étude particulière. Le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne a reçu le 4 juillet 2003 un rapport intitulé « Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne » établi par la société CIVIPOL du ministère français de l'Intérieur. Constatant que la circulation est libre dans l'espace Schengen, ce rapport établit que le contrôle de l'immigration maritime doit se faire en grande partie aux frontières maritimes de l'Europe (40 000 km), frontière qui serait constituée par l'ensemble d'un hinterland terrestre, des côtes et des eaux territoriales, voire au-delà.

Il s'agit là dorénavant d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États, de première ligne d'abord, tels la Grèce, l'Italie et l'Espagne, mais également de seconde ligne, qui accueillent *in fine* les illégaux.

Parmi les recommandations de ce rapport, on relève :

- le renforcement des moyens techniques à terre, plus efficaces que ceux en mer et moins coûteux (c'était la raison de la mise en place d'un radar à Corsen à l'époque, pour surveiller le DST d'Ouessant, avant que l'on ne repousse au large la « voie descendante... »),
- extension du système espagnol SIVE aux points de passage fréquentés,
- la coordination géographique des États par région (*Baltic Sea Conference*, *Mediterranean Sea Conference*),
- la coopération opérationnelle des moyens maritimes et aériens.

Quant à la **lutte contre le terrorisme** qui relève clairement de la notion de sûreté, on en est encore à la transposition des règles nouvelles en la matière dont le code *International Ships and Ports Safety* (ISPS) de l'OMI, mais il est évident que les mesures de prévention, liées à la surveillance du trafic (ou de la circulation) maritime devront faire appel à tous les moyens susceptibles d'intervenir en profondeur et bien au-delà des « eaux communautaires » (200 milles).

Ces trois missions ont en commun un besoin :

- de renseignements,
- d'information et de transmission de l'information,
- de suivi,
- de surveillance,

- d'intervention, pratiquement en toutes zones, et surtout sur le littoral.

Ces moyens ne peuvent intervenir efficacement que s'il y a une coopération formelle entre les pays concernés pour coordonner les moyens nécessaires : réseaux d'information (SafeSeaNet), de détection (AIS *long range*, radars transhorizon, satellites d'observation optique et radar), et les navires et aéronefs qui pourraient constituer une « garde-côtes (européenne) régionale ».

## **Conclusion partielle**

Parmi les principales actions des États en mer, certaines peuvent demeurer de leur seule compétence, du moins en l'état actuel des choses.

D'autres, et notamment les plus nouvelles et qui ressortissent à l'ordre public, qui peuvent concerner directement ou indirectement plusieurs États, pourraient conduire à la « mise en commun » de certains moyens.

Toutes, par contre, semblent pouvoir s'inscrire dans la notion de « concept de sauvegarde », telle qu'y réfléchissent certains pays dont la France.

## **Les moyens d'une garde-côtes**

Pour exercer ses missions, une garde-côtes doit pouvoir disposer de moyens hauturiers, de moyens côtiers et de moyens à terre.

### **Les moyens hauturiers**

Très généralement, il s'agit des moyens maritimes et aériens, le plus souvent militaires, de chaque État. Entraînés à travailler ensemble sur des missions de défense, ils sont à même de le faire partiellement pour des missions d'AEM. Actuellement, ils ne coopèrent qu'au cas par cas, les relations personnelles entre les responsables opérationnels suppléant le plus souvent l'absence de formalisme.

Ce sont ces moyens qui pourraient dans un premier temps constituer une « garde-côte régionale ».

## Les moyens côtiers

Il s'agit de moyens plus légers, pouvant appartenir à différentes administrations d'un État, qui sont ou devraient être coordonnés, du moins au niveau de l'État, et dont certains portent des marques distinctives de « Garde-côtes », fixes ou amovibles, imitées de celles de l'USCG, mais nationales.

## Les moyens à terre

Parmi les moyens à terre, il faut citer :

- les services de trafic maritimes côtiers (STM-VTS, CROSS en France), les guets sémaphoriques, les ports, essentiels pour la surveillance maritime, la sécurité de la navigation et la transmission des informations, notamment vers les autorités maritimes et les ports de destination, qu'ils doivent ou devraient aviser de tout problème technique survenu sur un navire.

Ces services doivent être dotés des moyens propres à surveiller :

- tant la zone côtière : radars, AIS (*Automatic Identification System*), VHF, voire systèmes de vidéosurveillance automatiques et télécommandés, tel le SIVE (*Sistema Integrable de Vigilancia Exterior*) espagnol,
- que le large : radars HF, AIS longue portée (HF ou *via satellites*), LRIT (*Long Range Identification and Tracking of ships*), satellites radar et optique, ainsi que des moyens de radiocommunications aéro-maritimes et terrestres.
- les organismes chargés du contrôle des navires par l'État du port, qui doivent s'assurer de l'état de ces navires d'une manière générale mais surtout quand ils reçoivent des informations particulières les concernant.

La connexion de tous ces services dans le cadre de « SafeSeaNet » devrait notablement améliorer le « ciblage » des « navires à problèmes ».

Dans le cas de l'USCG, ces services, et par conséquent leurs personnels, font partie de la garde-côtes. En Europe, leur territorialité et leurs particularismes étatiques ne permettent pas leur intégration à une éventuelle garde-côte européenne, du moins avant un certain temps.

Il y aura toutefois lieu, mais ce sera une des missions de l'AESM, de s'assurer que tous ces services ont une action coordonnée et efficace, qui participe effectivement à l'égalité de traitement, telle celle prévue par le Mémoire de Paris pour l'inspection des navires, de manière à éviter les détournements de trafic.

S'agissant des moyens, seuls les moyens hauturiers pourraient être intégrés, comme il a été dit plus haut, progressivement, régionalement et sur la base de conventions de



coopérations simples, dans les missions européennes visant à la surveillance et à l'intervention dans le domaine des « activités illicites » (navigation, drogue, immigration, terrorisme).

Dans ce cadre, ils pourraient arborer une marque ou flamme « européenne » qui signale aux navires circulant dans la « région » que, quel que soit leur pavillon, ils exercent une « mission européenne » d'AEM.

## **Les moyens financiers d'une garde-côtes**

S'agissant des moyens hauturiers, les coûts d'investissement pourraient être limités du fait même de la coopération et de la coordination des moyens existants. Mais l'extension de leurs missions civiles générera des coûts de fonctionnement qui devraient être pris en compte au niveau européen, surtout si dans un premier temps il s'agit d'une garde-côtes occidentale qui protège du même coup les pays du nord de l'Europe.

Par contre, et bien que l'on ait considéré que les moyens à terre ne pouvaient être intégrés dans une garde-côtes européenne, il convient néanmoins de les prendre en compte tant en ce qui concerne l'investissement que le fonctionnement, considérant le rôle primordial en matière de surveillance et de radiocommunications des services de trafic maritimes (STM/VTS), tels que ceux de Gibraltar, de Finistère, d'Ouessant, de Lizard (à créer), de Jobourg, du Pas-de-Calais, qui, d'une certaine manière, guident le trafic maritime vers l'Europe du nord.

## **L'organisation d'une garde-côtes européenne**

Sur ce sujet, les opinions sont des plus variées. Elles vont de l'opposition farouche à l'adhésion la plus inconditionnelle.

### **Les « opposants »**

Ils invoquent :

- la souveraineté des États côtiers dans leurs eaux,
- l'impossibilité d'harmoniser les différents corpus législatifs et réglementaires,
- l'inadéquation de la plupart des systèmes nationaux existants (sauf celui de leur pays), ainsi que la disparité des services, des statuts, des missions, des priorités entre les missions,
- le fait que dans la plupart des cas les douanes n'entrent pas dans le système, comme c'est d'ailleurs le cas pour la garde-côtes américaine (USCG), dont ce fut pourtant une des

premières missions, et qui, par ailleurs, ne peut plus être considérée comme une panacée, ce qui est, en partie, vrai.

## Les partisans

Ils sont quant à eux des inconditionnels d'un système européen copié sur l'USCG, au point d'en établir « l'état major » à Bruxelles, avec des « districts » dans les États de l'UE.

## Les modérés

Entre ces « extrêmes », on trouve bien sûr des positions plus nuancées, mais qui, avec une certaine logique, conduisent le plus souvent à proposer au préalable des « États-Unis d'Europe », ce qui serait sans doute une solution, mais à qui il manque, pour le moment, rien moins qu'une Constitution... et une harmonisation des organisations existantes, personne ou presque, n'étant assez irréaliste pour imaginer de créer dans cette « vieille » Europe, une garde-côtes *ex nihilo* (comme ce fut le cas pour les USA dès l'indépendance) et, dans une certaine mesure, la récente garde-côtes italienne.

Sur ce point, disons que l'on paraît loin du consensus, même s'il semble que certains esprits commencent à évoluer positivement. Mais ce n'est pas pour autant qu'il ne faut pas chercher dans quels domaines, notamment nouveaux, il pourrait y avoir matière à instaurer, voire améliorer, des coopérations entre États, coopérations qui conduiraient à des « actions de garde-côtes européennes ».

## Conclusion

On sait recenser les missions d'une garde-côtes mais on constate que toutes n'ont pas le même besoin de fédération et que celles qui sont les plus abouties (pêches, douane) ne sont pas pour autant fédérées.

Les causes en sont multiples, mais tiennent pour beaucoup à « l'individualisme juridique » des États et à l'absence de cohérence en matières de procédures pénales. Quant aux commissions rogatoires, elles ont fait la preuve de leurs limites, même dans le cadre de la coopération judiciaire.

Aussi paraît-il vain de se bercer de mots tels « garde-côtes européenne », et encore plus « corps de garde-côtes européenne », avec 15 États et bientôt 25, sans unité juridique (constitution ?).

De là à camper sur des positions définitives et qui ne font que favoriser la propension de certains États à se considérer comme les seuls à savoir faire... seuls, il y a un pas.

Comme on l'a vu, certaines missions évoluent, d'autres apparaissent. Il y a donc lieu de profiter de ces opportunités pour mettre en commun certaines techniques, certains moyens, sous la forme souple d'accords de coopérations bi ou multilatéraux, tel le Manche plan ou de conférences, telles que celle de la mer Baltique.

Chaque État peut alors bénéficier de la synergie des compétences et éviter la duplication des moyens.

## **Recommandations**

Comme on l'a vu en étudiant les principales missions relevant de la compétence d'une « garde-côtes », certaines requièrent une coopération internationale en matière de renseignements, de suivi, voire d'intervention et d'interception. D'autres plus régionales, voire locales, ne nécessitent que certains seulement de ces moyens.

Certaines doivent être menées en zone du large, d'autres seulement en zone côtière.

Aussi conviendrait-il :

### **Au niveau international**

- de développer les systèmes de « renseignement », d'information et de transmission de l'information,

- de réunir des bases de données communes toujours plus performantes, sur le modèle VTMISS finlandais, dont le Spationav V2 français, prévu pour 2007, est probablement le dispositif le plus accompli,

- d'appliquer la Convention du droit de la Mer en ce qui concerne la responsabilité de l'État du pavillon (cette recommandation, déjà formulée par l'Académie de marine dans le cadre de son étude sur les catastrophes maritimes, est reprise par l'étude européenne évoquée ci-dessus, sur l'immigration illégale, avec également une référence au passage inoffensif, déjà évoqué pour les pollutions),

- d'étudier le développement de systèmes de suivi et de surveillance, tel l'AIS-LRIT Inmarsat.

## Au niveau européen ou régional (Europe occidentale, Méditerranée)

**Juridiquement**, d'œuvrer à l'adoption d'un texte (sous la forme d'une déclaration ou d'une convention) en vertu duquel les zones maritimes situées au large des côtes de l'Union européenne et relevant de la juridiction nationale des États membres seraient considérées comme formant un seul espace maritime aux fins de l'application des règles internationales et communautaires relatives à la sécurité de la navigation et à la sûreté maritime.

**Techniquement, à terre**, développer les moyens de surveillance et donc d'interception :

- en zone côtière, création et entretien des services de trafic maritime (STM-VTS) côtiers, de Gibraltar aux Hébrides, notamment : radars, radiogoniomètres, AIS, VHF-ASN, vigies automatiques avec vidéosurveillance, là où c'est nécessaire,

- en zone du large, à partir de certains de ces STM-VTS, surveillance par radars-HF et AIS-LRIT Inmarsat,

- dans les deux cas, mettre en réseaux tous ces STM-VTS et autres, les informations devant être transmises en temps réel vers une base de données centrale contenant par ailleurs toutes celles qui existent dans ce domaine (EQUASYS, LLOYD, etc.) et accessibles aux autorités, voire, sur code, à certains professionnels,

- enfin envisager l'utilisation de drones, maritimes et/ou aériens.

**Techniquement, en mer**, établir des accords multilatéraux de coopération opérationnels des moyens maritimes et aériens, notamment lourds, susceptibles d'intervenir dans les « eaux communautaires » (à définir juridiquement) disons dans les 200 nautiques, soit pour des patrouilles, soit pour des interventions, autant que possible ciblées pour des raisons d'économie et d'efficacité, grâce aux moyens d'information et de transmission terrestres.

Ces moyens agiraient alors comme une « garde-côtes régionale européenne », et qui, tout en conservant leur pavillon national, pourraient arborer une « marque de garde-côtes européenne » (sous réserve d'une formalisation juridique internationale).

**Financièrement**, créer un fond européen, qui pourrait être géré par l'AESM, alimenté par des taxes portuaires identiques dans tous les États (sur le modèle des *light dues* britanniques), et qui permettrait de financer les moyens techniques des États les plus impliqués dans ces missions, le plus souvent au profit des autres.

**Fondamentalement**, ne pas diviser ces tâches entre celles qui relèveraient de la « sauvegarde », limitée pour certaines aux nouvelles missions (trafics illicites, immigration illégale, terrorisme) et les autres, qui ont des buts semblables : sauvegarde de la vie humaine en mer, sauvegarde des biens, sauvegarde de l'environnement, sauvegarde des ressources halieutiques, toutes ces missions relevant bien d'une fonction garde-côtes et pouvant (et devant) être assumées par les mêmes moyens techniques, tant en mer qu'à terre.

Si tout ceci ne conduit pas à court terme à la conception d'une « garde-côtes » européenne, du moins certaines de ces mesures y contribuent-elles et doivent-elles favoriser une coopération améliorée et étendue dans la plupart des missions relevant d'une telle organisation.