

N° 298

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2022.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI,  
*autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de  
la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et  
d'Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et  
portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche,*

PAR M. PIERRE-HENRI DUMONT,  
Député

---

AVEC

**EN ANNEXE  
LE TEXTE DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

---

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 214



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN CADRE JURIDIQUE INSUFFISANT FACE À UNE MENACE TERRORISTE TOUJOURS PRÉSENTE</b> .....	7
<b>A. DES RISQUES SÉCURITAIRES ÉLEVÉS</b> .....	7
1. Un grand nombre de passagers traversent la Manche et la mer du Nord par la voie maritime .....	7
2. Une menace terroriste toujours présente en France et au Royaume-Uni.....	8
<b>B. UN DISPOSITIF TEMPORAIRE DÉPLOYÉ EN 2016</b> .....	9
1. Des équipes de protection des navires à passagers déployées dès 2016.....	9
2. Un cadre juridique insuffisant pour répondre aux enjeux.....	9
<b>II. UN ACCORD QUI STRUCTURE LA COOPÉRATION FRANCO- BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE SÛRETÉ MARITIME ET PORTUAIRE MAIS DONT L'IMPACT DÉPENDRA DES MOYENS ENGAGÉS</b> .....	11
<b>A. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD</b> .....	11
1. Les dispositions générales.....	11
2. Les échanges d'informations et de bonnes pratiques.....	12
3. Le déploiement d'agents privés .....	13
4. Le déploiement d'équipes de protection des navires à passagers .....	13
5. Les interventions visant à faire cesser les actes illicites .....	14
6. Les dispositions particulières et finales .....	15
<b>B. UN ACCORD NÉCESSAIRE MAIS QUI DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉ DE     MOYENS</b> .....	16
1. Une meilleure réponse juridique et opérationnelle à la menace terroriste.....	16
2. Un accord qui nécessite des moyens supplémentaires.....	16
3. Un accord qui pourrait en inspirer d'autres .....	17
<b>ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	31

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE  
RAPPORTEUR ..... 32**

**ANNEXE 3 : COMPAGNIES MARITIMES CONCERNÉES PAR  
L'ACCORD ET DÉTAIL DE LEUR FLOTTE..... 33**

## INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi n° 214 autorisant l'approbation d'un accord franco-britannique relatif à la coopération en matière de sûreté des navires à passagers dans la Manche, en mer et dans les ports. Cet accord a été signé à Paris le 26 juillet par M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, et M. Dominic Raab, ministre des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement international du Royaume-Uni.

Environ 14 millions de passagers traversent chaque année la Manche et la mer du Nord par voie maritime. Les liaisons transmanche concernent principalement huit ports français : Dunkerque, Calais, Dieppe, Le Havre, Caen, Cherbourg, Saint Malo et Roscoff.

Dans un contexte où la menace terroriste demeure élevée, la sécurité de ces passagers doit être garantie. Or, seul un arrangement technique incomplet signé en 2016 et prorogé chaque année permet l'embarquement d'équipes de protection de navires à passagers (EPNAP) françaises à bord des ferries battant pavillon français.

La signature de cet accord, dont l'approbation est soumise à l'autorisation du Parlement, apporte une meilleure réponse juridique et opérationnelle à la menace terroriste.

Ce texte bilatéral autorise en effet chaque État partie à déployer ses agents dans les navires battant son propre pavillon, ce qui inclut aussi la partie britannique. Il renforce également les échanges d'informations et de bonnes pratiques et autorise des interventions conjointes ou coordonnées à bord de navires, y compris ceux ne battant ni pavillon français, ni pavillon britannique. Enfin, il organise des priorités de juridiction et le règlement des dommages.

Si cet accord est indispensable, son impact dépendra néanmoins des moyens déployés pour le mettre en œuvre, notamment de la part des Britanniques.



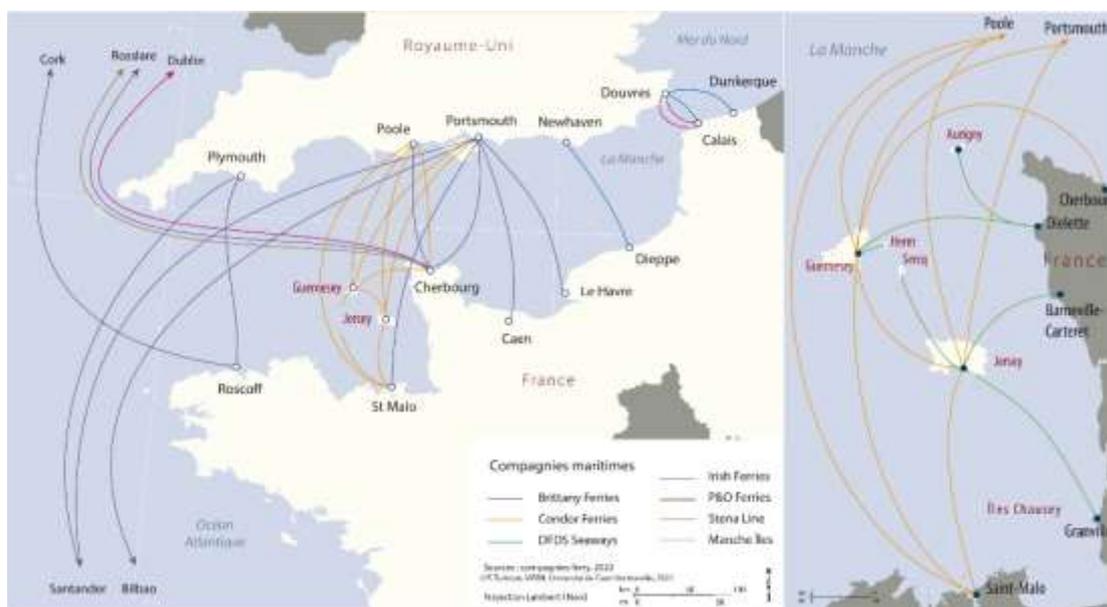
## I. UN CADRE JURIDIQUE INSUFFISANT FACE À UNE MENACE TERRORISTE TOUJOURS PRÉSENTE

### A. DES RISQUES SÉCURITAIRES ÉLEVÉS

#### 1. Un grand nombre de passagers traversent la Manche et la mer du Nord par la voie maritime

Onze ports français embarquent et débarquent des passagers dans la Manche : Dunkerque, Calais, Dieppe, Le Havre, Caen, Cherbourg, Diélette, Bartheville-Carteret, Granville, Saint Malo et Roscoff. Les liaisons maritimes concernées sont présentées dans la carte ci-dessous.

#### LIAISONS MARITIMES DANS LA MANCHE



Source : SGDSN

En 2019, avant la crise sanitaire, 14,3 millions personnes ont traversé la Manche et la mer du Nord par voie maritime <sup>(1)</sup>. Si les chiffres pour l'année 2021 n'ont pas encore été publiés, on estime que le nombre de passagers devrait progressivement revenir à son niveau antérieur à la crise sanitaire d'ici 2023. Or, ce nombre élevé de passagers multiplie les risques d'incidents de diverses natures.

(1) Ce chiffre inclut les croisiéristes mais leur nombre est relativement peu élevé dans la Manche et en mer du Nord.

**NOMBRE DE PASSAGERS PAR VOIE MARITIME  
DANS LA MANCHE ET EN MER DU NORD (EN MILLIONS)**

	2005	2010	2015	2019	2020
<b>Mer du Nord et Manche</b>	16,92	16,51	16,74	14,31	4,99
<i>Dont Calais</i>	11,7	10,24	9,78	8,48	3,27
<b>Nombre total en métropole</b>	24,83	26,8	27,27	25,45	9,8

*Source : Chiffres clés des transports, MTE, 2022.*

## **2. Une menace terroriste toujours présente en France et au Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, seize attentats ont été perpétrés depuis 2015. Ils ont provoqué la mort de 41 personnes et fait 293 blessés. L'attaque la plus meurtrière est survenue à la Manchester Arena, le 23 mai 2017 (22 morts, 139 blessés). Les services de police ont annoncé avoir empêché huit autres attaques depuis 2015.

En France, depuis 2012, les attentats terroristes ont causé la mort de 271 personnes et fait près de 1 200 blessés. Les attentats les plus meurtriers ont été ceux de Paris et de Saint-Denis, le 13 novembre 2015 (130 morts et plus de 350 blessés), ainsi que ceux de Nice, le 14 juillet 2016 (86 morts et plus de 450 blessés). En parallèle, selon la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), soixante-dix attentats auraient été déjoués depuis 2012 (DGSI, 2022).

Depuis la fin de l'État islamique, le risque d'attentat islamiste porte moins sur une attaque de grande envergure organisée depuis l'étranger et davantage sur des actes commis par des individus isolés, souvent auto radicalisés et qui n'utilisent pas nécessairement des armes sophistiquées. Le risque d'attentat provenant de l'ultra-droite a quant à lui augmenté <sup>(1)</sup>.

Les attaques de 2015 ont donné un nouvel élan politique à la lutte contre le terrorisme. Elles ont encouragé les autorités françaises à renforcer la coopération bilatérale avec le Royaume-Uni.

---

*(1) Rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe, Europol, 2022.*

## B. UN DISPOSITIF TEMPORAIRE DÉPLOYÉ EN 2016

### 1. Des équipes de protection des navires à passagers déployées dès 2016

Le 14 avril 2016, lors d'une réunion interministérielle, le Premier ministre Manuel Valls a autorisé le déploiement d'agents de l'État armés à bord des navires à passagers battant pavillon français. Toutefois, en l'absence d'accord intergouvernemental, ces agents n'étaient alors compétents que sur le territoire français (incluant les eaux territoriales) <sup>(1)</sup> : ils devaient donc cesser leur mission dans les eaux sous souveraineté britannique.

Le 9 décembre 2016, M. Jean-Yves Le Drian, ministre français de la défense et Mme Amber Rudd, secrétaire d'État britannique pour l'intérieur, ont signé un arrangement technique permettant l'embarquement d'équipes de protection de navires à passagers françaises à bord des ferries battant pavillon français. Ce texte, jusqu'à présent prorogé chaque année et qui pourrait être reconduit jusqu'en juin 2023, permet à ces EPNAP de poursuivre leur mission durant la totalité du trajet.

La société DFDS Seaways SAS, auditionnée par le rapporteur, a souligné la nécessité de dispositif. La présence des EPNAP joue un rôle dissuasif, qui permet d'éviter un incident et rassure la clientèle comme les équipages. Les équipes connaissent par ailleurs désormais très bien les navires et pourraient donc intervenir plus rapidement en cas de problème.

### 2. Un cadre juridique insuffisant pour répondre aux enjeux

Si l'arrangement technique conclu en décembre 2016 apparaissait nécessaire, il comporte malgré tout plusieurs manques. On peut mentionner à cet égard :

- qu'il n'encadre que le déploiement d'EPNAP françaises ;
- que son champ d'application *ratione loci* est imprécis (« liaisons transmanche »), tout comme son champ d'application *ratione materiae* (« afin de prévenir tout acte terroriste [sans que cette notion ne soit définie] ou tout autre acte criminel grave ») ;
- qu'il n'offre aux agents français embarqués aucune protection juridique spécifique ;
- qu'il ne contient pas de clause relative aux dommages et à leur règlement ;
- enfin, qu'il ne permet le port des armes qu'en vertu d'un permis délivré pour une durée limitée par les autorités britanniques.

---

(1) La loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense autorise, depuis, les gendarmes à exercer leur mission en haute mer à bord des navires à passagers battant pavillon français.

En outre, les deux parties ont toujours convenu du caractère transitoire de cet arrangement. Un accord intergouvernemental s'imposait donc dans la durée.

Dans ce contexte, des discussions ont été lancées dès l'été 2017 par la partie française, afin d'établir une coopération bilatérale plus structurée et plus complète pour la protection des navires à passagers dans la Manche. Le principe de cet accord a finalement été validé par les deux États lors de la réunion du *High Level Group* (HLG), en décembre 2017, puis officiellement annoncé lors du sommet bilatéral de Sandhurst, en janvier 2018.

À l'été 2019, un premier texte a été proposé aux autorités britanniques par un groupe de travail interministériel mené par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Les négociations bilatérales, ralenties par la crise sanitaire, ont ensuite duré deux ans. Elles ont notamment permis d'inclure les îles anglo-normandes dans le champ d'application de l'accord <sup>(1)</sup>.

---

(1) Les dispositions de l'accord seront mises en œuvre par l'intermédiaire d'arrangements entre le Royaume-Uni et les îles anglo-normandes qui devront être communiquées à la France.

## II. UN ACCORD QUI STRUCTURE LA COOPÉRATION FRANCO-BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE SÛRETÉ MARITIME ET PORTUAIRE MAIS DONT L'IMPACT DÉPENDRA DES MOYENS ENGAGÉS

L'accord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche a été signé par M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères et M. Dominic Raab, ministre des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement international du Royaume-Uni, le 26 juillet 2021 à Paris <sup>(1)</sup>.

Les compagnies maritimes concernées par l'accord sont présentées en annexe 3 : il s'agit des compagnies Brittany Ferries, Condor Ferries, DFDS Seaways, Irish Ferries, Manches Iles, P&O Ferries et Stena Line.

### A. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

L'accord comporte un préambule, quatre chapitres et dix-huit articles.

#### 1. Les dispositions générales

Le préambule est composé de plus d'une quinzaine de considérants portant principalement, d'une part, sur les traités internationaux sur le droit de la mer et la sécurité maritime et, d'autre part, sur les accords de coopération franco-britannique préexistants. Les parties y expriment également leur « [désir] *de renforcer leur coopération afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme* » et « *de contribuer à l'amélioration de la sûreté de la circulation maritime et des activités portuaires entre les États* ».

L'article 1<sup>er</sup> présente l'objet de l'accord. Il énonce, d'une part, « *la poursuite de la coopération en matière de sûreté maritime et portuaire entre les parties, s'agissant en particulier des navires à passagers dans l'espace maritime défini à l'article 3 du présent accord* » et, d'autre part, l'objectif de « *prévenir et, le cas échéant, lutter contre tout acte illicite pouvant mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes, tel que défini à l'article 3 de la convention SUA* <sup>(2)</sup> ». Ce dernier prévoit notamment que « *1. Commet une infraction pénale toute personne qui, illicitement et intentionnellement : /a) s'empare d'un navire ou en exerce le contrôle par violence ou menace de violence, /b) accomplit un acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un navire, si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de la navigation (...) /c) détruit un navire ou cause à un navire ou à sa cargaison des dommages qui sont de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire (...)* ».

---

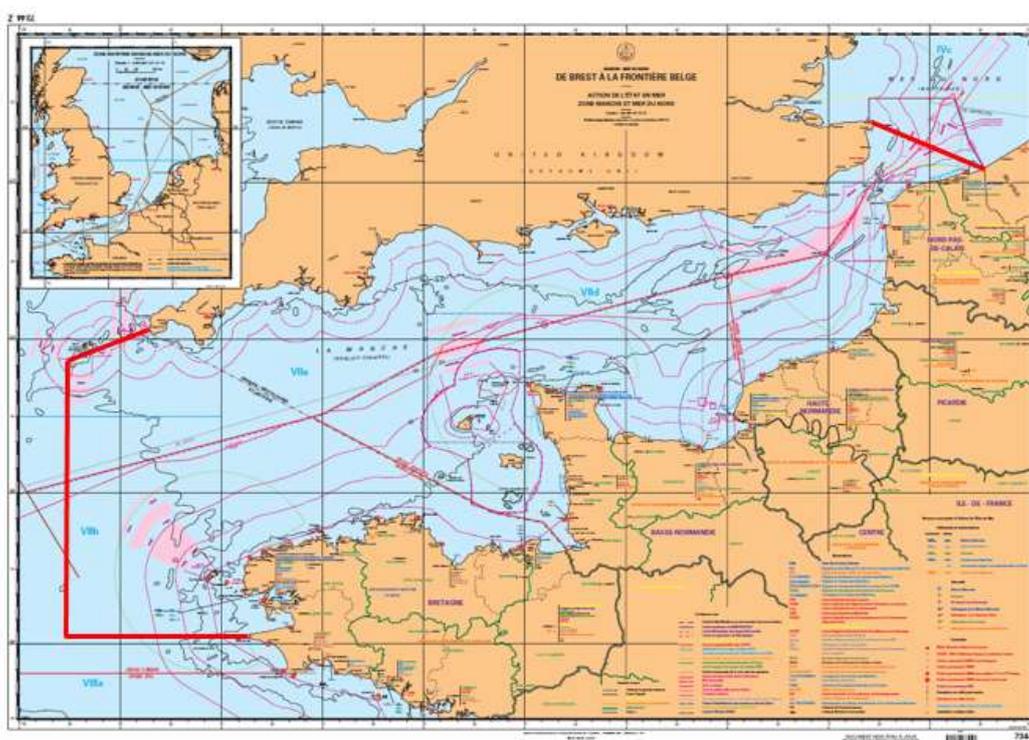
(1) Les ministres français et britanniques des affaires étrangères et de la défense étaient réunis à Paris (format « 2+2 » initié par le traité de coopération militaire de Lancaster House).

(2) Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et décret n° 2018-782 du 10 septembre 2018 portant publication de la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime.

L'**article 2** de l'accord définit les principaux termes utilisés dans ses stipulations et notamment les expressions « *équipes de protection des navires à passagers* », composées d'agents de l'État (gendarmes maritimes pour la France et policiers pour le Royaume-Uni) et les « *forces d'intervention* », qui apportent une réponse opérationnelle aux actes illicites (militaires, forces de l'ordre, personnels de recherche et de sauvetage, personnels médicaux, *etc.*).

L'**article 3** précise le champ géographique d'application de l'accord. La zone maritime concernée, comprise entre la France et le Royaume-Uni et dans laquelle s'effectuent les liaisons transmanche, est délimitée en rouge dans la carte ci-dessous. Elle comprend les îles anglo-normandes.

### ESPACE MARITIME COUVERT PAR L'ACCORD



Source : SGDSN.

## 2. Les échanges d'informations et de bonnes pratiques

L'**article 4** pose le principe du partage des informations relatives aux menaces en matière de sécurité maritime et portuaire. Lorsque la menace est imminente, l'échange d'information doit s'effectuer « *dans les meilleurs délais possibles* » et « *en utilisant les procédures opérationnelles établies en vigueur* ».

L'**article 5** énonce les dispositions générales de sûreté consistant en l'échange de toute information et bonne pratique sur ce sujet. Il prévoit une réunion annuelle des autorités compétentes.

L'**article 6** stipule que les parties réaliseront des exercices et des actions de formation conjoints dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire.

### 3. Le déploiement d'agents privés

L'**article 7** prévoit la possibilité de déployer des agents de sécurité privés <sup>(1)</sup>, si les deux parties l'autorisent. Ils se conforment au droit de la partie d'envoi et, dans les eaux sous souveraineté de l'autre partie, au droit qui s'y applique.

Ces agents portent un uniforme distinct de celui des équipes de protection des navires à passagers ou des forces d'intervention. Ils ne peuvent ni porter, ni utiliser d'armes, qu'elles soient létales ou non <sup>(2)</sup>.

Il s'agissait d'une exigence de la partie britannique : le port d'armes par des agents privés de protection des navires est interdit au Royaume-Uni, à la différence de la France <sup>(3)</sup>.

### 4. Le déploiement d'équipes de protection des navires à passagers

L'**article 8** concerne le déploiement d'agents de l'État pour « *contribuer à la sécurité des passagers et de l'équipage* ». Ils peuvent être déployés par une partie dans un navire battant son pavillon.

Ces équipes peuvent effectuer des patrouilles pendant la totalité du trajet. En revanche, leurs autres actions de prévention, « *comme la conduite d'inspections ou de fouilles et l'obtention d'informations* », doivent cesser dans les eaux sous souveraineté de l'autre partie. Ainsi les équipes françaises peuvent effectuer des missions qui relèvent de la police administrative dans les eaux sous souveraineté française et en haute mer.

Des EPNAP françaises sont déjà déployées depuis 2016. Ce ne sont pas des unités mais des équipes constituées pour réaliser une mission spécifique. Elles sont composées de gendarmes maritimes (dont au moins un officier de police judiciaire), conformément aux articles L. 421-1 du code de la sécurité intérieure et L. 3211-3 du code de la défense, qui prévoient que la gendarmerie exécute ses missions civiles et militaires sur l'ensemble du territoire national, ainsi qu'en haute mer à bord des navires battant pavillon français. Elles peuvent également être renforcées par des fusiliers marins. Le chef de l'EPNAP est néanmoins toujours un gendarme maritime <sup>(4)</sup>.

La partie britannique réfléchit actuellement au dispositif qu'elle mettra en place. Le Home Office britannique échange avec l'état-major de la marine et la gendarmerie maritime sur l'organisation française, afin de bénéficier d'un retour d'expérience du dispositif EPNAP, et peut-être de s'en inspirer.

---

(1) En France, le code des transports (article L. 5441-1 et suivants) et le code de la sécurité intérieure (4° de l'article L. 611-1) autorisent le déploiement d'agents de sécurité privés sur des navires battant pavillon français.

(2) Ils peuvent en revanche porter et utiliser des moyens d'entrave, tels que des menottes.

(3) Article L. 5442-3 du code des transports.

(4) Le rapporteur a choisi de ne pas diffuser d'information sur les effectifs de ces équipes, ni sur leur fréquence de déploiement.

Les équipes peuvent porter des armes et des munitions, si elles y sont autorisées par les parties.

## 5. Les interventions visant à faire cesser les actes illicites

L'**article 9** traite d'une intervention en situation d'urgence par les agents privés ou les équipes de protection des navires à passagers de la partie d'envoi, lorsqu'ils se trouvent dans les eaux sous souveraineté de l'autre partie.

Dans une telle situation, les agents privés peuvent agir en légitime défense, en conformité avec le droit de la partie d'envoi et de l'État côtier <sup>(1)</sup>. Les « *personnes maîtrisées (...) sont ensuite placées sous l'autorité du commandant du navire, qui informe les autorités compétentes de l'État côtier dans les meilleurs délais possibles* ». Aucune mesure de police judiciaire, telle que le placement en garde à vue, l'interrogatoire ou la perquisition, n'est prévue.

Les agents de l'État sont quant à eux autorisés à « *prendre les mesures provisoires nécessaires pour écarter un danger imminent pesant sur la vie ou l'intégrité physique des personnes, en faisant un emploi raisonnable de la force, y compris de leur arme de service, dans les limites fixées par le droit de la partie d'envoi et de l'État côtier* ». L'État côtier est informé de l'intervention par le commandant du navire de l'intervention « *dans les meilleurs délais possibles* » et « *prend les mesures qui s'imposent pour écarter le danger et reprendre le contrôle de la situation* ». Toute personne appréhendée est placée sous l'autorité du commandant du navire.

L'article prévoit que ces agents suivront une formation sur « *le droit applicable à leurs fonctions, y compris sur le droit relatif à l'emploi de la force applicable dans chaque partie* ».

Dans un avis du 3 septembre 2019 sur le présent accord, le Conseil d'État a affirmé que les stipulations de cet article n'étaient pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale, compte tenu des circonstances particulières d'intervention des agents britanniques <sup>(2)</sup>.

L'**article 10** énonce les principes organisant la gestion de crise en cas d'acte illicite commis dans la zone de l'accord et nécessitant l'intervention d'unités gouvernementales spécialisées, autres que les équipes prévues à l'article 8. Dans un tel contexte, c'est l'État côtier qui assure la gestion de crise aux niveaux

---

(1) En France, l'exercice de la légitime défense est régi par les dispositions des articles 122-5 et 122-7 du Code pénal. Au Royaume-Uni, il s'agit des dispositions de la Section 3 (1) du Criminal Law Act de 1967 et de la Common Law.

(2) Il a en effet admis qu'un tel pouvoir de police « puisse être délégué à des agents publics étrangers intervenant sur le territoire national, y compris sans l'autorisation préalable et hors la présence des autorités françaises, dans des situations particulières ne permettant pas que ces agents puissent être placés sous le contrôle des autorités françaises. Et ce, sous réserve que cette délégation s'exerce, comme c'est le cas ici, sur une zone restreinte et pour une durée limitée et que les mesures coercitives susceptibles d'être prises ne soient pas de nature à porter une atteinte durable à un droit fondamental ou à la privation de liberté ».

gouvernemental et opérationnel, quel que soit le pavillon du navire, mais il peut demander le concours de l'autre partie. Si l'acte illicite a lieu en haute mer, dans un navire battant pavillon de l'une des parties, c'est l'État du pavillon qui en est responsable mais il peut demander le concours de l'autre partie, ou même lui proposer d'assurer la responsabilité de la gestion de crise. Enfin, si l'acte illicite a lieu en haute mer et dans un navire ne battant pavillon d'aucune des parties, les parties se coordonnent sur les modalités de consultation de l'État du pavillon et si ce dernier donne son accord, sur l'intervention à mener.

Cet article prévoit la rédaction par les parties d'un plan conjoint qui indique les modalités de déploiement de leurs forces.

## **6. Les dispositions particulières et finales**

Les articles 11 à 17 traitent des stipulations particulières de l'accord : stipulations financières, coopération en matière d'enquête, juridictions compétentes, règlement des dommages, règlement des différends.

L'**article 11** garantit que chaque partie supporte les coûts lui incombant.

L'**article 12** prévoit une coopération pour les enquêtes faisant suite à une infraction présumée commise par une tierce partie ou un membre du personnel, ainsi que pour celles concernant tout autre fait commis par un membre du personnel.

L'**article 13** précise les priorités de juridiction lorsqu'un agent d'un des deux États parties à l'accord a commis une infraction dans l'exercice de la mission prévue par l'accord. Il reconnaît une priorité de juridiction permettant à chaque partie de juger ses propres agents (y compris dans les eaux de l'autre partie), tout en prévoyant également la possibilité d'une renonciation. Il réaffirme le principe *non bis in idem*.

L'**article 14** porte sur le règlement des dommages. Il distingue, d'une part, les dommages causés à une partie par un agent de l'autre partie et, d'autre part, les dommages causés par l'une des parties à un tiers. Dans le premier cas, les parties sont convenues de renoncer à toute demande d'indemnisation pour tout dommage commis par un membre du personnel de l'autre partie dans l'exercice de ses fonctions telles qu'elles sont décrites aux articles 8, 9 et 10. Seuls pourront donner lieu à indemnisation, après accord amiable des parties, les dommages résultant d'une « *faute intentionnelle* » ou d'« *une négligence grave* ». En cas de dommages causés à des tiers, l'accord prévoit la faculté pour une partie de demander à être substituée par la partie sur le territoire de laquelle est engagée une action amiable ou contentieuse. L'article prévoit enfin la répartition de l'indemnisation du dommage entre les deux parties.

L'**article 15** énonce les stipulations se rapportant, d'une part, à la protection des données à caractère personnel et, d'autre part, à l'échange d'informations classifiées.

L'**article 16** prévoit la création d'un groupe de coordination et de suivi de l'accord, qui se réunira annuellement ou à la demande de l'une des parties.

L'**article 17** prévoit que le règlement des différends s'effectuera par voie de consultation et/ou de négociation.

Enfin, l'**article 18** contient des dispositions finales classiques relatives à l'entrée en vigueur de l'accord, à la faculté de l'amender, de le suspendre temporairement ou de le dénoncer. L'accord entrera en vigueur « *le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la dernière notification* » de l'accomplissement des procédures internes requises.

L'accord a déjà été approuvé par le Parlement britannique à l'été. Il sera officiellement ratifié par la partie britannique après la transmission d'une note d'achèvement des procédures par la partie française.

## **B. UN ACCORD NÉCESSAIRE MAIS QUI DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉ DE MOYENS**

### **1. Une meilleure réponse juridique et opérationnelle à la menace terroriste**

L'étude d'impact qualifie l'accord de « *réelle avancée opérationnelle, diplomatique et juridique* ». De fait, l'accord du 26 juillet 2021 permet à la coopération bilatérale franco-britannique en matière de sécurité maritime et portuaire de disposer d'un cadre juridique beaucoup plus précis et complet, ainsi que de nouveaux outils. Jusqu'ici seuls des EPNAP françaises étaient, par exemple, mobilisées. Désormais, le Royaume-Uni peut déployer ses propres agents sur les navires battant son pavillon. De même, l'accord permet de conduire des interventions conjointes de contre-terrorisme maritime. Il organise également des priorités de juridiction et le règlement des dommages.

Il est néanmoins intéressant de noter qu'une partie de la flotte de navires qui effectue la liaison transmanche arbore un pavillon qui n'est ni français, ni britannique (cf. annexe 2). Des équipes EPNAP ne peuvent alors pas être déployées en amont, ce qui limite la portée de l'accord.

### **2. Un accord qui nécessite des moyens supplémentaires**

L'accord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche autorise les opérateurs à déployer des agents privés. S'il a le mérite d'ouvrir clairement cette possibilité et de l'encadrer, il est important de noter que les compagnies de ferries n'utilisaient jusqu'ici pas d'agents privés. Elles ne souhaitaient pas prendre en charge les frais afférents et considéraient que la sécurité était une mission régaliennne.

Le dispositif EPNAP devra, quant à lui, monter en puissance pour être encore plus efficace : les fréquences de déploiement des équipes devront augmenter et être mieux adaptées aux pics de fréquentation des navires. Le rapporteur a en particulier été alerté sur l'augmentation certaine des flux de passagers lors de la prochaine coupe du monde de rugby, organisée en France aux mois de septembre et d'octobre 2023. Pour réaliser ces objectifs, une hausse des effectifs des EPNAP est tout d'abord indispensable. Ces équipes pourraient également disposer d'un statut particulier qui leur permette d'embarquer à bord d'un navire déjà complet, ce qui n'est pas possible aujourd'hui car leurs membres sont comptés comme des passagers <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, avec l'arrangement de technique de 2016, seule la France déployait des agents d'État. La partie britannique devra démontrer sa volonté à résorber ce déséquilibre. Dans d'autres domaines, en particulier la gestion de la crise migratoire dans la Manche, le Royaume-Uni a limité son aide.

Plus généralement, l'accord n'est pas exhaustif. Il devra tout d'abord être complété par la rédaction d'un arrangement technique précisant les modalités d'embarquement des EPNAP (composition des équipes, fréquence de déploiement, modalités de notification des déploiements entre les parties, rappel du cadre juridique applicable). Il doit également être accompagné d'une planification conjointe en cas de situation nécessitant une réponse des forces d'intervention (chaînes de commandement, coordination de chaque partie, déclenchement et transmission de l'alerte, détermination de la partie en charge de la direction de la crise et de celle en soutien, moyens pouvant être sollicités, *etc.*).

### **3. Un accord qui pourrait en inspirer d'autres**

L'accord franco-britannique du 26 juillet 2021 est inédit : il n'en existe pas d'autre du même type. Dans un contexte de menace terroriste élevée, il pourrait en inspirer d'autres.

La France souhaiterait notamment développer une coopération bilatérale sur la même thématique avec l'Italie, en particulier pour les navires effectuant la liaison entre le continent et la Corse. Si en 2017 et en 2020 les démarches françaises n'avaient pas reçu de réponse de la partie italienne, les diplomates français et la mission de défense à Rome espèrent pouvoir désormais s'appuyer sur le traité du Quirinal signé le 26 novembre 2021, qui prévoit une coopération de défense, pour faire avancer le dossier.

---

(1) Ce statut particulier prendrait en compte les normes d'évacuation.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Le mercredi 5 octobre 2022, la commission examine le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche.*

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Dans un contexte de menace terroriste extrême, illustré notamment par les attentats de janvier et novembre 2015, les autorités françaises et britanniques sont convenues de la nécessité de renforcer la sûreté maritime dans la Manche, afin de réduire la vulnérabilité des navires à passagers.

Le Premier ministre français a autorisé, le 14 avril 2016, le déploiement d'agents armés de l'État à bord des navires battant pavillon national. En l'absence de convention passée avec les autorités du Royaume-Uni, ces agents devaient cesser leur mission lors de l'entrée des navires dans les eaux sous souveraineté britannique. Pour leur permettre de poursuivre leur mission pendant la totalité du transit, un arrangement technique a d'abord été conclu entre le ministère des armées et le *Home Office* en décembre 2016. Lors du sommet de Sandhurst en janvier 2018, les autorités politiques françaises et britanniques ont annoncé un projet plus large d'accord intergouvernemental de sûreté maritime et portuaire, destinée à renforcer la protection des navires à passagers sur la Manche.

C'est l'approbation de cet accord, signé le 26 juillet 2021 après plusieurs années de négociations, que le projet de loi vise à autoriser.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Nous sommes saisis d'un projet de loi portant sur un accord franco-britannique signé le 26 juillet 2021 à Paris. Cet accord concerne la coopération en matière de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche.

Je présenterai tout d'abord la zone géographique et les compagnies concernées par l'accord, avant d'analyser son contenu et ses conséquences concrètes.

La zone concernée par cet accord est vaste, puisqu'elle comprend des eaux françaises et britanniques mais recouvre aussi des zones situées en haute mer. En France, les navires effectuant les liaisons transmanche embarquent et débarquent dans onze ports français : Dunkerque, Calais, Dieppe, Le Havre, Caen, Cherbourg, Diélette, Bartheville-Carteret, Granville, Saint-Malo et Roscoff. L'accord porte

spécifiquement sur les navires qui accueillent plus de douze passagers. Parmi les sept compagnies concernées, j'ai pu auditionner DFDS Seaways SAS.

Ce texte traite d'un sujet essentiel, malheureusement d'actualité avec le procès de l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 : la lutte contre le terrorisme. Nous avons tous à l'esprit les attentats perpétrés sur le territoire français, dont le bilan humain depuis 2012 est extrêmement lourd, avec 271 morts et 1 200 blessés. Le Royaume-Uni a été touché lui aussi. Seize attentats, dont celui de la Manchester Arena, qui a fait 22 morts et 139 blessés le 23 mai 2017, ont été perpétrés sur le territoire.

La menace terroriste reste élevée dans nos deux pays. Comme vous le savez, la menace porte désormais moins sur une attaque de grande ampleur organisée depuis l'étranger, et davantage sur des actes commis par des individus isolés, souvent autoradicalisés.

Dans un tel contexte, il est essentiel de s'intéresser aux navires qui traversent la Manche. On me l'a dit en audition : *« un ferry peut faire un Bataclan et avec une difficulté supplémentaire pour intervenir rapidement : l'accès au navire »*.

Or, les liaisons transmanche accueillent un nombre très élevé de passagers. En 2019, avant la crise sanitaire, on comptait 14,31 millions de passagers dans la Manche et en mer du Nord, dont 8,5 millions transitaient par Calais. On devrait revenir à des chiffres similaires d'ici 2023. De plus, les flux de passagers augmenteront nécessairement avec les grands événements sportifs qui se tiendront bientôt en France, la coupe du monde de rugby à l'automne 2023 et les Jeux olympiques à l'été 2024.

Les ferries doivent donc disposer d'équipes pour assurer la sécurité des passagers et des équipages. Depuis 2016, des équipes de protection de navires à passagers (EPNAP), à l'efficacité reconnue, sont déployées à bord des navires battant pavillon français. L'arrangement technique, signé par la France et le Royaume-Uni le 9 décembre 2016, qui inclut les eaux britanniques, a toujours eu vocation à être transitoire. Il ne concerne que les EPNAP françaises et apparaît juridiquement incomplet.

L'accord signé par la France et le Royaume-Uni le 26 juillet 2021 est composé d'un préambule et de dix-huit articles. La coopération bilatérale dispose ainsi d'un cadre juridique beaucoup plus précis et complet mais aussi de nouveaux outils.

L'article 3 précise le champ géographique de l'accord. Les articles 4 à 6 prévoient des échanges d'informations et de bonnes pratiques. L'article 7 prévoit, pour les opérateurs, la possibilité d'utiliser des agents privés non armés, si les parties l'autorisent. Même si les compagnies ne les utilisaient pas jusqu'ici, cet article a le mérite d'encadrer la procédure.

L'article 8 concerne le déploiement d'agents de l'État par une partie dans un navire battant son pavillon. Pour la France, il s'agit des EPNAP, une équipe de gendarmes maritimes, et éventuellement de fusiliers marins en renfort. Si elles y sont autorisées par les parties, ces équipes peuvent porter des armes et des munitions.

Les articles 9 et 10 traitent des interventions d'urgence. Aux termes de l'article 9, les agents de l'État peuvent « *prendre les mesures provisoires nécessaires pour écarter un danger imminent pesant sur la vie ou l'intégrité physique des personnes, en faisant un emploi raisonnable de la force, y compris de leur arme de service, dans les limites fixées par le droit de la partie d'envoi et de l'État côtier* ». L'article 10 prévoit quant à lui des opérations de contre-terrorisme maritime avec l'intervention d'unités gouvernementales spécialisées. Enfin, les articles 13 et 14 organisent des priorités de juridiction et le règlement des dommages.

Cet accord est nécessaire pour lutter contre le terrorisme mais il doit être accompagné de moyens supplémentaires. Or, je suis bien placé pour le savoir, le Royaume-Uni peut se montrer décevant quand il doit passer à l'action. À l'automne 2020, j'avais présenté un avis budgétaire sur la situation migratoire dans la Manche et sur l'insuffisante participation du Royaume-Uni sur le sujet. Les autorités britanniques font preuve du même immobilisme lorsqu'il s'agit de faire cesser le déversement d'eaux usées dans la Manche, un scandale écologique. Ma circonscription n'est pas la seule à être concernées par les conséquences considérables de ce déversement, à la fois sur la pêche et sur la qualité de vie des Français qui vivent près de la côte.

Dans le cadre de cet accord, le Royaume-Uni doit rattraper son retard en déployant des agents d'État sur les navires, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici. Pour sa part, la France doit augmenter la fréquence de déploiement des EPNAP, notamment lors des pics touristiques.

Même si la mise en place de moyens supplémentaires n'est pas garantie, l'accord est indispensable car il contribue à renforcer la sécurité des passagers. Je vous invite à voter sans réserve en faveur de son approbation. Déjà approuvé par le Parlement britannique, il sera officiellement ratifié par le Royaume-Uni dès la transmission par la France d'une note d'achèvement des procédures.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Sylvain Maillard (RE).** Cet accord représente une avancée indéniable dans la coopération franco-britannique en matière de sécurité, un domaine où le partenariat entre nos deux pays a acquis ces dernières années une nouvelle ampleur. Je pense notamment au traité de Lancaster House, signé en 2010. Il témoigne de la confiance mutuelle qui existe de part et d'autre de la Manche. Cet accord est aussi un geste diplomatique fort puisqu'il intervient dans le contexte récent du Brexit.

L'accord aura des retombées concrètes. Il vient pérenniser un dispositif mis en place en 2016, que la menace terroriste grandissante a rendu plus que nécessaire. Plus de 14 millions de personnes empruntent chaque année le canal de la Manche et la mer du Nord. Alors que le terrorisme a évolué, touchant plus souvent des espaces publics avec beaucoup de passages, tels les gares ou les ports, ce traité assure une meilleure coordination opérationnelle entre les forces françaises et britanniques et leur permet d'agir sur les eaux de chaque État. Espérons qu'il essaïmera et que d'autres accords se noueront avec des pays alliés, pour plus de sécurité. Le groupe Renaissance votera sans réserve en faveur de ce texte.

**M. Joris Hébrard (RN).** Tout a été dit sur les enjeux de cet accord, à la fois opérationnel, diplomatique et juridique ; on ne peut que saluer la volonté de nos deux pays de faire front commun sur ces questions.

Le risque que des actes terroristes soient perpétrés sur des navires ou dans des zones portuaires existe bel et bien. Force est de constater que si nous sommes obligés, aujourd'hui, de sécuriser tous les lieux sensibles ou symboliques, c'est parce que les individus susceptibles de commettre ces actes criminels ou terroristes circulent en parfaite liberté et en toute impunité.

L'actualité, malheureusement, l'a montré : nos centres-villes sont le théâtre de scènes dignes du Far-West, où les trafiquants règlent leurs comptes et défendent leur territoire avec des armes de guerre. Quand on sait la porosité des barrières entre les différents milieux, on ne peut qu'être sur ses gardes : ces mêmes armes pourraient se retrouver entre les mains de terroristes. Nous pouvons d'ailleurs nous estimer chanceux qu'aucun acte terroriste n'a été commis en ces lieux !

Finalement, le grand marché européen et la libre circulation des biens et des personnes aura donné aux terroristes toute liberté pour occuper nos territoires et s'y approvisionner en armes et en explosifs. Par contre, pour les honnêtes gens qui veulent voyager, prendre l'avion ou visiter la tour Eiffel, il n'y a jamais eu autant de contraintes !

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, il y a une vie après l'Union européenne. Nos amis grands bretons en sont la preuve. L'Europe n'a jamais été aussi vulnérable que depuis qu'elle a ouvert ses frontières et dérégulé ses marchés. Elle s'est convertie idéologiquement aux politiques libérales, pour le plus grand bénéfice de ses concurrents. Il y a quarante ans, il s'agissait de freiner l'interventionnisme de l'État. Aujourd'hui, on le voit bien avec cet accord intergouvernemental, ce sont les États qui doivent organiser la prévention et la riposte contre ceux qui veulent nous nuire.

**Mme Nathalie Oziol (LFI).** Nous avons étudié avec attention ce projet de loi et nous sommes d'accord sur la nécessité de légiférer sur les questions de sécurité maritime. La question est complexe, surtout lorsqu'il s'agit de construire du droit entre des pays aux cultures juridiques éloignées, qui plus est dans le contexte post-Brexit.

Les questions relatives à l'antiterrorisme nous intéressent. Nous y avons consacré un livret, au sein duquel nous défendons une lutte antiterroriste qui réponde à la raison, en renforçant les moyens en personnel et en matériels des services, en insistant sur la prévention et le renseignement humain.

Nous souhaitons quelques éclaircissements et attirons votre attention sur deux points.

Celui de la sécurité privée, d'abord. Nous regrettons que l'État se désengage de ses missions régaliennes et qu'une place toujours plus grande soit donnée au privé dans ce que vous appelez le « continuum de sécurité » ou encore le « cœur de métier ». Nous pensons qu'il faut délimiter de manière stricte le champ de la sécurité privée. Dans les articles 7, sur le déploiement d'agents privés, et 9, sur l'intervention en situation d'urgence des agents privés, la question de la formation se pose, compte tenu de la complexité du droit maritime. Pouvez-vous garantir que les entreprises privées forment bien leurs agents ? Prévoyez-vous des moyens de contrôle au niveau de la formation ? Par ailleurs, que se passera-t-il en cas de plainte envers des agents privés ? Des structures existent pour les forces de police, dont nous voudrions qu'elles soient indépendantes. *Quid* des agents du privé ?

En second lieu, l'objet de cet accord est-il uniquement de lutter contre le terrorisme ? Dans la mesure où il fait office de laboratoire juridique, n'existe-t-il pas un risque de le voir s'étendre aux questions migratoires ?

**M. Pierre Cordier (LR).** Il était de tradition, autrefois, de remercier le rapporteur pour la qualité de ses travaux. Je pense qu'il s'agit, de la part de nos collègues, d'un simple oubli.

Il ne nous a pas échappé que des actes de terrorisme pourraient être commis sur des navires à passagers ; mais ces bateaux peuvent aussi transférer des personnes mal intentionnées d'un pays à l'autre. J'imagine que ces dernières ne prennent pas forcément les lignes régulières pour aller accomplir leurs basses besognes dans le pays situé en face. Qu'en est-il des navires transportant moins de douze passagers ? Des contrôles peuvent-ils y être effectués ?

**M. Frédéric Zgainski (DEM).** Alors que nous ne connaissons que trop bien les conséquences du manque d'échange d'informations et de collaboration entre les pays, nous devons nous féliciter de la signature d'un tel accord.

La coopération avec le Royaume-Uni prend d'autant plus de sens que nos pays ont été les cibles du terrorisme par le passé et qu'ils continuent d'être régulièrement menacés. Cet accord est essentiel car 14 millions de personnes environ empruntent chaque année les ferries transmanche.

Nos deux pays ayant connu ces dernières années une relation plutôt instable, je tiens à saluer la volonté de nos gouvernements de continuer à faire avancer ces dossiers essentiels, marqueurs d'une confiance imperméable aux aléas.

L'arrangement technique conclu en 2016 comportait plusieurs flous juridiques, ce qui ne garantissait pas parfaitement la sécurité des passagers et des agents. La définition d'un cadre clair pour l'exécution des missions de police mais surtout la définition précise des situations d'urgence dans lesquelles ces agents sont amenés à intervenir en dehors de leur juridiction représentent autant de minuties juridiques qui permettent aux agents français et britanniques de garantir la sécurité des passagers en toute sérénité. Cet accord permettra au Royaume-Uni d'assurer lui aussi la sécurité des navires battant son pavillon, ce qui est une avancée très concrète.

Espérons que nos voisins prendront toute la mesure de la charge qui leur incombe, afin de garantir la sécurité de tous et de faire de cet accord un modèle. Comme vous le rappelez dans votre rapport, il n'existe pas de traité comparable, dans lequel deux pays auraient poussé aussi loin la précision technique concernant leur coopération en matière de lutte contre le terrorisme. Conclure d'autres accords de ce type, avec l'Italie par exemple, serait une avancée. Nous pourrions aussi envisager la définition d'un cadre précis au niveau européen, dans le même domaine.

**M. Guillaume Garot (SOC).** Je salue à mon tour l'implication du rapporteur. L'objet de cet accord est d'apporter une meilleure sécurité juridique que l'accord de 2016. Vous insistez, à juste titre, sur la menace terroriste présente de part et d'autre de la Manche. Je rappelle qu'au Royaume-Uni, seize attentats ont été commis et huit attaques déjouées depuis 2015 ; les attentats en France ont été largement plus meurtriers et 70 autres attaques ont été déjouées depuis 2012.

Les députés du groupe Socialistes et apparentés partagent l'analyse du rapporteur sur la nécessité d'accompagner le cadre juridique de vrais moyens d'action – cela ne sera pas simple, tant les finances du Royaume-Uni sont l'objet de vives tensions – et ils voteront ce texte.

**Mme Stéphanie Kochert (HOR).** De nombreux dispositifs font désormais partie de notre vie quotidienne, à l'instar du plan Vigipirate qui illustre l'engagement constant des femmes et des hommes qui composent nos forces armées. Vivre en sécurité demeure l'une des priorités de nos concitoyens. Parmi les réponses que nous pouvons apporter, celles qui ont trait à la sécurité des espaces transfrontaliers, dont la très dynamique zone maritime de la Manche, sont fondamentales.

Le groupe Horizons et apparentés votera en faveur de cet accord, qui permet d'assurer au mieux la protection des personnes transportées sur les navires. Il serait en effet inadmissible de limiter l'action des agents de sécurité privée ou d'État en pleine mer, au gré de la situation géographique du navire. Comme l'a indiqué le Conseil d'État, l'accord assure un juste équilibre : l'intervention des autorités britanniques est bien encadrée, limitée dans l'espace et dans le temps ; les autorités maritimes et portuaires françaises peuvent intervenir rapidement en cas d'acte illicite.

Enfin, à l'heure où le Brexit rend difficiles les relations diplomatiques entre la France et le Royaume-Uni, notamment sur la pêche, cet accord montre qu'un consensus est possible entre nos deux pays. C'est donc un signal positif pour les négociations futures.

**M. Aurélien Taché (ÉCOLO-NUPES).** Je vous remercie pour votre travail, monsieur le rapporteur, qui va dans le sens d'une coopération beaucoup plus forte avec nos voisins britanniques. Il est primordial d'assurer la sécurité des passagers des navires traversant la Manche et cet accord va dans le bon sens.

Votre rapport contient une courte analyse de l'état de la menace terroriste en France et au Royaume-Uni. Nos services de police et de renseignement font un travail remarquable pour empêcher de nouvelles attaques. Il me semble toutefois nécessaire de mettre en avant, comme le fait le rapport d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe, paru cette année, l'augmentation du risque d'attentats provenant de l'ultra-droite...

**M. Nicolas Dupont-Aignan (NI).** Ou de l'ultra-gauche !

**M. Aurélien Taché (Écolo-NUPES).** Libre à vous d'en parler, cher collègue. J'ai déposé l'an dernier une proposition de loi *relative à l'encadrement du survivalisme* et à la *lutte contre les dérives* et menaces associées. En effet, il existe toute une frange hautement politisée de l'extrême droite qui utilise le prétexte du survivalisme pour organiser des camps d'entraînement paramilitaire et d'embrigadement idéologique. Partout en Europe, l'extrême droite la plus violente s'organise et commet des attaques contre des personnes de confession juive ou musulmane, des mosquées, des synagogues, des lieux de rencontres LGBT. Selon Europol, 45 % des interpellations en lien avec des affaires de terrorisme d'extrême droite réalisées dans l'Union européenne en 2021 l'ont été en France. Chez nos voisins européens, la situation est la même. En Allemagne, en 2015, la candidate CDU pour la mairie de Cologne, Henriette Recker, a été violemment attaquée ; en juin 2019, un préfet, membre du même parti, a été assassiné.

Le groupe Écologiste-NUPES soutiendra cette initiative et tout ce qui va dans le sens d'une coopération accrue avec nos alliés pour lutter contre toutes les formes de terrorisme.

**Mme Estelle Youssoufa (LIOT).** Je remercie Pierre-Henri Dumont pour la qualité de son rapport. Cet accord permettra de mieux structurer la coopération sécuritaire entre la France et le Royaume-Uni, tout en respectant la souveraineté de chaque État.

Cette actualité percute celle de la gestion des migrants dans la Manche. On le sait, la coopération avec le Royaume-Uni n'est pas au beau fixe, ce qui renforce les risques en matière de sécurité maritime. La Manche étant l'une des routes maritimes les plus empruntées au monde, de nombreuses embarcations illégales risquent, si elles ne coulent pas d'elles-mêmes, d'entrer en collision avec d'autres navires. La militarisation grandissante de la Manche répond également aux craintes

concernant des activités sous-marines clandestines, comme nous l'avons vu avec les explosions, en mer Baltique, dans les gazoducs Nord Stream. Cela n'est pas une hypothèse puisqu'en janvier de cette année, la marine russe était en manœuvres militaires au Sud-Ouest de l'Irlande. C'était la première fois en vingt ans qu'une armée étrangère manœuvrait dans cette zone. Celle-ci n'a pas été choisie par hasard, puisque le câble sous-marin de fibre optique doté de la plus grande capacité au monde, qui reliera l'Europe à l'Amérique du Nord, y passera bientôt. Le fort trafic, ainsi que la militarisation accrue dans cette zone rendent nécessaire une coopération renforcée entre la France et le Royaume-Uni.

Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoire soutiendra ce projet de loi.

**Mme Emmanuelle Ménard (NI).** Merci, monsieur le rapporteur, pour ce travail très complet. Dans l'étude d'impact, il est indiqué que les îles Anglo-Normandes font partie du champ d'application de l'accord puisque leurs eaux sont traversées par certaines liaisons maritimes transmanche. Il est aussi indiqué que la mise en œuvre de l'accord se fera par l'intermédiaire d'arrangements entre le Royaume-Uni et les îles Anglo-Normandes ; la France, qui se verra communiquer le détail de ces arrangements, n'aura pas son mot à dire. Pourquoi une telle décision alors qu'il existe des liaisons entre la France et les îles Anglo-Normandes ?

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je dois faire part d'un léger étonnement, même si j'ai fini par croire ce que disait mon vieil ami Max Gallo, avec qui j'étais souvent en désaccord mais que j'estimais beaucoup : pour lui, la seule loi de l'Histoire, c'était la surprise. Il est un peu étonnant qu'il ait fallu attendre que les Britanniques sortent de l'Union européenne pour qu'on arrive à un arrangement mettant un terme à une relation qui était jusque-là totalement asymétrique entre la France et le Royaume-Uni.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Monsieur Maillard a évoqué les accords qui pourraient suivre celui que nous examinons. J'évoque dans mon rapport, s'agissant de la liaison entre la France continentale et la Corse, qui présente les mêmes risques, la question des navires battant pavillon italien. Le traité du Quirinal pourrait permettre d'avancer sur ce type de sujet. Si l'accord conclu avec le Royaume-Uni fonctionne bien, nous pourrions peut-être arriver à le dupliquer.

J'ai été un peu étonné que Monsieur Hébrard établisse un lien entre la circulation des armes à feu et les risques d'attentats, d'une part, et la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen, d'autre part. Permettez-moi de souligner que le Royaume-Uni n'a pas été épargné par les attentats, alors qu'il n'a jamais fait partie de l'espace Schengen. Même à l'époque où ce pays était dans l'Union européenne, il y avait des contrôles juxtaposés à l'entrée du tunnel sous la Manche et de l'ensemble des ports.

Madame Oziol, le déploiement d'agents de sécurité privée n'est qu'une possibilité ouverte par l'accord. Elle existe déjà mais elle n'est pas utilisée. Par

ailleurs, l'accord précise que les agents de sécurité privée ne pourront pas être armés. La législation britannique l'interdit. J'ai demandé au directeur général et au responsable de la sécurité de la société DFDS Seaways, que j'ai auditionnés, s'ils avaient déjà fait appel à des sociétés de sécurité privée et s'ils comptaient le faire. Leur réponse a été négative dans les deux cas. Cela coûte cher, alors même que le trafic n'est pas encore revenu au niveau antérieur à la crise du coronavirus. Le recours à la sécurité privée ne fait pas partie des plans des compagnies : ce n'est qu'une possibilité en cas de problème, qui pourra être utilisée sans avoir à conclure en urgence un nouvel accord.

Le déroulement de la coupe du monde de rugby et des Jeux olympiques en France devrait conduire à des pics de traversées et nous pourrions demander au ministre de l'intérieur s'il compte déployer davantage d'EPNAP dans ce contexte. J'estime, pour ma part, que c'est plutôt un rôle qui doit revenir à la gendarmerie maritime car c'est une solution beaucoup plus simple, beaucoup plus encadrée et aussi beaucoup plus régaliennne.

Sur le plan juridique, si un agent de sécurité privée commet une infraction, les poursuites ont lieu suivant le droit applicable dans les eaux où le navire se trouvait. L'article 12 est relatif aux modalités d'enquête en cas d'infraction et l'article 14 traite de la question des dommages causés.

Monsieur Cordier, il n'existe pas de navires à passagers transportant moins de douze personnes pour les liaisons transmanche, notamment parce qu'ils ne seraient pas rentables. L'accord n'en parle donc pas. En réalité, dans certaines compagnies, aucun navire de moins de 300 passagers ne fait la traversée. Depuis Calais, certains ferries transportent 2 500 passagers. S'agissant du risque de sécurité, on voit mal l'intérêt de commettre un attentat sur des navires de moins de douze passagers. Sans chercher à donner de mauvaises idées, on pourrait commettre plus de dommages en attaquant un bus à Paris.

**M. Pierre Cordier.** C'est à la circulation de personnes à bord de petits navires que je pensais.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** La convention porte sur les navires à passagers. Les navires de pêche, par exemple, ne sont donc pas concernés.

Monsieur Zgainski m'a demandé s'il était possible d'adopter un cadre européen. Chacun sait le temps que peuvent prendre certaines négociations au niveau européen. Il vaut mieux travailler au niveau bilatéral, entre États qui voient l'intérêt d'avancer.

Monsieur Taché, le risque d'attentat provenant de l'ultra-droite a effectivement augmenté selon le dernier rapport d'Interpol sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'Union européenne. C'est une réalité et je suis heureux que vous ayez pu présenter votre action parlementaire...

Madame Youssouffa, je partage vos préoccupations concernant certaines provocations d'États tiers. Le détroit du Pas-de-Calais n'est pas épargné. J'ai fait état devant cette commission, lors de la précédente législature, des violations régulières de notre espace aérien et de nos eaux territoriales par des avions et des navires russes. Ce n'est ni récent, ni isolé ; il s'agit, selon moi, de tester les limites et les pays baltes ne sont pas les seuls concernés.

Vous avez posé une question très pertinente, madame Ménard. C'est d'abord les îles Anglo-Normandes et le Royaume-Uni que concernent les arrangements qu'ils passent entre eux pour la mise en œuvre de l'accord, et cela n'a pas d'incidence sur celui-ci, comme le précise l'étude d'impact.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Il existe aussi des flux très importants, et même des trafics, entre les îles Anglo-Normandes et la France.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Les îles Anglo-normandes sont concernées par l'accord pour la liaison avec la France mais la liaison entre les îles Anglo-Normandes et la Grande-Bretagne est une question de droit interne britannique.

Par ailleurs, ce sera aux Britanniques de mettre en place des équipes de protection dans les navires battant leur pavillon, qui partent de France et se rendent dans les îles Anglo-normandes. À l'heure actuelle, nos EPNAP n'ont pas d'équivalent.

J'ajoute que des EPNAP ne sont pas présentes dans l'ensemble des navires effectuant des liaisons transmanche : ces équipes sont déployées en fonction d'un travail de renseignement – l'accord prévoit d'ailleurs un échange de renseignements. Une difficulté est l'existence de délais incompressibles pour le déploiement d'unités de gendarmerie à bord des navires : l'accord des autorités britanniques est nécessaire mais la question de notre réactivité se pose aussi, puisqu'il faut parfois quarante-huit heures. Il serait bon de travailler sur ces délais, notamment dans la perspective des grands événements sportifs que j'ai rappelés. Par ailleurs, les membres des EPNAP sont considérés comme des passagers. S'il ne reste plus de places, le déploiement d'une EPNAP est ainsi impossible. Il me semble qu'il faudrait étudier cette question avec le ministère de l'intérieur et les compagnies, afin de pouvoir assurer au mieux la sécurité des passagers.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Merci pour votre très intéressant rapport sur cette question qui nous donne un peu une image de ce que pourrait être l'amélioration de nos relations avec les Britanniques, au-delà de tous les malentendus et les procès, de part et d'autre, légués par le Brexit.

\*

**Article unique** (approbation de l'accord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche)

*La commission **adopte** l'article unique **non modifié**.*

*L'ensemble du projet de loi est **ainsi adopté**.*



**ANNEXE 1 :**  
**TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche, signé à Paris le 26 juillet 2021, et dont le texte est annexé à la présente loi.

## **ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

M. Pierre-Yves KERDONCUFF, rédacteur, sous-direction de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement

M. Vincent GOUILLART, rédacteur, sous-direction de l'Europe occidentale et nordique, direction de l'Union européenne

Mme Heloïse ABDALAN, conseillère juridique, sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles, direction des affaires juridiques

M. Guillaume MOUNIER, chef de la mission des accords et traités, direction des affaires juridiques

M. Pierre DOUSSET, conseiller juridique, mission des accords et traités, direction des affaires juridiques

- **Ministère des armées**

Mme Barbara AVENTINO-MARTIN, adjointe à la sous-directrice du droit international et européen, direction des affaires juridiques

- **Ministère de l'intérieur**

Mme Marine CORGIE, adjointe au chef de la mission juridique, direction des affaires européennes et internationales

- **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**

M. Gilles DODE, chargé de mission – domaine maritime, Protection et Sécurité de l'État/Planification de sécurité nationale

- **Société DFDS Seaways SAS**

M. Jean-Claude CHARLO, directeur général

M. Cyril BOUILLANT, responsable sécurité et sûreté maritime

### ANNEXE 3 : COMPAGNIES MARITIMES CONCERNÉES PAR L'ACCORD ET DÉTAIL DE LEUR FLOTTE

Compagnies maritimes	Flotte sous pavillon français	Flotte sous pavillon britannique	Flotte sous pavillon étranger
Britanny Ferries	Armorique – Barfleur – Bretagne – Cotentin – Galicia – Mont st Michel – Normandie – Pont- Aven – Salamenca - Pelican	/	Connemara (Chypre)
DFDS Seaways	Côte des Dunes – Côte des Flandres – Côte d'Opale	Dover Seaways – Dunkerque Seaways – Delft Seaways	/
P&O Ferries	/	/	Pride Of Canterbury – Pride of Kent – Spirit of Britain – Spirit of France (Chypre) -
Condor Ferries			Condor Rapide – Condor Liberation – Commodore Clipper – Commodore GoddWill (Bahamas)
Stena Line		Stena Europe – Stena Adventurer – Stena Superfast VII – Stena Superfast VIII – stena Performer – Stena Precision – Stena Baltica	Stena Nordica (Bahamas) – Stena Horizon (Italy)
Manche Iles	Marin Marie – Victor Hugo		
Irish Ferries			Epsilon (Chypre) – Oscar Wilde (Allemagne) – Isle of Inishmore (Chypre) – Ulysses (Chypre)

Source : SGDSN.