



Centre Marocain des Études Africaines et du Développement Durable
Bâtir demain, Aujourd'hui

ANALYSE STRATÉGIQUE

Ceuta 2026 : de la responsabilité internationale à la requalification de l'interdépendance

Nour Mohammed Rida

Président fondateur du CMEADD
Professeur, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès

Septembre 2026

Introduction

Par leur ampleur humaine et leurs conséquences politiques, les événements de Ceuta des 30 et 31 juillet 2026 ont dépassé le cadre d'un incident frontalier ordinaire. Devant le Congrès, le 3 septembre, Pedro Sánchez a fait état d'environ 70 000 entrées et de 141 décès en mer, plaçant au premier plan les questions de secours, d'accueil, de protection des mineurs et de capacité institutionnelle à absorber un choc exceptionnel. La crise intervient dans une relation maroco-espagnole relancée depuis 2022 et approfondie depuis lors, tout en réactivant un débat ancien sur la vulnérabilité des frontières européennes aux pressions migratoires. Le précédent de Ceuta en 2021 éclaire certaines perceptions espagnoles et européennes, mais ne saurait constituer une preuve sur les événements de 2026.

La difficulté centrale tient à l'incertitude qui entoure encore les causes et les responsabilités. Certaines sources policières espagnoles ont évoqué une facilitation organisée depuis le territoire marocain, tandis que Pedro Sánchez a indiqué qu'aucune preuve solide portée à la connaissance de l'exécutif ne permettait d'établir que les autorités marocaines avaient planifié ou exécuté la crise. Les accusations relatives à une amplification informationnelle russe ou israélienne demeurent elles aussi contestées. L'analyse cherchera donc à déterminer, au regard des normes pertinentes du droit international et, selon les acteurs concernés, du droit européen applicable, les responsabilités susceptibles de découler de la crise. Elle distinguera à cette fin les faits établis, leur attribution ou la juridiction pertinente, les obligations juridiques applicables et leur éventuelle violation. Cette méthode sera appliquée à l'ensemble des acteurs concernés, sans présumer une identité de leurs obligations ou de leurs responsabilités.

Ceuta soulève parallèlement une question stratégique. La crise intervient dans une relation fondée sur une forte interdépendance entre le Maroc, l'Espagne et, plus largement, l'Union européenne. Le renforcement des capacités espagnoles et européennes de contrôle frontalier, d'accueil et de gestion de crise vise notamment à répondre à certaines vulnérabilités révélées par les événements, sans permettre de présumer à ce stade une substitution au partenariat avec Rabat. Il conduit ainsi à s'interroger sur la manière dont cette interdépendance peut être sécurisée lorsque les coûts potentiels de sa perturbation deviennent visibles.

L'article poursuit dès lors une double interrogation : quelles responsabilités juridiques la crise peut-elle faire apparaître dans un contexte probatoire encore incertain, et les réponses adoptées par Madrid et Bruxelles traduisent-elles une adaptation capacitaire ou une transformation plus profonde de l'interdépendance avec le Maroc ? L'hypothèse défendue est que la portée de la crise ne peut être appréciée ni à partir d'imputations encore insuffisamment établies, ni à travers la seule lecture des rapports de dépendance entre les partenaires. Elle doit être examinée à partir, d'une part, des conditions juridiques propres à l'établissement des différentes responsabilités et, d'autre part, des vulnérabilités et des capacités d'adaptation que la crise révèle au sein de l'interdépendance entre le Maroc, l'Espagne et l'Union européenne.

Mots-clés : Maroc, Espagne, Ceuta, Union européenne, responsabilité internationale, diligence, instrumentalisation migratoire, interdépendance, résilience.

Un dossier factuel et judiciaire encore ouvert

Le rapport du Centro Nacional de Inmigración y Fronteras (CENIF)¹, tel que présenté par RTVE, avance une interprétation sérieuse et directement préoccupante pour Rabat. Il décrit une préparation destinée à saturer les capacités espagnoles, signale des alertes préalables et attribue des comportements de « guidage » à certains agents marocains. Il écarte également les réseaux criminels de passeurs comme organisateurs du mouvement, contredisant sur ce point l'explication gouvernementale. Ces conclusions policières doivent être examinées avec leurs pièces justificatives. Les descriptions d'individus en civil ne suffisent notamment pas, à elles seules, à établir leur statut institutionnel. (RTVE, 2026).

Le 3 septembre, Sánchez a maintenu qu'aucune preuve solide transmise au gouvernement n'établissait que le Maroc avait planifié ou exécuté l'épisode, tout en laissant les investigations ouvertes. Cette position officielle ne neutralise pas les éléments policiers ; elle exprime simplement l'appréciation de l'exécutif sur leur portée. Gouvernement espagnol, 3 septembre 2026. Parallèlement, le chef du gouvernement a accusé des réseaux russes et israéliens d'avoir contribué à la diffusion de contenus trompeurs favorisant la mobilisation, accusations rejetées par Moscou et Israël.

Toutefois, si Madrid considère qu'une opération informationnelle étrangère a effectivement participé au déclenchement ou à l'amplification de la crise, une autre question se pose alors : quand cette activité a-t-elle été détectée par les services espagnols, quelle appréciation de son potentiel de mobilisation a été effectuée et quelles mesures préventives ont été adoptées ?

La responsabilité potentielle de l'Espagne apparaît plus directement encore dans la gestion des personnes déjà présentes à Ceuta. Les 30 et 31 juillet, l'activité commerciale a été pratiquement paralysée par la fermeture massive des commerces, supermarchés, bars et autres établissements. L'Agencia EFE (principale agence de presse espagnole, comparable à l'AFP en France), établit que l'absence d'accès à ces services permettant de satisfaire les besoins les plus élémentaires a contribué au retour de milliers de personnes vers le Maroc. Le fait que les fermetures aient principalement résulté de décisions privées exclut de les imputer automatiquement à l'État. Il n'efface toutefois pas les obligations des pouvoirs publics une fois leurs conséquences connues.

L'article 14, paragraphe 3, de la Ley Orgánica 4/2000 (Loi sur les droits et libertés des étrangers en Espagne (*Ley de Extranjería*)), reconnaît en effet à tout étranger, quelle que soit sa situation administrative, le droit aux services et prestations sociales de base². Pour les mineurs, l'article 2 de la Ley Orgánica 1/1996 exige la satisfaction de leurs besoins matériels essentiels et leur protection dans un environnement exempt de violence³. L'État espagnol ne peut donc être juridiquement réduit au rôle d'observateur d'une privation matérielle devenue manifeste.

La gravité de cette question est accentuée par les violences commises contre les personnes les plus vulnérables. Selon les données de la Fiscalía General del Estado (Parquet général de l'État espagnol), vingt-trois agressions sexuelles contre des migrants ont été enregistrées depuis le début de la crise, neuf victimes étant mineures de quatorze à dix-sept ans et cinq faits ayant été qualifiés de viols avec pénétration. Ces violences n'engagent évidemment pas par elles-mêmes la responsabilité de l'État pour les actes de leurs auteurs, mais elles imposent d'examiner l'effectivité du dispositif public de protection. L'article 15 de la Constitution espagnole garantit à toute personne la vie et l'intégrité physique et morale ; son article 39 impose aux pouvoirs publics la protection intégrale des enfants. Plus précisément encore, la Ley Orgánica 8/2021 définit comme violence contre les mineurs toute action, mais aussi toute omission ou

¹ Une unité de la Police nationale espagnole, intégrée à la *Comisaría General de Extranjería y Fronteras*. Il travaille notamment sur le renseignement criminel lié aux migrations et aux frontières, l'analyse des flux migratoires et l'élaboration de rapports spécialisés

² « Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas » : « Les étrangers, quel que soit leur statut administratif, ont droit aux services et prestations sociales de base ».

³ Cet article définit le principe fondamental de l'intérêt supérieur du mineur (*Interés superior del menor*). La loi a été renforcée au fil des ans pour exiger explicitement que les besoins matériels essentiels des enfants (alimentation, logement, soins) soient satisfaits, et qu'ils soient protégés contre toute forme de violence.

traitement négligent les privant de leurs droits ou de leur bien-être, et organise des obligations de prévention, détection, protection et réparation. Dès lors, la question n'est pas seulement de savoir qui a commis les agressions, mais si l'hébergement, la surveillance, la séparation des personnes vulnérables et les mesures de protection mises en place par les autorités étaient effectivement adaptés à un risque devenu manifeste.

La qualification juridique des retours vers le Maroc appelle, à cet égard, un examen d'autant plus rigoureux que les pratiques rapportées du côté espagnol présentent une similitude troublante avec les agissements imputés aux agents marocains lors des franchissements vers Ceuta. Selon EFE, au soir du 31 juillet, environ 53 000 personnes avaient regagné le Maroc. Si la fermeture des commerces et l'impossibilité de satisfaire certains besoins élémentaires ont pu contribuer à ces départs, un élément revêt une portée juridique autrement plus significative : des agents de la Police nationale et de la Police locale, ainsi que des militaires espagnols, intervenaient dans différents secteurs de Ceuta pour enjoindre aux migrants encore présents de retourner au Maroc, tandis qu'était annoncé un accord hispano-marocain de rapatriement. Dès lors, si l'intervention alléguée d'agents marocains pour orienter des personnes vers Ceuta soulève légitimement la question de la responsabilité des autorités concernées, l'action d'agents espagnols visant, en sens inverse, à provoquer leur retour ne saurait être soustraite au même examen juridique. Dans ces conditions, qualifier indistinctement ces mouvements de simples retours « volontaires » soulève d'importantes questions juridiques et mérite un examen approfondi au regard des garanties individuelles prévues par le droit espagnol, le droit de l'Union et la CEDH. D'autant plus que la Ley Orgánica 4/2000 garantit aux étrangers la protection juridictionnelle effective, le contradictoire, l'audition individuelle et la motivation des décisions administratives en matière d'extranjería, ainsi que l'assistance juridique et, le cas échéant, celle d'un interprète dans les procédures susceptibles de conduire à une devolución ou une expulsion. Le droit de l'Union impose parallèlement, par l'article 4 du Code frontières Schengen, le respect des droits fondamentaux, de l'accès à la protection internationale et du principe de non-refoulement. Lorsqu'elle met en œuvre le droit de l'Union, l'Espagne est également tenue par la Charte des droits fondamentaux, dont l'article 19 prohibe les expulsions collectives. Enfin, l'article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH prohibe toute mesure contraignant un groupe d'étrangers à quitter le territoire sans examen raisonnable et objectif de la situation individuelle de chacun. Il s'agit donc de déterminer si ces retours massifs, opérés sous contrainte matérielle et avec l'intervention des forces publiques, ont respecté les garanties individuelles prévues par les trois ordres juridiques concernés. Ces éléments imposent d'intégrer pleinement la conduite des autorités espagnoles à l'analyse juridique, tant au regard de l'anticipation et de la protection des personnes que des conditions dans lesquelles les retours vers le Maroc ont été effectués.

Le volet judiciaire demeure, enfin, ouvert. La Fiscalía considère l'Audiencia Nacional compétente et évoque notamment de possibles infractions liées à la facilitation de l'immigration irrégulière, aux homicides et blessures par imprudence grave ainsi qu'à l'organisation ou au groupe criminel. Selon cette appréciation, une partie substantielle de la planification, de la mobilisation et de la coordination aurait pu intervenir depuis le territoire marocain, tandis que l'exécution matérielle et les principaux effets se sont produits en Espagne. Ces éléments justifient la poursuite de l'enquête, mais ne constituent, à ce stade, ni une décision juridictionnelle définitive ni l'attribution d'une stratégie aux autorités marocaines.

La méthode doit dès lors être identique des deux côtés de la frontière : informations disponibles, capacités d'action, décisions ou omissions, obligations juridiques et conséquences doivent être examinées selon les mêmes critères. Il ne s'agit pas de postuler une symétrie des responsabilités, mais d'exiger une symétrie de méthode : l'omission ne peut devenir juridiquement pertinente lorsqu'elle concerne Rabat et disparaître de l'analyse lorsqu'elle concerne Madrid.

Des qualifications juridiques distinctes

Le droit de la responsabilité internationale distingue l'attribution d'un comportement à l'État de la violation d'une obligation internationale. Les articles de 2001 de la Commission du droit international permettent de déterminer dans quelles conditions un comportement peut être attribué à un État, mais cette attribution ne suffit pas à engager sa responsabilité : encore faut-il identifier une obligation internationale applicable et établir sa violation. L'existence d'un dommage ou l'attribution d'un comportement ne permettent donc, à eux seuls, de conclure à un fait internationalement illicite. L'intention stratégique relève, quant à elle, d'une question distincte. (CDI, 2001, art. 2, 4, 7 et 12 et commentaires.)

Le Maroc : attribution, omission et intention stratégique

Concernant le Maroc, la première question est de déterminer si les comportements rapportés peuvent être attribués à l'État. Si les personnes concernées étaient effectivement des agents publics, leurs actes pourraient lui être attribués en application des articles 4 et 7 de la Commission du droit international, y compris s'ils avaient agi au-delà de leurs compétences ou contrairement aux instructions reçues⁴. Mais l'attribution de ces actes au Maroc ne suffirait pas à engager sa responsabilité internationale. Il faudrait encore identifier une *obligation internationale applicable* et démontrer qu'elle a été *violée*.

Dans ce sens, deux textes doivent alors être examinés. D'abord, le Traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération, conclu en 1991, entre le Maroc et l'Espagne consacre notamment le respect de la souveraineté et le principe de non-intervention. Il prévoit également que chaque État s'abstient de toute forme de coercition visant à subordonner l'exercice des droits souverains de l'autre partie à ses propres intérêts. Pour qu'une éventuelle facilitation des passages puisse constituer une violation de cette obligation, il faudrait donc établir non seulement qu'elle est attribuable au Maroc, mais également qu'elle s'inscrivait dans une logique de coercition ou d'ingérence au sens du traité. Une diminution du contrôle frontalier, une défaillance opérationnelle ou le comportement isolé de certains agents ne suffiraient pas, à eux seuls, à le démontrer. L'existence d'une violation dépendrait en outre de l'interprétation précise des dispositions pertinentes du traité et de la démonstration d'un lien suffisamment direct entre les comportements allégués et l'atteinte aux obligations conventionnelles.

Le second est l'accord bilatéral de 1992 sur la circulation, le transit et la réadmission, qui répond à une logique différente. Il organise la coopération entre les deux États en matière migratoire et prévoit notamment, dans son article 13, que les autorités des deux États coopèrent, dans le cadre approprié, à l'organisation des flux migratoires entre les deux pays. Il n'impose cependant pas au Maroc une obligation générale de résultat consistant à empêcher tout départ irrégulier. Une éventuelle omission marocaine ne pourrait donc être qualifiée d'internationalement illicite qu'à condition d'identifier une *obligation positive*⁵ suffisamment précise découlant du traité ou d'autres règles applicables, de déterminer ce qui pouvait raisonnablement être exigé des autorités marocaines dans les circonstances de la crise, et d'établir que cette obligation n'a pas été respectée. (Traité d'amitié Espagne-Maroc, 1991, principes généraux ; Accord Espagne-Maroc, 1992, art. 13 ; CDI, 2001.)

⁴ Article 4 : Comportement des organes d'un État :

1. Le comportement de tout organe de l'État est considéré comme un fait de cet État d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législative, exécutive, judiciaire ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'État, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité publique territoriale.

2. Un organe comprend toute personne ou entité qui a ce statut d'après le droit interne de l'État.

Article 7 : Excès de compétence ou comportement contraire aux instructions :

Le comportement d'un organe de l'État ou d'une personne ou entité habilitée à exercer des prérogatives de puissance publique est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international si cet organe, cette personne ou cette entité agit en cette qualité, même s'il dépasse sa compétence ou contrevient aux instructions.

⁵ L'obligation positive impose à l'État d'adopter certaines mesures ou d'accomplir certaines actions, par opposition à une obligation négative, qui lui impose essentiellement de s'abstenir d'un comportement déterminé. L'existence d'une telle obligation ne se présume pas : elle doit résulter d'une règle juridique applicable et son contenu doit permettre de déterminer ce qui pouvait raisonnablement être exigé de l'État dans les circonstances considérées.

L'Espagne : prévention, protection et diligence

Le même cadre méthodologique doit être appliqué aux autorités espagnoles, mais sur la base d'obligations différentes. La question n'est pas de savoir si Madrid avait une obligation absolue d'empêcher tout franchissement, obligation de résultat que le droit international ne permet pas de présumer. Il faut déterminer si, dans les domaines où des obligations positives existaient, les autorités connaissaient ou auraient dû connaître un risque suffisamment concret et disposaient de mesures raisonnables susceptibles de le réduire. Au titre de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme, la Cour européenne raisonne en termes de *risque réel et immédiat connu* ou qui *aurait dû être connu* et de *mesures opérationnelles raisonnablement attendues*⁶. Dans l'arrêt *Safi et autres c. Grèce*, concernant le naufrage d'une embarcation de migrants, elle a également examiné concrètement les mesures raisonnablement exigibles pour protéger la vie. En mer, l'article 98 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer impose, en outre, aux États côtiers de promouvoir un service adéquat et efficace de recherche et de sauvetage. (CEDH, art. 2 ; Cour EDH, *Osman c. Royaume-Uni*, 1998 ; *Safi et autres c. Grèce*, 2022 ; CNUDM, art. 98.)

L'existence de communications et de signaux préalables rend donc juridiquement pertinente une reconstruction chronologique : quelles informations étaient détenues, par quelle autorité, à quel moment, avec quel degré de crédibilité, quelles décisions ont été prises et quels moyens étaient effectivement disponibles ? Le fait que l'ampleur finale n'ait pas été anticipée n'exclut pas d'examiner si les signaux disponibles ont été traités avec la diligence requise. La connaissance d'une pression migratoire générale ne suffit toutefois pas à établir celle d'un risque réel et immédiat pour la vie de personnes identifiables. Un tel risque doit être apprécié au regard des informations effectivement disponibles et des circonstances concrètes. (Cour EDH, Guide sur l'article 2, 2026 ; EFE, 4 septembre 2026).

La responsabilité de l'Espagne pourrait surtout être examinée au regard de ses *obligations de protection envers les personnes relevant de sa juridiction*. La Convention européenne des droits de l'Homme impose notamment la protection de la vie, au titre de son article 2, et interdit les traitements inhumains ou dégradants par son article 3⁷. Les mesures d'éloignement doivent également respecter, selon les circonstances, le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives prévue par l'article 4 du Protocole n° 4⁸. Lorsque le droit de l'Union est applicable, ces garanties sont complétées par la Charte des droits fondamentaux, qui protège notamment la vie et l'intégrité des personnes et encadre les mesures d'éloignement⁹.

L'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* rappelle à cet égard que l'exercice par un État d'un contrôle effectif sur des personnes, y compris en mer, peut les faire relever de sa juridiction au sens de l'article 1 CEDH¹⁰. Les opérations d'interception et d'éloignement peuvent donc être soumises aux garanties de la Convention. Pour les personnes ayant demandé une protection internationale, le droit de l'Union impose des conditions matérielles d'accueil garantissant un niveau de vie adéquat, l'accès aux soins ainsi que des garanties particulières pour les mineurs, notamment lorsqu'ils sont non accompagnés. La directive (UE) 2024/1346, adoptée dans le cadre du Pacte européen sur la migration et l'asile, devra être mobilisée en tenant compte de sa date de transposition en droit espagnol et des règles européennes effectivement applicables au moment des faits. En Espagne, la transposition complète de cette directive nécessite des modifications législatives nationales profondes, notamment de la loi sur le droit d'asile (Ley 12/2009) et de la loi organique sur les

⁶ Article 2 CEDH : « Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. » La Cour européenne en déduit une obligation positive de prendre les mesures opérationnelles raisonnables lorsque les autorités savaient ou auraient dû savoir qu'une personne était exposée à un risque réel et immédiat pour sa vie. Voir notamment Cour EDH, *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998.

⁷ Article 3 CEDH : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. » La Cour européenne applique également cette disposition aux mesures d'éloignement lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que la personne concernée serait exposée, dans l'État de destination, à un risque réel de traitement prohibé.

⁸ Article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH : « Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites. » La jurisprudence européenne examine notamment si la situation individuelle de chaque personne concernée a fait l'objet d'un examen réel et individualisé.

⁹ Arts. 2, 4, 19 et 24 de la Charte UE : droit à la vie, interdiction des traitements inhumains ou dégradants, interdiction des expulsions collectives et du refoulement vers un risque grave, protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

¹⁰ Cour EDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012 : les requérants, interceptés en haute mer et placés sous le contrôle continu et exclusif, de jure et de facto, des autorités italiennes, relevaient de la juridiction de l'Italie au sens de l'article 1 CEDH.

étrangers (Ley Orgánica 4/2000). Un avant-projet de loi a été approuvé par le Conseil des ministres fin août 2026, mais le texte doit encore suivre le parcours parlementaire avant son adoption définitive et sa publication au BOE¹¹.

Le nombre élevé de victimes ou l'ampleur exceptionnelle de la crise ne suffisent pas, à eux seuls, à établir une violation du droit par l'Espagne. Il faut déterminer, au regard de chaque obligation applicable, si les autorités espagnoles connaissaient ou auraient dû connaître les risques encourus par les personnes concernées, si elles disposaient de moyens raisonnables pour les prévenir ou les réduire et si les mesures effectivement prises étaient adaptées aux circonstances. L'analyse doit également tenir compte du statut des personnes concernées et des garanties juridiques dont elles bénéficiaient. (CEDH, arts. 2 et 3 ; Protocole n° 4, art. 4 ; Charte UE, arts. 2, 4, 19 et 24 ; directive (UE) 2024/1346).

La paralysie commerciale de Ceuta doit être analysée selon la même méthode. La fermeture des commerces décidée par leurs exploitants n'est pas, en principe, directement attribuable à l'État espagnol. En revanche, lorsque cette fermeture rend difficile l'accès de milliers de personnes à la nourriture, à l'eau ou à d'autres besoins essentiels, la question peut se déplacer vers les obligations positives des pouvoirs publics, selon le statut et la vulnérabilité des personnes concernées. Pour les demandeurs de protection internationale, le droit de l'Union exige notamment un niveau de vie adéquat et des conditions matérielles comprenant logement, nourriture et hygiène, tandis que la Cour européenne a admis, dans *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, que des conditions de subsistance d'une gravité extrême peuvent atteindre le seuil de l'article 3. Il faut donc établir quelles mesures d'assistance ont été mises en place à Ceuta, dans quels délais et avec quelle effectivité, au regard des règles nationales applicables et des obligations européennes en cours de transposition. La qualification de certains départs comme volontaires doit également être confrontée aux conditions matérielles et aux interventions des autorités, sans assimiler automatiquement une forte contrainte matérielle à un éloignement forcé. (Cour EDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 2011 ; directive (UE) 2024/1346, à transposer ; EFE, 31 juillet 2026).

L'examen ne peut toutefois s'arrêter aux deux États directement concernés. Dès lors que la crise comporte également une dimension informationnelle susceptible d'avoir contribué à la convergence de ses effets, les accusations visant des acteurs tiers doivent être examinées, sans préjuger à ce stade d'une qualification hybride, selon les mêmes exigences d'attribution et de preuve.

Les acteurs extérieurs : attribution et responsabilité

Les accusations espagnoles concernant une amplification russe ou israélienne doivent être soumises au même standard probatoire. La désignation publique d'acteurs étrangers ne suffit pas à rendre une campagne de désinformation attribuable à un État. Il faut établir l'auteur des opérations, son lien juridiquement pertinent avec l'État concerné et l'obligation internationale éventuellement violée. La désinformation, considérée isolément, ne constitue pas une catégorie autonome de fait internationalement illicite. Une qualification au titre du principe de non-intervention supposerait notamment d'en établir les éléments constitutifs. (Reuters, 31 août 2026 ; CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 1986.)

La situation de l'Union européenne obéit à une logique différente. Son financement d'urgence, l'intervention de Frontex, son appui en matière d'asile ou la coordination européenne ne rendent pas automatiquement l'Union responsable des décisions prises par l'Espagne. Les articles sur la responsabilité des organisations internationales adoptés par la Commission du droit international en 2011, sans constituer un traité contraignant, fournissent un cadre de référence permettant de distinguer le comportement attribuable à une organisation de la violation d'une obligation qui lui incombe, sous réserve des règles spéciales applicables, notamment celles du droit de l'Union. La responsabilité

¹¹ Directive (UE) 2024/1346, arts. 19, 20, 22, 24 et 25 : conditions matérielles d'accueil assurant un niveau de vie adéquat, accès aux soins et prise en compte des besoins particuliers des personnes vulnérables, notamment des mineurs non accompagnés.

de l'Union ne pourrait ainsi être engagée que pour des actes attribuables à ses propres institutions ou agences et contraires à une obligation qui lui incombe. Inversement, l'intervention d'une agence européenne ne dégage pas l'État membre de sa propre responsabilité lorsqu'il conserve la maîtrise des opérations. (CDI, 2011, arts. 3, 4, 6 et 64.)

De la responsabilité à la qualification de la crise

Plusieurs registres peuvent coexister sans se confondre, notamment la responsabilité internationale d'un État ou d'une organisation internationale, la responsabilité pénale individuelle, la responsabilité administrative et la responsabilité politique. Chacune répond à des règles propres et ne permet pas de déduire l'existence des autres. La même exigence de preuve doit donc s'appliquer à tous les acteurs.

Le règlement (UE) 2024/1359, applicable dans l'Union européenne depuis le 12 juin 2026, organise la réponse européenne aux situations de crise, notamment en cas d'instrumentalisation migratoire. Celle-ci suppose la facilitation ou l'encouragement de déplacements vers les frontières extérieures par un pays tiers ou un acteur non étatique hostile dans un objectif de déstabilisation. Le règlement ne constitue toutefois ni un régime de responsabilité internationale du pays tiers ni une preuve automatique d'une instrumentalisation attribuable à un État.

La coercition migratoire analysée par Kelly Greenhill désigne, quant à elle, l'utilisation délibérée de déplacements de population comme moyen de pression pour obtenir des concessions. Cette notion reste distincte de l'instrumentalisation au sens du droit européen et de la menace hybride, qui suppose l'articulation intentionnelle de plusieurs moyens au service d'un objectif stratégique. À Ceuta, certains effets ont convergé, mais leur coordination par un même acteur reste à démontrer.

Il faut également distinguer trois mécanismes susceptibles de se superposer sans se confondre : ***provoquer une crise, l'amplifier et l'exploiter***. Un acteur peut ainsi tirer parti d'un événement qu'il n'a ni déclenché ni organisé.

Faute de pouvoir établir une coordination stratégique suffisante, Ceuta peut être appréhendée comme une « **crise composite à effets convergents** ». Pression migratoire, contenus trompeurs, activités criminelles, comportements individuels et saturation des capacités espagnoles ont pu se renforcer mutuellement sans procéder d'un centre de décision unique. Dans une opération hybride, la convergence est organisée ; dans une crise composite, elle peut résulter de dynamiques distinctes.

Plusieurs configurations restent donc possibles, notamment une coordination partielle ou l'exploitation opportuniste d'une crise déjà engagée. Les informations publiques justifient l'examen de l'hypothèse d'instrumentalisation, sans permettre à ce stade de l'établir à l'encontre du gouvernement marocain.

Cette prudence vaut également pour le rôle de l'information dans la crise. La décision du *Tribunal Supremo* du 29 juin 2026 a écarté le régime spécial de rejet à la frontière pour certaines interceptions en mer, sans créer de droit général d'entrée ou de séjour¹². Tribunal Supremo, 29 juin 2026, texte de l'arrêt. Or Sánchez a relié la mobilisation à des messages présentant la frontière comme ouverte ou les retours comme impossibles. Une interprétation déformée de la décision judiciaire a donc pu contribuer à la mobilisation, être amplifiée par des intermédiaires ou s'articuler avec une facilitation organisée, sans pouvoir être considérée, à elle seule, comme la cause de la crise.

¹² Pour une analyse plus approfondie de cette jurisprudence et de ses implications, voir Nour Mohammed Rida, « Ceuta et Melilla : migrations, souveraineté et rapports de puissance », CMEADD, 2026.

De la gestion de crise à la requalification de l'interdépendance

Si les causes et les responsabilités demeurent incertaines, les effets institutionnels de la crise sont, eux, déjà observables. Madrid a rapidement renforcé son dispositif de réponse, sans que ces mesures permettent de conclure à une volonté de se substituer à la coopération avec le Maroc.

Le Real Decreto 681/2026 du 25 août déclare Ceuta en « situation d'intérêt pour la sécurité nationale », jusqu'au 31 décembre sauf évolution du dispositif. Il organise la coordination de capacités de sécurité, de secours, d'accueil et de protection des mineurs, tout en prévoyant la coopération extérieure, notamment avec le Maroc. Cette mobilisation demeure dans le cadre des compétences ordinaires et n'autorise pas la suspension des droits fondamentaux. Elle ne qualifie ni une agression extérieure ni la responsabilité du Maroc. Le Real Decreto 706/2026 adapte ensuite les moyens recensés, notamment les installations d'accueil. (BOE, décret 681/2026 ; BOE, décret 706/2026).

Cette sécurisation peut produire des effets durables, quelle que soit l'issue de l'enquête sur l'origine de la crise. La saturation rapide des capacités espagnoles a révélé une vulnérabilité que Madrid cherche désormais à réduire. L'Espagne a ainsi demandé, le 28 août, l'appui de Frontex, la prolongation de l'opération Minerva et une assistance européenne en matière d'asile et de retours. (Ministère espagnol de l'Intérieur, 28 août 2026).

Ceuta pourrait ainsi modifier moins l'interdépendance elle-même que la manière dont l'Espagne et l'Union européenne l'évaluent. La coopération avec le Maroc n'est plus seulement appréciée pour ses bénéfices, mais aussi au regard des conséquences de son éventuel dysfonctionnement. Le renforcement des capacités espagnoles et européennes vise à réduire cette vulnérabilité, sans démontrer une stratégie de substitution au Maroc.

Cette interdépendance reste toutefois asymétrique selon les secteurs. Dans le domaine frontalier, la proximité territoriale et les capacités marocaines de prévention et d'information donnent à Rabat une importance difficile à reproduire à court terme. Sur le plan commercial, le rapport est différent. L'Union demeure le premier partenaire du Maroc et les échanges de biens ont atteint environ 62,2 milliards d'euros en 2025, alors que le Maroc ne représentait que 1,2 % du commerce extracommunautaire de biens de l'Union. (Commission européenne ; Eurostat, 2026). L'interdépendance ne signifie donc pas une dépendance générale et symétrique, mais des rapports de force et des vulnérabilités variables selon les secteurs.

Cette asymétrie invite le Maroc à poursuivre deux objectifs complémentaires. Il peut approfondir la coopération avec l'Europe dans les secteurs où les intérêts sont fortement imbriqués, tout en diversifiant ses débouchés afin de limiter sa propre exposition au marché européen. Pour préserver son utilité stratégique alors que l'Espagne et l'Union renforcent leurs propres capacités, Rabat doit surtout rendre sa fiabilité vérifiable. La documentation des unités présentes, des instructions, des changements de dispositif, des échanges bilatéraux et des opérations de secours permettrait d'établir les faits et de répondre aux accusations par des éléments contrôlables. Des seuils d'alerte partagés, des interlocuteurs identifiés, des exercices conjoints et des retours d'expérience pourraient également améliorer la réaction aux changements brutaux d'échelle.

Cette coopération doit enfin dépasser le contrôle migratoire. Les partenariats industriels, scientifiques, énergétiques et territoriaux peuvent renforcer les intérêts communs et rendre la relation moins sensible aux alternances politiques. L'objectif pour le Maroc n'est donc pas de devenir irremplaçable, mais de faire de la fiabilité et de l'efficacité de sa coopération les fondements de sa préférence stratégique.

Conclusion

Au 5 septembre 2026, le dossier public de Ceuta ne permet d'établir définitivement la responsabilité internationale d'aucun État. Les éléments du CENIF justifient l'examen d'une éventuelle attribution de certains comportements à des agents marocains, sans démontrer à ce stade une stratégie décidée par Rabat ni la violation d'une obligation internationale déterminée. Du côté espagnol, les alertes préalables, les conditions de secours et d'accueil ainsi que les modalités des retours imposent un examen propre des obligations de prévention, de protection et de garantie procédurale. Les accusations visant des acteurs russes ou israéliens et une éventuelle responsabilité de l'Union européenne demeurent soumises à la même exigence de preuve, sans que cela implique une identité des obligations applicables.

Cette incertitude n'empêche toutefois pas de caractériser la dynamique de la crise. Les informations disponibles montrent une convergence entre pression migratoire, circulation de contenus trompeurs, activités criminelles, comportements individuels et saturation des capacités espagnoles, sans permettre d'établir qu'un acteur unique en aurait organisé l'ensemble. Ceuta peut ainsi être appréhendée, à ce stade, comme une « crise composite à effets convergents ». Cette qualification permet de prendre au sérieux l'hypothèse d'une instrumentalisation sans transformer des effets convergents en preuve d'une stratégie coordonnée.

La conséquence stratégique apparaît plus nettement. La crise a révélé le coût potentiel d'un dysfonctionnement de la coopération frontalière et conduit l'Espagne et l'Union européenne à renforcer leurs capacités d'anticipation, d'accueil et de gestion de crise. Ce mouvement ne démontre ni un découplage ni une stratégie de substitution au Maroc. Il modifie néanmoins les conditions de l'interdépendance en faisant de la capacité à absorber une perturbation un élément de sa sécurisation. Pour Rabat, l'enjeu est dès lors moins d'apparaître comme indispensable que de rendre sa coopération durablement fiable, efficace et vérifiable. Pour Madrid et Bruxelles, il consiste à renforcer leurs propres capacités sans affaiblir une coopération dont l'utilité demeure manifeste.

Ceuta ouvre enfin une problématique plus large. Le renforcement des capacités nationales et européennes peut réduire les vulnérabilités révélées par une crise sans supprimer l'interdépendance qui les a rendues visibles. Mais cette évolution soulève également une question juridique. À mesure que les États renforcent leurs dispositifs de prévention et de gestion des crises frontalières, comment concilier la recherche de résilience avec les obligations internationales et européennes de protection des personnes, sans faire de l'exception sécuritaire un mode ordinaire de gestion des frontières ? L'enjeu dépasse Ceuta et la relation maroco-espagnole. Il concerne plus largement l'articulation entre sécurité, souveraineté et protection des droits dans la gestion contemporaine des frontières européennes.

Références

- Boletín Oficial del Estado. (1992, 25 avril). Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992 (BOE-A-1992-8976).
- Boletín Oficial del Estado. (1993, 26 février). Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 4 de julio de 1991 (BOE-A-1993-5422).
- Boletín Oficial del Estado. (2026a, 26 août). Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, por el que se declara la situación de interés para la seguridad nacional en la ciudad de Ceuta (BOE-A-2026-18149).
- Boletín Oficial del Estado. (2026b, 2 septembre). Real Decreto 706/2026, de 1 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 681/2026 (BOE-A-2026-18430).
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. (2012). Articles 2, 4, 19 et 24.
- Commission du droit international. (2001). Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs.

- Commission du droit international. (2011). *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs*.
- Commission européenne. (2026). *EU trade relations with Morocco: Facts, figures and latest developments*.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. (1982). Article 98, obligation de prêter assistance et service de recherche et de sauvetage.
 - Cour internationale de Justice. (1986, 27 juin). *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt.
 - Cour européenne des droits de l'homme. (1998, 28 octobre). *Osman c. Royaume-Uni* (requête no 23452/94).
 - Cour européenne des droits de l'homme. (2011, 21 janvier). *M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC]* (requête no 30696/09).
 - Cour européenne des droits de l'homme. (2012, 23 février). *Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC]* (requête no 27765/09).
 - Cour européenne des droits de l'homme. (2020, 13 février). *N.D. et N.T. c. Espagne [GC]* (requêtes nos 8675/15 et 8697/15).
 - Cour européenne des droits de l'homme. (2022, 7 juillet). *Safi et autres c. Grèce* (requête no 5418/15).
 - Cour européenne des droits de l'homme. (2026). *Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme : Droit à la vie*.
- Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale. (2024).
 - EFE. (2026a, 30 juillet). *Bares, restaurantes y tiendas cierran en Ceuta tras la entrada masiva de migrantes*.
 - EFE. (2026b, 30 juillet). *Ceuta pide el cierre de la frontera con Marruecos por la entrada de miles de migrantes*.
 - EFE. (2026c, 31 juillet). *Interior estima que 48.300 de los 50.000 migrantes que entraron en Ceuta de forma irregular ya han retornado a Marruecos*.
 - EFE. (2026d, 2 septembre). *El informe de la Policía describe una entrada masiva en Ceuta planificada y con implicación de agentes marroquíes*.
 - EFE. (2026e, 3 septembre). *Pedro Sánchez insiste en que ningún informe anticipó la « escalera » de lo que sucedió en Ceuta*.
 - EFE. (2026f, 4 septembre). *La Guardia Civil informa de que las comunicaciones previas a la entrada masiva en Ceuta no anticipaban su dimensión*.
 - EFE. (2026g, 4 septembre). *La Fiscalía dice que la Audiencia Nacional es competente para investigar la crisis de Ceuta*.
- Greenhill, K. M. (2010). *Weapons of mass migration: Forced displacement, coercion, and foreign policy*. Cornell University Press.
- Hirschman, A. O. (1945). *National power and the structure of foreign trade*. University of California Press.
- Hybrid CoE. (s. d.). *Hybrid threats as a phenomenon*.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2012). *Power and interdependence* (4e éd.). Longman.
- La Moncloa. (2023, 2 février). *Declaración conjunta de la XII Reunión de Alto Nivel España-Marruecos*.
- La Moncloa. (2026a, 30 juin). *Pedro Sánchez anuncia el nuevo Plan de Integración y Ciudadanía*.
- La Moncloa. (2026b, 3 septembre). *Comparecencia del presidente del Gobierno ante el Congreso sobre la crisis de Ceuta*.
- Ministerio del Interior. (2026, 28 août). *España solicita apoyo de Frontex y asistencia europea para la gestión de la crisis de Ceuta*.
- Parlement européen. (2021, 10 juin). *Résolution sur la violation de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et l'utilisation de mineurs par les autorités marocaines dans la crise migratoire à Ceuta*.
- Reuters. (2026a, 31 août). *Spanish PM blames Russia, Israel for disinformation in Ceuta migrant crisis*.
- Reuters. (2026b, 3 septembre). *Spain's PM Sanchez says no evidence Morocco orchestrated Ceuta border surge*.
- Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif aux situations de crise et de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, tel que rectifié par le corrigendum du 20 novembre 2025. (2024).
 - RTVE. (2026, 2 septembre). *De la planificación al « guiado activo »: Claves del informe de la Policía que señala a Marruecos en la entrada masiva en Ceuta*.
 - Tribunal Supremo. (2026, 29 juin). *Sentencia 814/2026, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso 3795/2025, ECLI:ES:TS:2026:2965*.