

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

NOR : EAEJ2217771L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

L'accord intergouvernemental franco-britannique relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche s'inscrit dans la continuité des travaux engagés depuis 2015 dans le cadre de la lutte contre la menace terroriste et vise à structurer la coopération bilatérale franco-britannique en matière de sûreté maritime et portuaire.

Dans un contexte de menace terroriste amplifiée par les attentats de 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 assurant les liaisons maritimes entre la France et le Royaume-Uni, le Premier ministre a autorisé, le 14 avril 2016, le déploiement d'agents armés de l'État à bord des navires à passagers battant pavillon français. En l'absence de tout accord avec les autorités du Royaume-Uni, ces agents devaient cependant cesser leur mission lors de l'entrée des navires dans les eaux sous souveraineté britannique. Afin de leur permettre de poursuivre leur mission durant la totalité du transit, un arrangement technique permettant l'embarquement d'équipes de protection de navires à passagers (EPNAP)¹ françaises à bord des navires à passagers battant pavillon français² a été conclu entre la ministre des armées française et le secrétaire d'État pour l'intérieur du Royaume-Uni en décembre 2016³. Dans la continuité de cet arrangement technique, des négociations ont visé, au cours de l'été 2017, à convaincre les autorités britanniques du bien fondé d'un accord intergouvernemental établissant une coopération bilatérale structurée en la matière.

¹ Ces équipes sont composées de gendarmes maritimes, pouvant être renforcés par des fusiliers marins.

² Arrangement entre la ministre des Armées de la République française et le secrétaire d'État pour l'Intérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au déploiement d'agents de l'État français embarqués sur des lignes de ferries, signé le 9 décembre 2016 (non publié). Cet arrangement est reconduit annuellement dans l'attente de l'établissement d'un accord intergouvernemental.

³ Prorogé à plusieurs reprises, cet arrangement technique expirera le 31 septembre 2022.

Le principe de cet accord a été validé par les deux États en décembre 2017, à l'occasion de la réunion du *High Level Group* (HLG) et annoncé lors du sommet de Sandhurst en janvier 2018.

Inspiré pour partie des dispositions pertinentes du traité de Prüm relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale (traité auquel le Royaume-Uni n'est pas partie)⁴, cet accord s'articule autour de quatre chapitres, dont les deux principaux portent sur les mesures de coopération visant à prévenir et à faire cesser les actes illicites en mer et dans les ports. Ainsi, le présent accord encadre, notamment, le déploiement d'agents privés ou d'agents des États français ou britannique à bord des navires battant pavillon respectivement français ou britannique ainsi que les modalités d'une intervention conjointe visant à apporter une première réponse en cas d'acte illicite pouvant mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes, tel que défini à l'article 3 de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, adoptée à Rome le 10 mars 1988, dénommée « convention SUA »⁵, à bord d'un navire à passagers en transit dans la zone géographique de l'accord située entre les rives des deux États en Atlantique, Manche et en mer du Nord, y compris les îles anglo-normandes et dont les coordonnées sont précisées dans l'article 3 de l'accord.

II. Historique des négociations

Les négociations avec les Britanniques ont été conduites par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), avec le soutien des ministères concernés (ministères des armées, de l'intérieur, de la justice et chargé des transports). À la suite de plusieurs mois de concertation interministérielle et de négociations bilatérales, et dans la continuité des travaux engagés avec les Britanniques depuis 2015, notamment au sein de la comitologie mise en place par les accords de Lancaster House⁶, les Parties ont abouti à un texte permettant de structurer la coopération franco-britannique en matière de sûreté du trafic de navires à passagers dans la Manche.

Ce groupe de travail interministériel, mené sous l'égide du SGDSN, a ainsi abouti à un projet d'accord susceptible d'être soumis au Royaume-Uni à l'été 2019, date à laquelle les négociations ont débuté après une présentation, à Londres, du projet de texte aux autorités britanniques, très soucieuses de comprendre la genèse et les objectifs recherchés. Freinées par la crise sanitaire en 2020, les négociations ont pu reprendre sous l'impulsion du SGDSN sur un rythme soutenu au premier semestre 2021.

La prise en considération des îles anglo-normandes dans le champ d'application de l'accord a fait l'objet de nombreuses discussions, afin que, sans remettre en question le caractère strictement

⁴ [Traité relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale](#), fait à Prüm le 27 mai 2005.

⁵ [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.

⁶ Les accords de Lancaster House signés le 2 novembre 2010 désignent deux traités, une lettre d'intention signée par les deux ministres de la Défense et une déclaration au sommet. [Le premier traité](#) concerne notamment la coopération en matière de défense et de sécurité. Le Président de la République français et le Premier ministre britannique restent à la tête de la relation bilatérale, les conseillers en matière de sécurité et de diplomatie formant le *Senior Level Group*.

bilatéral de l'accord, une attention particulière soit portée au statut des îles de Jersey et Guernesey⁷. Il a finalement été décidé que ces dernières feraient partie du champ d'application territorial étant donné que leurs eaux sont traversées par certaines liaisons maritimes transmanche. A cet égard, les dispositions de l'accord seront mises en œuvre par l'intermédiaire d'arrangements entre le Royaume-Uni et les îles anglo-normandes. Ces arrangements, auxquels la France ne sera pas partie mais qui lui seront communiqués, auront pour seul objet de décider la mise en œuvre de l'accord dans les eaux des îles anglo-normandes sans en altérer aucunement le contenu.

Au cours des négociations, la Partie britannique a plus particulièrement sollicité la Partie française sur l'interprétation des stipulations de la convention de Montego Bay relatives au droit applicable à bord des navires privés battant pavillon d'un État dans les eaux sous souveraineté d'un autre État, sur la référence à l'article 3 de la « convention SUA » ainsi que sur les compétences du capitaine du navire, sur les stipulations portant sur les enquêtes, diligentées ou non dans un cadre pénal, et sur les priorités de juridiction. Les particularités des systèmes juridictionnels respectifs ont suscité des échanges nourris. Les Parties se sont attachées, dans ce cadre, à ne pas remettre en cause les mécanismes usuels applicables dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.

Les négociations ont abouti au cours du mois de juin 2021. En l'absence de perspective à court terme de sommet franco-britannique, la rencontre du 26 juillet 2021 réunissant à Paris les ministres britanniques des Affaires étrangères et de la Défense et leurs homologues français au format « 2+2 » initié par le traité de coopération militaire de Lancaster House (2010), est apparue comme une opportunité à saisir pour procéder à la signature de cet accord.

La signature de ce texte devra être complétée par la rédaction d'un arrangement technique précisant, dans ce nouveau cadre, les modalités d'embarquement des EPNAP et par l'élaboration d'une planification conjointe en matière d'opérations de contre-terrorisme maritime⁸. Ce nouvel arrangement devrait être préparé courant 2022 puis signé à l'issue du processus d'autorisation parlementaire d'approbation du présent accord.

III. Objectifs de l'accord

L'objectif général de l'accord est de structurer la coopération bilatérale franco-britannique en matière de sûreté maritime et portuaire. Il constitue une réelle avancée opérationnelle, diplomatique et juridique et vise à partager les informations relatives aux menaces dans le domaine maritime dans la Manche, déployer des agents privés ou des équipes d'agents des États français ou britannique à bord des navires battant pavillon français ou britannique et être en mesure de conduire une intervention conjointe franco-britannique de contre-terrorisme maritime, en cas d'évènement survenant sur un navire d'intérêt dans la zone de l'accord. L'accord vise enfin à organiser les priorités de juridiction et le règlement des dommages.

⁷ Chacune de ces îles est une possession de la couronne britannique. Les îles et leurs dépendances sont partagées entre deux bailliages (nom donné à la subdivision administrative propre aux îles anglo-normandes) :

- le bailliage de Jersey (l'île de Jersey avec ses écueils inhabités) ;
- le bailliage de Guernesey (les îles de Guernesey, Sercq, Aurigny et leurs dépendances).

Dans le cadre du bailliage de Guernesey, Sercq et Aurigny sont elles-mêmes autonomes, chacune ayant son propre parlement et son administration locale. Les deux bailliages jouissent d'une autonomie interne, sauf pour la défense et la diplomatie. Une loi du Royaume-Uni ne s'applique à un bailliage que sur la demande d'un gouvernement insulaire.

⁸ Voir *infra*, partie IV A) sur les conséquences administratives.

1 Sur le partage des informations

Le partage d'informations d'intérêt tel que prévu par les articles 4 et 5 de l'accord comprend essentiellement :

- le partage de l'évaluation de la menace visant la sûreté maritime et portuaire dans la zone de l'accord ;
- le recueil d'informations par les dispositifs déployés de protection des navires ;
- les échanges de bonnes pratiques dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire.

Ce partage d'informations est notamment encadré par l'accord général de sécurité entre la France et le Royaume-Uni, signé à Londres le 27 mars 2008⁹ pour ce qui concerne l'échange de données classifiées, et s'appuie par ailleurs sur les procédures opérationnelles déjà en vigueur¹⁰.

2 Sur le déploiement des agents privés et des agents de l'État sur les navires à passagers

2.1 Le déploiement aux fins de prévention des actes illicites

a) Le déploiement des agents privés de protection des navires

La mise en place d'agents privés de sécurité sur des navires battant pavillon français, telle qu'elle est prévue par l'article 7 de l'accord est autorisée, au regard du droit français, par les dispositions de l'article L. 5441-1 du code des transports¹¹, dans sa rédaction résultant de l'article 61 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, dite loi « Leroy » et du 4° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure¹². Ces dispositions permettent de confier à des agents privés une mission de protection -sans autre précision- contre des menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal¹³ ou d'actes de terrorisme tels que définis au titre II du livre IV du code pénal. Toutefois, dans le cadre du présent accord, cette mission de protection est limitée aux actes illicites pouvant mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes. En effet, les infractions visées aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal portent sur le détournement de navires et visent en réalité les actes de piraterie. Or, la mission de protection à ce titre ne peut être exercée qu'au-delà de la mer territoriale, dans des zones fixées par arrêté du Premier ministre, lesquelles n'incluent pas la zone géographique couverte par l'accord.

Depuis la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique¹⁴, l'activité de protection mentionnée à l'article L. 5441-1 du code des transports¹⁵ peut être exercée dans les eaux territoriales et les eaux intérieures maritimes françaises, après autorisation du préfet maritime ou du délégué du

⁹ [Décret n° 2008-1333 du 16 décembre 2008](#) portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la protection réciproque des informations classifiées, signé à Londres le 27 mars 2008.

¹⁰ Notamment au travers d'un protocole de coopération institutionnelle judiciaire et policière en matière de lutte contre les formes graves de criminalité du 7 septembre 2015, d'un arrangement technique concernant l'échange d'informations sur le White Shipping dans la Manche et le Pas de Calais du 20 novembre 2017 et du réseau AQUAPOL de coopération policière européenne liée au milieu maritime et fluvial.

¹¹ [Article L.5441-1 du code des transports.](#)

¹² [Article L. 611-1, 4° du code de la sécurité intérieure.](#)

¹³ [Articles 224-6 à 224-8 du code pénal.](#)

¹⁴ [Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.](#)

¹⁵ Voir *supra*.

Gouvernement pour l'action de l'État en mer lorsqu'il existe un risque exceptionnel d'atteinte à la vie des personnes embarquées sur le navire.

En application des dispositions de l'article L. 5442-3 du code des transports¹⁶, les agents privés français peuvent être armés. Toutefois, au regard de l'interdiction légale faite aux agents privés britanniques d'être armés et des difficultés pour les autorités du Royaume-Uni d'admettre dans leurs eaux sous souveraineté des agents privés étrangers armés, il a été convenu que les agents privés déployés à bord des navires battant pavillon de l'un ou l'autre État, durant les liaisons transmanche, ne seraient pas armés.

b) Le déploiement des équipes de protection des navires à passagers (EPNAP)

Le déploiement des agents de l'État se fonde pour la partie française sur les dispositions des articles L. 3211-3 du code de la défense¹⁷ et L. 421-1 du code de la sécurité intérieure¹⁸, dans leur rédaction résultant de la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense¹⁹. Ces dispositions autorisent en effet les gendarmes à exercer leur mission en haute mer à bord des navires à passagers.

Dans le cadre de la prévention des actes illicites, les stipulations de l'article 8 de l'accord précisent que les compétences des agents de l'État s'exercent conformément à la législation de l'État dont ils sont ressortissants²⁰. Pour ce qui concerne les agents français, l'accord organise les compétences telles qu'elles sont reconnues aux gendarmes maritimes en matière de police administrative. En premier lieu, les agents, dans le cadre de leurs prérogatives en matière de police administrative, peuvent patrouiller afin de dissuader et de détecter des actes illicites tels que définis à l'article premier de l'accord. Les autres prérogatives sont exercées, en second lieu, sur le fondement du I de l'article 78-2-4 du code de procédure pénale²¹. Par ailleurs, l'article 8 (3) de l'accord prévoit que les agents des EPNAP doivent être autorisés à détenir et porter les armes à feu, munitions et équipements individuels indispensables à leur mission.

2.2. Le déploiement aux fins de cessation des actes illicites

Les stipulations de l'article 9 prévoient, aux fins de cessation d'un danger pour la vie et l'intégrité physique des personnes embarquées, qu'il s'agisse de l'équipage ou des passagers, l'intervention des agents privés et des agents de l'État. Ces agents ne peuvent intervenir que lorsque se présente une « situation d'urgence ». Cette notion est définie par le paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord, inspiré de l'article 25 du traité de Prüm. Dans ce cadre, il y a situation d'urgence :

- lorsque le fait d'attendre l'intervention des autorités compétentes de l'État côtier peut mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes ou,
- lorsque la perpétration d'un acte mettant en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes ne permet pas d'attendre l'intervention des autorités compétentes de l'État côtier.

a) L'intervention des agents privés

¹⁶ [Article L. 5442-3 du code des transports.](#)

¹⁷ [Article L. 3211-3 du code de la défense.](#)

¹⁸ [Article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure.](#)

¹⁹ [Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.](#)

²⁰ Les compétences des agents britanniques en matière de police administrative prévues par cet accord sont conformes à la législation britannique (*Policing and Crime Act 2017*, Chapitres 5, 6 et 7). Ces compétences cessent à l'entrée du navire dans la mer territoriale ou les eaux intérieures françaises et jusqu'à leur sortie.

²¹ [Article 78-2-4 du code de procédure pénale.](#)

Quelles que soient les eaux dans lesquelles survient une situation d'urgence (haute mer, eaux sous souveraineté de l'une ou l'autre des Parties), ces agents ne sont autorisés à faire usage que de la seule légitime défense telle qu'elle est définie par les législations de la Partie d'envoi et de l'État côtier²². S'agissant du droit français, l'exercice de la légitime défense est régi par les dispositions des articles 122-5 et 122-7 du code pénal²³.

b) L'intervention des agents de l'État

L'accord permet à ces agents de mettre en œuvre les « mesures provisoires nécessaires » visées à l'article 9 (3) ayant pour finalité la cessation des actes illicites y compris en recourant à la force. Le concept de « mesures provisoires nécessaires » est analogue aux stipulations du traité de Prüm. Elles impliquent que les personnes faisant l'objet de mesures de coercition soient remises au capitaine du navire à charge pour ce dernier de les remettre aux autorités judiciaires. Aucune mesure de police judiciaire, telle que le placement en garde à vue, l'interrogatoire ou la perquisition, n'est prévue.

S'agissant de l'usage des armes, les règles s'appliquant aux gendarmes français dans l'exercice de cette mission résultent des articles L. 2338-3 du code de la défense²⁴ et L. 435-1 du code de la sécurité intérieure²⁵ lorsque la commission d'un acte illicite survient dans les eaux sous souveraineté de l'État français et en haute mer. Dans l'hypothèse d'un acte illicite se produisant alors que le navire battant pavillon français se trouve dans les eaux sous souveraineté britannique, les règles résultant de la législation du Royaume-Uni s'appliqueront²⁶, en application des stipulations de l'article 9 (5) qui prévoient que toute mesure prise par les agents des EPNAP en vertu de l'article 9 sont exécutées dans le respect du droit de l'État côtier.

Enfin, s'agissant de l'intervention des agents britanniques dans les eaux sous souveraineté française, son articulation avec l'ordre juridique interne est plus précisément développée dans le paragraphe IV.B.c) *infra*.

3 Sur la conduite d'une action conjointe franco-britannique

L'article 10 organise la répartition des responsabilités de gestion de crise entre les Parties aux niveaux gouvernemental et opérationnel et les possibilités de concours qu'elles peuvent s'apporter mutuellement selon l'espace dans lequel la crise se déroule. Cet article fixe par ailleurs le cadre d'intervention des forces autres que les EPNAP par les deux États. Il appelle, enfin, la rédaction d'une planification conjointe précisant les modalités de déploiement de l'ensemble des forces de chaque Partie²⁷.

²² S'agissant du droit britannique, l'exercice de la légitime défense est régi par les dispositions de la Section 3 (1) du *Criminal Law Act 1967* et la *Common Law (self defence)*.

²³ [Articles 122-5 et 122-7 du code pénal.](#)

²⁴ [Article L. 2338-3 du code de la défense.](#)

²⁵ [Article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.](#)

²⁶ Voir notamment la Section 3 (1) du *Criminal Law Act 1967*, la *Common Law (self defence)* et la Section 117 *Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984*.

²⁷ Voir *infra*, partie IV B) sur les conséquences administratives.

Le fondement juridique de cette intervention est, pour partie, déterminé par les articles L. 1521-1 et suivants du code de la défense²⁸ relatifs à l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer (articles L. 1521-1 à L. 1521-18) et aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer²⁹.

4 Sur les priorités de juridiction et le règlement des dommages

Les articles 12 et 13 ont été rédigés à l'aune des dispositions relatives à l'entraide judiciaire figurant dans l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du 30 décembre 2020.

S'agissant de l'article 12 A, la faculté de la mise en place d'équipes conjointes d'enquêtes résulte d'une demande de la France, laquelle ne souhaitait pas en faire une obligation, susceptible de remettre en cause la coopération judiciaire existante entre les deux États.

La rédaction de l'article 12 B est le fruit d'un compromis entre les deux Parties visant à prendre en compte les spécificités du droit britannique en matière d'enquête (tout fait ou difficulté, quels qu'ils soient, alors même qu'aucune infraction n'est constatée, appellent une enquête) et celles du droit français sur la dichotomie entre police administrative et police judiciaire.

L'article 13 porte sur les priorités de juridiction s'agissant des infractions présumées commises par les agents de l'État, dans l'exercice de leurs fonctions. Les agents privés ne sont pas concernés par ces stipulations. Cet article comprend des stipulations qui ont été reprises de celles contenues assez classiquement dans les accords de statut des forces (« *Status of Forces Agreement* », SOFA) conclus par la France. En l'espèce, la Partie française s'est inspirée du SOFA OTAN afin d'obtenir l'aval de la Partie britannique.

Le paragraphe 1 de l'article 13 prévoit les règles de partage de la compétence de juridiction en cas d'infraction commise par un des membres du personnel. Ainsi, les autorités compétentes de chaque Partie exercent par priorité leur droit de juridiction en cas d'infraction commise, dans l'exercice de leurs fonctions, par les membres du personnel de leur Partie. La Partie ayant le droit d'exercer par priorité sa juridiction peut y renoncer.

Le paragraphe 5 de l'article 13 prévoit que, dans le cas d'une condamnation d'un agent d'une Partie par une autre Partie, la Partie dont relève l'agent pourra demander le transfèrement de celui-ci. Le cadre juridique en la matière est défini par la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées de 1983³⁰ et son protocole additionnel de 1997³¹, ainsi que par l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et la communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord d'autre part de décembre 2020, dont l'article 633 précise qu'il vise à compléter les dispositions et faciliter l'application entre les États membres, d'une part, et le Royaume-Uni d'autre part, de la convention de Strasbourg. Ces deux textes sont visés dans le présent accord.

²⁸ [Articles L. 1521-1 et suivants du code de la défense](#).

²⁹ S'agissant des fondements juridiques britanniques, ils sont prévus par le [Policing and Crime Act 2017](#), Chapitres 5, 6 et 7, dont le contenu est explicité par une [Factsheet on Border Security](#) et par un [Code of Practice](#).

³⁰ [Convention sur le transfèrement des personnes condamnées](#) et [décret portant publication](#) de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.

³¹ [Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées](#) et [décret portant publication](#) du protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.

Le paragraphe 6 de l'article 13 réaffirme le principe « *non bis in idem* », qui constitue une règle classique de la procédure pénale, déjà connu du droit romain, d'après lequel « *nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement à raison des mêmes faits* ». Cette règle, qui répond à une double exigence d'équité et de sécurité juridique, est reconnue et appliquée dans l'ordre juridique interne par l'ensemble des pays respectueux de l'État de droit. En France, elle figure notamment à l'article 368 du code de procédure pénale. Le principe « *non bis in idem* » est également consacré dans plusieurs instruments internationaux de protection des droits fondamentaux, tels que le pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 14 § 7)³², le protocole n° 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 4)³³ et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 50)³⁴. Le principe « *non bis in idem* » n'a pas seulement pour vocation de s'appliquer au niveau national, mais également dans les relations entre les États. Il a été repris dans l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'UE et le Royaume-Uni du 30 décembre 2020³⁵.

L'article 14 relatif au règlement des dommages distingue les dommages causés par une Partie aux personnels ou aux biens de l'autre Partie, dans le cadre de l'application des stipulations de l'accord, des dommages causés à une partie tierce par l'une ou l'autre des Parties :

- dans le premier cas, chaque Partie renonce à toute demande d'indemnisation à l'encontre de l'autre Partie à l'exception du cas où le dommage a été causé à la suite d'une faute intentionnelle (intention délibérée de provoquer le dommage ou négligence grave par exemple). La nature intentionnelle de la faute, la réalité des dommages ainsi que le montant de la somme à payer pour indemniser ces dommages sont alors déterminés par accord amiable entre les Parties. ;
- Dans le second cas, l'indemnisation des dommages à la tierce Partie est supportée d'un commun accord soit totalement par la Partie à qui le dommage est entièrement imputable soit partagé entre les Parties si ce dommage est imputable aux deux Parties ou qu'il est impossible de l'imputer à une seule Partie. Par ailleurs, la Partie sur le territoire de laquelle l'action est introduite peut, si nécessaire, se voir demander par l'autre Partie de prendre sa place dans les procédures de règlement des différends (amiable ou judiciaire) sans préjudice de ces règles d'indemnisations.

³² [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) et [décret portant publication](#) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³³ [Protocole n°7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) et [décret portant publication](#) du Protocole n°7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

³⁴ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) et décret portant publication de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁵ Articles 601 et 639 de [l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'UE et le Royaume-Uni du 30 décembre 2020](#).

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Cet accord est susceptible d'emporter des conséquences dans les domaines juridique et administratif.

A) Conséquences juridiques

a. Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Le présent accord s'articule avec les dispositions de l'ensemble des conventions suivantes, citées dans les visas de l'accord, pour lesquelles la France et le Royaume-Uni sont Parties :

- Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, adoptée à Montego Bay le 10 décembre 1982³⁶ ;
- Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, adoptée à Rome le 10 mars 1988, dénommée « convention SUA »³⁷ ;
- Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime, adoptée à Hambourg, le 27 avril 1979, dénommée « convention SAR »³⁸ ;
- Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, faite à Londres le 1er novembre 1974, ensemble ses amendements dont le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, dénommé « code ISPS »³⁹ ;
- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, adoptée à Strasbourg le 20 avril 1959, son protocole additionnel du 17 mars 1978 et son deuxième protocole du 8 novembre 2001⁴⁰ ;
- Convention sur le transfèrement des personnes condamnées faite à Strasbourg le 21 mars 1983 et son protocole additionnel du 18 décembre 1997⁴¹.

b. Articulation avec le droit de l'Union européenne

S'agissant, en premier lieu, de la compétence de la France pour conclure l'accord envisagé, il y a lieu de relever que celui-ci vise essentiellement à permettre l'intervention d'agents missionnés par les Parties sur les navires à passagers dans la Manche, à des fins de sûreté maritime. Le champ couvert par l'accord ne se rattache donc pas à l'un des domaines dans lesquels l'Union dispose, au

³⁶ [Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer](#) et [décret n° 96-774 du 30 août 1996](#) portant publication de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

³⁷ [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

³⁸ [Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime](#) et [décret n°85-580 du 5 juin 1985](#) portant publication de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime

³⁹ [Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer](#) et [décret n°80-369 du 14 mai 1980](#) portant publication de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer

⁴⁰ [Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale](#) et [décret n°67-636 du 23 juillet 1967](#) portant publication de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

⁴¹ [Convention sur le transfèrement des personnes condamnées](#) et [décret n°85-1053 du 30 septembre 1985](#) portant publication de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées

titre de l'article 3, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴², d'une compétence exclusive.

Cependant, il importe de souligner que, en vertu du paragraphe 2 de ce même article, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles internes ou d'en altérer la portée. En conséquence, l'ajout de la mention « *Les Parties se coordonnent pour la mise en place de mesures visant à réduire le risque de voir se produire à nouveau des actes illicites, conformément à la réglementation applicable* » dans l'article 10(7)b vise à assurer une application cohérente des mesures ISPS qui font déjà l'objet d'une mise en œuvre harmonisée au niveau de l'UE (règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires)⁴³. Cette précision a donc été jugée indispensable afin que l'engagement de coordination au niveau bilatéral ne soit pas de nature à avoir un impact sur l'application des règles européennes en vigueur.

L'article 9 de la décision (UE) 2021/689 du Conseil du 29 avril 2021 relative à la conclusion de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni⁴⁴ dispose que les États membres qui entendent négocier et conclure des accords bilatéraux avec le Royaume-Uni dans des domaines qui ne sont pas couverts par l'accord de commerce et de coopération informent la Commission européenne, en temps utile et dans le plein respect du principe de coopération loyale, de leurs intentions et de l'état d'avancement des négociations.

Enfin, s'agissant de la protection des données à caractère personnel, l'article 15 stipule que « *les échanges par les Parties comprenant des données à caractère personnel se font conformément au droit international, aux obligations des Parties en vertu d'autres accords et au droit de chaque partie* ». Ainsi, le renvoi au droit de chaque partie couvre, en ce qui concerne la France, le Règlement général sur la protection des données (RGPD)⁴⁵ et la directive dite « police – justice » (DPJ)⁴⁶. Le Royaume-Uni ayant fait l'objet d'une reconnaissance par la Commission européenne d'un niveau de protection équivalent aux exigences du droit de l'UE en matière de protection des données, tant au titre du RGPD (règlement d'exécution (UE) 2021/1772 de la Commission du

⁴² [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) et [Décret n° 2009-1466 du 1er décembre 2009](#) portant publication du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

⁴³ [Règlement \(CE\) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004](#) relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires.

⁴⁴ [Décision \(UE\) 2021/689 du Conseil du 29 avril 2021](#) relative à la conclusion de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, et de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection.

⁴⁵ [Règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

⁴⁶ [Directive \(UE\) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil. Cette directive a été transposée en droit interne par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 a depuis lors consolidé la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

28 juin 2021⁴⁷) que de la directive dite « police-justice » (décision d'exécution (UE) 2021/1773 de la Commission du 28 juin 2021)⁴⁸, les transferts de données vers cet État, quelle que soit leur finalité, sont conformes au droit de l'Union européenne.

c. Articulation avec l'ordre juridique interne

Sur la question plus particulière de l'intervention des agents britanniques dans les eaux sous souveraineté française, la solution prônée par l'accord représente une véritable novation sur le plan juridique.

L'intervention d'agents étrangers sur le territoire français, destinée à faire cesser les actes illicites visés à l'article 1^{er}⁴⁹ et qui peut inclure le recours à la force, soulevait une question de constitutionnalité relative à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale.

Par plusieurs avis, notamment celui du 25 novembre 2004⁵⁰, le Conseil d'État a considéré qu'en application du principe de valeur constitutionnelle selon lequel la défense de l'ordre public et la protection des libertés relèvent des seules autorités nationales, un acte de police, qu'il relève de la police administrative ou judiciaire, dès lors qu'il implique l'usage de la contrainte et qu'il est susceptible de conduire à une privation de liberté, ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale et ne peut donc en principe être exécuté que par une autorité publique française ou sous son contrôle. Dans un avis du 28 septembre 2006⁵¹, le Conseil d'État a estimé que le pouvoir d'interpellation à la suite d'une infraction commise et constatée sur le territoire français ne pouvait être accordé à un agent relevant d'une autorité étrangère, même s'il a admis quelques aménagements en raison de la situation particulière de l'ouvrage transfrontalier dans lequel se déroule l'interpellation. Il a de nouveau confirmé qu'un tel acte ne peut être exécuté que par une autorité française ou sous son contrôle.

Dès lors, les stipulations de l'accord reconnaissant aux agents britanniques la faculté de recourir à des mesures provisoires, sans être sous le commandement ou le contrôle des autorités françaises, afin de faire cesser une situation d'urgence étant susceptibles de mettre en cause les conditions essentielles de la souveraineté, le Conseil d'État a été saisi de cette question.

Par un avis du 3 septembre 2019⁵², le Conseil d'État, saisi lors des négociations de cet accord, a souligné que les stipulations de l'article 9 de l'accord n'étaient pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale compte tenu des circonstances particulières d'intervention des agents britanniques. 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*

⁴⁷ [Règlement d'exécution de la commission du 28 juin 2021 constatant, conformément au règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le Royaume-Uni.](#)

⁴⁸ Décision d'exécution (UE) 2021/1773 de la Commission du 28 juin 2021 constatant, conformément à la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, le caractère adéquat du niveau de protection des données à caractère personnel assuré par le Royaume-Uni.

⁴⁹ Pour mémoire, actes pouvant mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes, tels que définis à l'article 3 de la Convention SUA.

⁵⁰ [Avis du Conseil d'État n°370.452 du 25 novembre 2004.](#)

⁵¹ Avis du Conseil d'État n°373.331 du 28 septembre 2008.

⁵² Avis du Conseil d'État n°398.129 du 3 septembre 2019 (sur le présent accord).

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 ». Pour aboutir à cette conclusion, le Conseil d'État a pris en considération les spécificités du cadre de l'intervention et notamment :

- « *le contexte particulier de la sécurité des personnes à l'intérieur d'un navire face à des actes de violence terroriste d'une exceptionnelle gravité qui justifie l'intervention en urgence des agents étrangers sans pouvoir attendre l'intervention des autorités françaises, en l'absence de solution alternative satisfaisante* » ;
- la circonstance que les agents britanniques ne seront soustraits au contrôle des autorités françaises, que dans un espace et pour une période de temps limités, compte tenu du franchissement rapide des eaux territoriales dans cette zone maritime, qui « *rend inconcevable toute discontinuité des actions visant à faire cesser les actes illicites* » ;
- les dispositions permettant aux autorités françaises de reprendre dès que possible le contrôle de la situation :
 - l'information préalable des autorités françaises et la faculté d'adresser des instructions au capitaine du navire,
 - l'intervention se limitera, dans les situations d'urgence définies par l'accord, aux « *mesures provisoires nécessaires* », au nombre desquelles figure nécessairement l'interpellation des auteurs des actes illicites en vue de leur remise aux autorités compétentes,
 - l'obligation pour les agents étrangers d'agir en toutes circonstances, « *dans le respect (...) du droit de la Partie d'accueil* », dès lors qu'ils se trouvent dans ses eaux territoriales » ;
 - « *l'absence d'irréversibilité de l'accord, qui peut être amendé, suspendu ou dénoncé, dans un domaine inhérent à la sauvegarde de l'ordre public et des droits fondamentaux* ».

B) Conséquences administratives

L'accord devrait être complété par la rédaction d'un arrangement administratif précisant, dans ce nouveau cadre, les modalités pratiques de déploiement des EPNAP (article 8(7)) et par l'élaboration d'une planification conjointe en cas de situation nécessitant une réponse des forces d'intervention (article 10(6)) précisant les modalités de leur déploiement.

L'arrangement administratif EPNAP précisera notamment les dispositions générales concernant leur mise en œuvre : fréquence de déploiement, composition des équipes, modalités de notification des déploiements entre les Parties, rappel du cadre juridique applicable.

Le plan conjoint, qui prendra la forme également d'un arrangement administratif, précisera notamment les chaînes de commandement et de coordination de chaque Partie, les modalités de déclenchement et de transmission de l'alerte, de détermination de la Partie en charge de la direction de la crise et de celle en soutien, le descriptif des moyens pouvant être sollicités en soutien par chaque Partie et les modalités techniques d'interopérabilité de ces moyens (forces spéciales, aéronefs, moyens de secours à personnes, lutte contre les incendies, déminage etc.).

V. État des signatures et ratifications

Le Royaume-Uni s'est engagé à procéder, dès la signature de l'accord, au processus de ratification en droit interne et envisage une ratification après approbation du Parlement britannique dans le courant de l'été 2022.