

LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS : UN EXEMPLE POUR L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ ?

Florence NICLOUD

Maître de conférences à l'Université de Haute-Alsace, CERDACC – EA 3992

La croissance exponentielle des transports en général et du transport aérien en particulier, est archétypale de l'ère contemporaine et de la modernité industrielle, tandis qu'il est acquis que l'aéronef constitue aujourd'hui le mode de déplacement le plus sûr de la planète. L'importance économique des transports aériens est donc loin d'être négligeable, ce qu'atteste l'accroissement continu de son volume ; en 2012, le total de personnes transportées dans le monde avoisine les trois milliards, dont plus de 137 millions pour la France seule, tandis que le volume du fret se chiffre en dizaine de milliards de tonnes¹. De façon plus spécifique, l'activité économique générale des aéroports franciliens mobilise plus de 340 000 emplois, générant plus d'un point du PIB². Ces réalités rendent ainsi cruciales pour nos sociétés la question de la sûreté des transports aériens et justifient l'effort de tous les acteurs afin de déterminer les mesures propres à assurer une sûreté maximale de la navigation aérienne.

En effet, si le transport aérien se caractérise d'un côté par son efficacité économique, il est d'un autre côté, emblématique de la montée en puissance des dangers et des actes criminels. Des premiers détournements d'avions à l'attentat de Lockerbie survenu en 1988, jusqu'aux événements tragiques du 11 septembre 2001, les transports aériens sont devenus une cible privilégiée du terrorisme. Dès lors, la question de la sûreté aéroportuaire est devenue récurrente ; question à laquelle est confronté l'ensemble des pays, ceci conduisant à une extension multiforme des procédés visant à assurer la sécurisation des transports aériens. En effet, « l'aéronef n'est plus simplement une cible, mais devient le vecteur d'attaque lui-même et se transforme en une arme de destruction massive »³. Si l'avion n'en demeure pas moins encore le mode de déplacement le plus sûr de la planète, il fait aujourd'hui l'objet d'une attention toute particulière des pouvoirs publics et des dirigeants, qu'ils soient nationaux ou internationaux, afin que cette affirmation ne se démente pas.

Si le vocabulaire commun et la langue française tendent à assimiler les notions de sécurité et de sûreté, celles-ci ne sont pourtant pas synonymes dans le

¹ Direction générale de l'aviation civile, *Observatoire de l'aviation civile 2012-2013*, tome 1, p. 33 à 35. Le chiffre des personnes transportées est d'ailleurs en hausse de plus de 3 % par rapport à 2011.

² Le système aéroportuaire parisien représente 5,8 % du PIB de l'Ile-de-France, soit 1,7 % du PIB français in Aéroport de Paris, communiqué de Presse du 15 fév. 2012, www.aeroportsdeparis.fr/.../7f027d79-554b-4b33-a802-924a7e5a3e8b-

³ Plaisant E., « Onze ans après le 11 septembre », *Aviation civile*, hors-série mars 2013, p. 18.

langage aéronautique, la première (ou *safety*) désignant « les règles de construction et d'utilisation des avions », tandis que la seconde (ou *security*) vise « à la prévention de tout acte illégal volontaire »⁴. C'est donc bien au sens précis d'une volonté d'assurer la protection de l'équipage, du personnel au sol et des voyageurs contre les actes illicites (au sol et en vol) que le terme de sécurité sera employé dans cette étude. D'ailleurs, la Convention de Chicago de 1944 définit de façon stricte la sûreté comme étant « la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite »⁵.

Aussi, alors que pendant la première moitié du XX^e siècle, les transports aériens étaient essentiellement assurés par des compagnies privées sous contrôle d'une réglementation nationale, ce secteur s'est très vite vu complété par des dispositifs de coopération interétatique, notamment par la création en 1944 de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) ; en effet, « dans ce contexte, la seule coopération envisageable ne pouvait être qu'interétatique. La préservation de la souveraineté exigeait une coopération peu contraignante, très décentralisée et éloignée des impératifs d'une politique d'intégration »⁶. Pour autant, l'essor du commerce et du trafic aérien conduisait très tôt l'Europe à s'intéresser à cette question. En particulier, dès 1957, le Traité de Rome visait à instituer une politique commune dans le domaine des transports⁷ ; au-delà de l'élaboration d'une réglementation commune, cet intérêt conduisit certains États membres à s'associer dans le domaine de la recherche et de la construction aéronautique (immatriculations, constructions d'avions au moyen d'Airbus). Ce mouvement dépassera peu à peu le stade d'une simple coopération pour aboutir à une véritable mainmise de l'Europe en matière de sécurité aérienne. En effet, la recrudescence des attentats intervenue à la fin du XX^e siècle et l'hétérogénéité des normes nationales applicables dans ce domaine particulier de la sécurité, légitimèrent une intervention plus forte et plus présente de l'Union Européenne. Le risque terroriste ayant atteint son paroxysme en 2001 avec les tragiques événements de septembre, « face à ces risques, les États admirent de plus en plus leur incapacité à agir isolément »⁸. La prise en charge de la sécurité aéroportuaire par l'Europe se concrétisera par la création en 2002 d'une Agence Européenne de la Sécurité Aérienne⁹. Désormais et du fait des nombreuses législations intervenant en la matière, la communautarisation de la sécurité des transports aériens est une chose effective et incontournable, ne prêtant guère à discussion ou contradiction.

⁴ Rembauville-Nicolas P., « L'effectivité du droit de la sécurité aérienne », in *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, Latour X. dir., L'Harmattan, 2005, p. 33.

⁵ Il s'agit de l'annexe XVII de la Convention de Chicago du 7 déc. 1944 relative à l'aviation civile internationale.

⁶ Latour X., « Les enjeux de la sécurité et de la sûreté des transports aériens au regard du droit communautaire », in *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, *op. cit.*, p. 13.

⁷ Dans son article 3, le Traité instituant la Communauté Européenne fait état de la nécessité d'une politique commune en matière de transports. Aujourd'hui, l'article 91 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne constitue le fondement juridique de la compétence de l'Union et des actions à mener dans le domaine des transports.

⁸ Latour X., « Les enjeux de la sécurité et de la sûreté des transports aériens au regard du droit communautaire », *op. cit.*, p. 14.

⁹ Règlement n° 1592/2002, du 15 juil. 2002, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant l'AESA, JOCE L 240, 7 sept. 2002, v. spéc. art. 45 et 46.

Son succès serait d'ailleurs à comparer au relatif échec de la politique européenne de sécurité et de défense que l'on cherche à établir depuis les années 1970. En effet, si dans le domaine de la sécurité et de la défense, la lutte contre le terrorisme ou les trafics de stupéfiants, l'élaboration d'une stratégie militaire homogène ou la réalisation d'une industrie de défense commune illustrent les insuffisances de la méthode communautaire, la question de la sécurité des transports aériens témoigne d'une réussite significative et non contestée de celle-ci. Aussi cette Europe de la sécurité aérienne ne constitue-t-elle pas un modèle pour la politique européenne de sécurité et de défense de demain ? En effet, en matière de sécurité ou de sûreté aérienne, « l'Europe est partout, en arrière-plan de toutes les problématiques : elle semble devenue l'alpha et l'oméga des remèdes à l'insécurité et à "l'insûreté" »¹⁰. Cette communautarisation se vérifie à un double niveau ; d'abord en matière de fixation des règles de sûreté (I), puis au regard du contrôle de la mise en œuvre des mesures de sûreté (II).

I. La fixation des règles de sûreté

Marquée par le gigantisme des espaces à surveiller et la diversité des personnes présentes en son sein, la zone aéroportuaire doit faire face à des enjeux importants en termes de risque et de sécurité. L'exigence toujours accrue de sécurité au sein de l'espace aéroportuaire a conduit les instances européennes à édicter des normes de plus en plus détaillées, prenant ainsi le relai du législateur national.

A. Les causes de la communautarisation de la sûreté aérienne

Si les risques et les dangers liés aux transports aériens ne sont pas nouveaux, les enjeux de la sûreté aérienne se sont vus démultipliés par l'essor des transports, tandis que la recrudescence d'attentats et de violences en tout genre, puis l'essor des risques, ont montré les limites d'une réponse strictement nationale à ces questions. Cela conduisit à une communautarisation de la sécurité aéroportuaire, les dispositions en matière de sécurité des aéroports et des transports aériens reflétant une véritable préoccupation de l'Europe.

L'expansion des transports aériens est l'un des éléments les plus caractéristiques de la modernité et du « village global » ; par ailleurs, la planétarisation du tourisme, des échanges et du commerce, s'appuie sur la rapidité et la sécurité des aéronefs. Au cœur de l'Europe, la France est partie prenante de la multiplication du trafic aérien, les aéroports de Paris accueillant toutes les grandes compagnies et toutes les grandes alliances. En 2011, les rapporteurs à la mission d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire constataient que le trafic aéroportuaire, pour le seul site de Paris-Charles de Gaulle, se mesurait à 58 millions de passagers, pour 2,4 millions de tonnes de fret et qu'il en résultait le passage quotidien de 5000 passagers par un seul poste d'inspection filtrage¹¹, 50.000 bagages de soute

¹⁰ Grard L., « Sécurité et sûreté du transport aérien-Synthèse », in *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, op. cit., note n° 6, p. 206.

¹¹ Ceci correspondant à plus de 250 personnes à l'heure pour un seul poste de passage...

pouvant être traités par heure¹²... L'ampleur des chiffres donne une idée des enjeux de sécurité auxquels sont confrontés les acteurs du transport aérien, d'autant que les attaques contre les aéronefs ont pris des formes variées au cours des quarante dernières années, des détournements d'avion en lien avec des conflits politiques, aux destructions en vol¹³, jusqu'aux avions-suicide causant un très grand nombre de victimes¹⁴.

Au regard de la nécessité de sécuriser le plus efficacement possible les infrastructures du transport aérien, les attentats du 11 septembre 2001 jouèrent le rôle d'un catalyseur et d'un point de vue strictement français, ont relancé la réflexion sur la sécurité au sein des aéroports et des aéronefs. Le premier effet concret de ces événements fut l'extension des compétences données aux agents privés de sécurité au sein des aéroports ; en effet, la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, élargit les prérogatives et les modalités d'actions des agents de sûreté¹⁵. En vertu de cette législation, les agents privés de sécurité se voient autorisés à effectuer des palpations de sécurité, ainsi qu'à fouiller les bagages de cabine des passagers, avec leur accord¹⁶. Par la suite, la loi du 3 janvier 2002¹⁷ a mis en place des mesures de sécurisation du fret aérien et des biens et produits utilisés à bord des aéronefs par les entreprises intervenant au sein des zones réservées des aéroports. Plus récemment, c'est en 2011 que la LOPPSI 2 a fixé le cadre général des activités de surveillance¹⁸, en les codifiant à l'article L. 6342-2 du code des transports¹⁹. Cet article fixe les grands principes de la sûreté aérienne, en particulier le choix d'une surveillance assurée par des sociétés privées concessionnaires des gestionnaires d'aéroports.

Ces réglementations nationales montrèrent toutefois vite leurs limites au regard de la disparité des législations susceptibles d'être applicables, notamment du fait des passagers ou des bagages en transit et de la diversité des compagnies aériennes : « tout se passe, en définitive, comme si les États se trouvaient devant des frontières immenses à surveiller, mouvantes quant à leurs risques potentiels et qu'ils devaient toujours poursuivre des « candidats » à l'action terroriste, qui opèrent à partir de données et d'objets infimes »²⁰. Au phénomène de « l'hyper terrorisme » atteint par les attentats suicides du 11 septembre 2001, une réponse collective, européenne notamment, devait faire résonance au « paroxysme »²¹ atteint dans le

¹² Goldberg D., Gonzales D., Rapport d'information n° 4068 relatif à la sûreté aérienne et aéroportuaire, Ass. nat., 13 déc. 2011, p. 9-10.

¹³ V. not. Lockerbie en 1988, DC 10 d'UTA en 1989...

¹⁴ Les attentats du 11 septembre 2001 causèrent plus de 3000 morts.

¹⁵ Loi n° 2001-1062 du 15 nov. 2001 relative à la sécurité quotidienne (JO du 16, p. 18.215).

¹⁶ C'est d'ailleurs dès 1989 et dans le domaine de la sécurité dans les aéroports que se sont produites les premières extensions de compétence en faveur du secteur privé.

¹⁷ Loi n° 2002-3 du 3 jan. 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport (JO du 4, p. 215).

¹⁸ Art. 25 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (JO du 15, p. 4582).

¹⁹ Ils figuraient auparavant au sein de l'art. L. 282-8 du code de l'aviation civile, abrogé en 2010. On remarquera qu'en France, la police des aéroports et des installations à usage aéronautique est uniquement constituée d'actes réglementaires (art. R. 213-1 à R. 213-7 du code de l'aviation civile).

²⁰ Rapport d'information n° 4068 préc., p. 10.

²¹ Grard L., « Le droit de l'aviation civile après le 11 septembre 2001. Quelles mesures face à « l'hyper terrorisme » ? », in *Mélanges Lapoyade-Deschamps*, PU Bordeaux, 2003, p. 587.

domaine du terrorisme aérien ; la nécessité d'une réglementation européenne commune s'imposait. En effet, « toutes les règles que peut adopter un État telle la France apparaissent bien illusives, si un État voisin ne se range pas à un niveau équivalent de sûreté. Cela explique pourquoi la Communauté européenne, gardienne de la durabilité du marché intérieur du transport aérien qu'elle a mis en place en 1993, s'est déclarée compétente pour harmoniser le droit de la sûreté entre ses États membres »²². L'instauration de l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA), en 2002²³, visera à favoriser et accentuer une collaboration entre États, afin d'élaborer une réglementation commune, tant dans le domaine technique du transport aérien, que dans celui de sa sûreté. L'ASEA est désormais l'acteur commun et central de la sûreté aérienne en Europe, s'efforçant d'établir une stratégie globale unissant les États-membres. L'harmonisation s'est effectuée à marche forcée et désormais les règles nationales sont portées congrues dans le domaine de la sûreté aérienne qui relève donc depuis les années 2000 de la compétence de l'Union Européenne. « En la matière, l'Union européenne n'est jamais trop compétente ! Quand la sécurité et la sûreté sont en jeu, le principe de subsidiarité paraît bien malmené »²⁴.

Il résulte de ce mouvement une quasi disparition de la compétence nationale en matière de sûreté des transports aériens, tant il est vrai que « le domaine d'intervention de la réglementation spécifiquement nationale en matière de sûreté aérienne apparaît de plus en plus limité »²⁵ ; cette communautarisation de la sécurité aérienne est une réalité vérifiée dont il faut désormais s'attacher à décrire les modalités.

B. Les modalités de la communautarisation de la sûreté aérienne

Les événements de septembre favorisèrent la relance du processus d'europanisation de la sûreté aéroportuaire, car « la subsidiarité qui dictait l'abstention de la Communauté en ce domaine commande désormais sa compétence car « n'importe quel avion peut être détourné au départ de n'importe quel aéroport et utilisé comme une bombe contre n'importe quelle ville située dans son rayon d'action »²⁶. Afin de répondre à un besoin croissant de sécurité, deux vagues successives de législations établirent l'Europe de la sécurité aéroportuaire. De l'impulsion initiale intervenue en 2002, à la refondation des années 2008-2010, l'Europe est parvenue à une standardisation des normes en matière de sécurité aéroportuaire. La législation nationale ne fait plus alors qu'enregistrer les principes énoncés au niveau européen.

Depuis 2002, l'Union européenne s'est efforcée de mettre en place une politique appropriée et régulièrement mise à jour afin de tenir compte de l'évolution des risques et des menaces, ainsi que des progrès technologiques fréquents dans ce domaine. Significativement, c'est au moyens de règlements et donc de dispositions bénéficiant d'un effet direct, que s'établit l'Europe de la sécurité aérienne. D'une

²² *Ibid*, p. 601-602.

²³ Règlement 1592/2002 préc.

²⁴ Gard L., « Sécurité et sûreté du transport aérien-Synthèse », *op. cit.*, p. 206.

²⁵ Rapport d'information n° 4068 préc., p. 25.

²⁶ Gard L., « Le droit de l'aviation civile après le 11 septembre 2001. Quelles mesures face à « l'hyper terrorisme » ?, *op. cit.*, p. 603.

part, le règlement du 15 juillet 2002 fixa des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et institua l'AESA²⁷ ; d'autre part, un second règlement, adopté le 16 décembre de la même année²⁸, « restera comme le texte initiateur du droit européen de la sûreté aérienne »²⁹. Ce dernier règlement, d'application directe dans l'ensemble des États membres, rendait obligatoire la mise en œuvre des recommandations de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC)³⁰ et conduisait chaque État-membre à devoir adopter « un programme national de sûreté de l'aviation civile, [comportant la désignation] d'une autorité compétente unique chargée de coordonner et de contrôler l'application des programmes de sûreté aérienne ». Il « met en place un système de contrôle inopiné des accès dans les aéroports, inspections sur les voyageurs, les bagages et sur les membres du personnel »³¹.

À cette phase d'impulsion a ensuite succédé un mouvement de refondation au cours des années suivantes. C'est en 2008 qu'un nouveau règlement est intervenu, visant à instaurer dans toute l'Union des règles communes destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite et entrant en vigueur le 29 avril 2010³². Comme son prédécesseur, il fixe des règles générales et collectives dans les domaines de l'inspection filtrage (passagers, personnels, bagages), en matière de contrôle d'accès dans les différentes zones de l'aéroport, mais aussi pour tout ce qui touche au contrôle des véhicules dans les zones sécurisées, aux fouilles des avions, aux articles interdits à bord... En outre et comme cela avait été prévu dès 2002, il appartient tant aux États, qu'aux compagnies aériennes et gérants des infrastructures aéroportuaires de réaliser des programmes de sûreté³³. La véritable nouveauté de ce règlement réside dans l'acceptation de la présence à bord de *sky marshal*³⁴ ; par ailleurs l'accès au poste de pilotage de personnes non autorisées

²⁷ Règlement n° 1592/2002 préc. ; v. spéc. art. 45 et 46.

²⁸ Règlement n° 2320-2002, du 16 déc. 2002, relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, JOCE L 355, 30 déc. 2002, p. 1.

²⁹ Grard L., « Nouvelles bases juridiques pour la sûreté du transport aérien », *Revue de droit des transports*, 2008-6, comm. 126.

³⁰ Il s'agit d'un organe consultatif créé en 1955 par le Conseil de l'Europe réunissant 42 États et intervenant à propos des questions relatives à circulation aérienne en Europe. La CEAC est à l'origine d'un document de base rédigé en 1988 et contenant de nombreuses résolutions régulièrement mises à jour. Ces recommandations reprenaient d'ailleurs les dispositions de l'Annexe XVII de la Convention de Chicago, relative à l'aviation civile internationale. Ainsi le règlement de déc. 2002 est-il le « standard européen à la mise en œuvre des règles en provenance de l'OACI », observe le Pr. Grard, *Jurisclasseur Droit européen des transports*, fasc. 1130, n° 101.

³¹ Rembauville-Nicolle P., « L'effectivité du droit de la sécurité aérienne », *op. cit.*, p. 40. Ce règlement sera d'ailleurs complété par un second en 2004 : Règlement n° 849-2004 du 29 avr. 2004, modifiant le règlement (CE) n° 2320/2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, JOUE L 158, 30 avr. 2004, p. 1.

³² Règlement n° 300-2008 du 11 mars 2008, relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement du 16 déc. 2002, JOUE n° L 97, 9 avr. 2008, p. 72.

³³ Chaque État doit encore instituer une autorité unique pour coordonner, surveiller et mettre en œuvre les mesures de sûreté. Le texte reconnaît aussi la capacité à la Commission d'entreprendre des inspections inopinées ; v. Grard L., « Nouvelles bases juridiques pour la sûreté du transport aérien », *op. cit.*

³⁴ Il s'agit de personnels « armés, présents le plus souvent de manière anonyme parmi les passagers et chargés d'assurer la sécurité de l'appareil durant le vol. Le recours à des personnels armés au sein des aéronefs civils est de plus en plus étendu », v. Pauvert B., « La difficile conciliation de la sûreté aérienne et du respect des libertés individuelles ? », in *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, *op. cit.*, p. 86.

est refusé, tandis que chaque État doit réaliser la formation des équipages contre les actes illicites en vol. Enfin, « comme autre innovation, s'impose le principe du contrôle de sûreté unique pour les passagers transitant par l'Union européenne à partir de pays tiers, dès le moment où ces pays appliquent des mesures de sûreté équivalentes aux mesures communautaires. Il revient à la Commission de prendre les décisions en la matière, éventuellement sur la base d'accords entre l'Union et les pays tiers concernés »³⁵. Ce dispositif sera complété par un nouveau règlement de 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et complétant à la marge le dispositif précédent³⁶.

La marge de manœuvre nationale en matière de sécurité des transports aériens se trouve ainsi singulièrement réduite et la législation française, inscrite au code des transports, fait notamment application des règles déterminées au niveau européen puisque l'article L. 6341-2-III du Code des transports énonce très clairement que « les mesures de sûreté résultent de l'application du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, des règlements pris pour son application par la Commission européenne et des normes de sûreté prévues par la réglementation nationale ». Relève toutefois encore de la compétence nationale la possibilité pour chaque État d'appliquer des règles plus strictes que celles prévues par les règlements de l'Union.

La communautarisation de la sûreté des transports aériens constitue bien une réalité et la Commission, au nom de l'Union, possède un rôle cardinal en matière d'harmonisation et de standardisation de la réglementation de celle-ci. Le rôle de l'Union ne s'arrête toutefois pas à la fixation des règles de sûreté, puisque l'on retrouve son intervention dans le cadre du contrôle de l'application par les États-membres, les compagnies aériennes et les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires, des mesures de sûreté instituées.

II. Le contrôle des mesures de sûreté

Non contente de déterminer les règles de sûreté, l'Union joue encore un rôle fondamental en matière de contrôle de leur mise en œuvre. Les mécanismes de contrôle institués permettent à la Commission et à l'AESA, de s'assurer du respect, par chacun des acteurs du transport aérien, des règles fixées. Cette très large communautarisation du contrôle de la sûreté aérienne mérite d'être modélisée au regard de l'exemple qu'elle pourrait constituer pour l'ensemble des politiques européennes de sécurité et de défense.

³⁵ Grard L., « Nouvelles bases juridiques pour la sûreté du transport aérien », *op. cit.*

³⁶ Règlement n° 185/2010, du 4 mars 2010, JO L 55 du 5 mars 2010, p. 1. Un point restait problématique, celui du financement des mesures instituées ; qui de l'État, de l'opérateur ou de l'utilisateur allaient devoir les supporter ? « Un compromis a été trouvé pour décider que chaque État peut déterminer dans quelles circonstances et dans quelle mesure les coûts induits par le règlement sont supportés par l'État, les aéroports, les transporteurs, les agences, les usagers », rappelle Loïc Grard, *Jurisclasseur Droit européen des transports*, fasc. 1130, n° 103.

A. *La communautarisation du contrôle de la sûreté aérienne*

Le contrôle de l'application des mesures de sûreté affectant les transports aériens relève d'abord de la compétence nationale, puisque « chaque État membre élabore, applique et maintient un programme national de sûreté de l'aviation civile. Ce programme définit les responsabilités en matière de mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4 et décrit les mesures demandées à cet effet aux exploitants et aux entités »³⁷. Il appartient toutefois à l'Union de vérifier la manière dont les différents acteurs de la sûreté aérienne s'acquittent des missions à eux dévolues ; la Commission exerce ce contrôle, en lien avec l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne.

La Commission possède un important rôle de contrôle, puisqu'elle s'est notamment vue reconnaître le pouvoir de diligenter elle-même des inspections et des contrôles sur les États membres. La législation communautaire charge en effet la Commission de vérifier qu'il soit fait une application pertinente des mesures instituées ; ainsi et « en coopération avec l'autorité compétente de l'État membre concerné, [elle] réalise des inspections, y compris dans les aéroports et auprès des exploitants et des entités appliquant des normes de sûreté de l'aviation, afin de veiller à l'application du présent règlement par les États membres et, le cas échéant, de formuler des recommandations visant à renforcer la sûreté de l'aviation »³⁸. Ces contrôles se font usuellement de manière inopinée et à l'issue de chacun d'eux, les États membres doivent indiquer à la Commission la teneur des mesures prises pour remédier aux insuffisances éventuellement constatées. Les rapporteurs de la mission d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire font état du caractère largement positifs des résultats obtenus par la France à l'occasion de ces rapports d'inspection de la Commission : « tel a été ainsi le cas en 2011, pour deux aéroports, Roissy-Charles de Gaulle et Montpellier, alors que de précédentes inspections, effectuées en 2004, avaient conclu à des analyses plus critiques ; le niveau de « détection des objets prohibés » serait passé ainsi entre ces deux dates de 40 à 80 % »³⁹. Pour autant et comme le souligne encore le rapport, si l'inspection filtrage des passagers constitue le point fort de la sûreté aéroportuaire en France, des efforts restent encore à faire en matière d'inspection filtrage des personnels. Ainsi, à la lumière de ces dispositions législatives, c'est à un renversement complet des rôles auquel on assiste dans le domaine de la sûreté aéroportuaire. La Commission dispose d'une compétence de principe dans la détermination des règles, mais également d'une compétence de contrôle de la mise en œuvre des programmes nationaux de sécurité. Elle fixe un cadre réglementaire précis, « exigeant des États membres la mise en œuvre de ces normes dans tous les aéroports de la Communauté et organisant des mécanismes de contrôle et d'inspection »⁴⁰.

³⁷ Art. 10 du règlement n° 300-2008 préc. Ces normes de base commune concernent notamment les modalités techniques de l'inspection filtrage des passagers, les catégories d'articles prohibés, le contrôle des véhicules, la sûreté des aéronefs...

³⁸ Art. 15 du règlement n° 300-2008 préc.

³⁹ Goldberg D., Gonzales D., Rapport d'information n° 4068 préc., p. 24.

⁴⁰ Ayrial M., « La communauté européenne et le transport aérien », *Petites affiches*, 30 janv. 2003, n° 22, p. 31.

Enfin, l'AESA est loin d'être laissée de côté dans ce domaine d'action particulier. Elle joue en effet « un rôle polyvalent. Loin d'être seulement un "guichet unique" pour l'industrie aéronautique, elle s'investit de plus en plus dans les inspections de "standardisation". L'agence s'assure ainsi de l'application uniforme de la législation européenne de la sécurité aérienne dans tous les États membres »⁴¹. L'Agence joue en matière de sécurité des transports aériens européens un rôle fondamental puisqu'elle surveille la mise en œuvre des normes nationales au moyen d'inspection dans les États-membres et fournit en outre l'expertise technique nécessaire au système. Dès lors, comme le relève dès 2009 le rapport d'information réalisé au sein de l'Assemblée nationale, « les autorités compétentes [i.e. nationales] sont responsables du contrôle de l'application des règles communes, mais il est néanmoins nécessaire de s'assurer qu'elles le sont vraiment et de manière uniforme. L'AESA exerce ce contrôle en réalisant annuellement une centaine d'inspections de « normalisation » dans tous les États membres. Au vu de leurs résultats, la Commission peut décider des sanctions telles que suspension de la reconnaissance mutuelle des certificats ou recours en carence contre les États membres »⁴².

Intégrée, efficace et non discutée, la construction communautaire de la sécurité des transports aériens ne serait-elle pas en voie de constituer un modèle pour toutes les politiques européennes de sécurité et de la défense de demain ?

B. La modélisation du contrôle de la sûreté aérienne

Les modalités de la coproduction de la sécurité dans le domaine des transports aériens obéissent donc à une organisation pour le moins atypique, mêlant Union européenne, États membres, gestionnaires d'aéroports et sociétés privées de sécurité dans une chorégraphie originale qu'il convient de mettre en perspective. C'est un modèle nouveau de la distribution de la sécurité qu'illustre le domaine de la sûreté aérienne ; un modèle original ayant pour effet un enchevêtrement des compétences et des acteurs.

En ce qui concerne le cadre de la coproduction de la sécurité, il a été démontré que les modalités d'intervention de l'État peuvent « être lues sous l'angle du diptyque : mise en cause/mise en œuvre. À l'État la mise en cause des règles et modalités d'intervention en matière de sécurité, aux opérateurs privés la mise en œuvre des règles déterminées par l'État et sous son contrôle actif »⁴³. Pour autant, dans le domaine spécifique de la sécurité des transports aériens, ce diptyque mériterait d'être revisité pour mieux prendre en compte la prééminence de l'intervention européenne. La sécurité aérienne européenne s'inscrirait alors dans une nouvelle modélisation des questions de sécurité : à l'Europe la mise en cause des règles de sûreté aéroportuaire au moyen des règlements et directives, à l'État et aux différents acteurs privés (gestionnaires d'aéroports, société privées de sécurité) la mise en

⁴¹ Propos de l'ancien commissaire européen A. Tajani, le 9 septembre 2008 au Parlement européen, cité par Cormier H. in « Sécurité aérienne – L'Europe se prépare à 2013 », *Aviation civile*, n° 354, oct. 2010, p. 11.

⁴² Saugues O., Rapport d'information n° 2164 sur la sécurité aérienne, Assemblée nationale, 16 déc. 2009, p. 20.

⁴³ Pauvert B., « L'intervention de la sécurité privée sur la voie publique », in *Quel avenir pour la sécurité privée*, Latour X. et Vallar C. dir., PUAM, 2013, p. 87.

œuvre de ces règles ; et cela sous le contrôle désormais permanent de l'Europe. L'Europe possède ainsi un rôle cardinal en matière de sûreté des transports aériens puisqu'elle intervient à un double niveau, aussi bien dans le cadre de la mise en cause que dans celui de la mise en œuvre des normes de sécurité. Elle est omniprésente⁴⁴ et on ne peut à ce niveau que s'en féliciter tant l'avion est devenu depuis quelques années le moyen de transport le plus sûr en Europe. Cette évolution n'est pas sans effet quant à l'enchevêtrement des compétences et des acteurs.

En effet, si l'Europe peut être à bien des égards aujourd'hui considérée comme un modèle en matière de sécurité aéroportuaire, c'est ce même domaine qui depuis vingt-cinq constitue en France un lieu exemplaire et expérimental en matière de coproduction de la sécurité. C'est sans doute en tout premier lieu à propos des aéroports que l'on peut dire que « Si l'État est le producteur naturel de la sécurité, il n'est plus le producteur exclusif »⁴⁵. Depuis les années quatre-vingts, la sécurité aéroportuaire fait intervenir une pluralité d'acteurs, privés comme publics, dans un enchevêtrement de compétences et de missions, rendant le rôle des uns et des autres difficilement déterminable⁴⁶. En effet, s'il y a quarante ans, l'État et ses services étaient les principaux responsables de la mise en œuvre de la sûreté au sein des aéroports⁴⁷, l'avènement de nouvelles entités, notamment privées, chargées d'assurer cette mission, en coordination avec les services d'État, parfois en lieu et place de ce dernier, devient aujourd'hui incontestable. C'est d'ailleurs dès 1989 et dans le seul domaine de la sécurité aéroportuaire que fut délégué un pouvoir de police administrative à des entités privées⁴⁸. À partir de cette date, « les prérogatives reconnues aux entreprises de sécurité en matière de participation à la sûreté aéroportuaire iront crescendo, sans jamais se voir démenties »⁴⁹. Du simple contrôle initial des bagages et du fret, jusqu'à la possibilité donnée à des agents de sécurité privé de procéder à la visite des personnes au moyen de dispositifs automatiques de contrôle⁵⁰, pour finalement habilitier ces mêmes agents à procéder à des fouilles, visites et palpations de sécurité sur les personnes⁵¹, chaque étape législative a entériné l'extension de la participation des sociétés privées de sécurité à l'exercice de la mission de police. Alors qu'il était de longue date jugé que les pouvoirs de police ne pouvaient être délégués au privé⁵² et que les compétences de police étant par nature inaliénables, il

⁴⁴ Le seul bémol à ce tableau réside néanmoins dans le nombre peut-être trop important de législations européennes intervenant dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres d'ailleurs. Or, l'empilement de textes législatifs n'est pas toujours synonyme de qualité législative. Comme le souligne Grard L., « comme en période de pénurie on stocke des marchandises, en période de crainte aérienne on stocke des textes ! », in « Sécurité et sûreté des transports aériens », *op.cit.*, note n° 10, p. 208.

⁴⁵ Latour X., « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », in *Sécurité publique-sécurité privée...partenariat ou conflit ?*, les Cahiers de la sécurité n° 19, mars 2012, p. 9.

⁴⁶ V. sur ce point, Nicoud F., « La répartition des compétences entre l'État et les opérateurs privés en matière de sûreté aéroportuaire », *AJDA*, 2006, p. 2107 à 2111.

⁴⁷ Loi n° 73-10 du 4 janv. 1973 relative à la police des aérodromes, modifiant et complétant le code de l'aviation civile (JO du 5, p. 230).

⁴⁸ Loi n° 89-467 du 10 juil. 1989 tendant à renforcer la sécurité des aérodromes et du transport aérien et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile (JO du 11, p. 8.673).

⁴⁹ Nicoud F., « La répartition des compétences entre l'État et les opérateurs privés en matière de sûreté aéroportuaire », *op. cit.*, p. 2109.

⁵⁰ Loi n° 96-151 du 26 fév. 1996 relative aux transports (JO du 27, p. 3.094).

⁵¹ Loi n° 2001-1062 du 15 nov. 2001, relative à la sécurité quotidienne (JO du 16, p. 18.215). Cela sous le contrôle des officiers de police judiciaire ou des agents des douanes.

⁵² CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, Rec. p. 595 ; à propos de police rurale.

était fait « interdiction à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel »⁵³, cette règle fait aujourd'hui long feu ; au moins dans les aéroports, puisque le secteur privé y devient l'allié incontournable de la sécurité publique⁵⁴. En outre et dans le cadre précis de la sûreté aéroportuaire, ces pouvoirs de police sont encore délégués au niveau supérieur, celui de l'échelle européenne.

Au même titre qu'il n'y eut pas beaucoup de débat à propos de la privatisation des modes de sécurité en France⁵⁵, il n'y a pas eu non plus réellement de débat public quant à l'europanisation de la sûreté des transports aériens. Cette politique commune de la sécurité aérienne est un succès incontournable dont les acteurs de la politique de sécurité et défense en Europe pourraient s'inspirer afin de l'élargir à d'autres domaines. Toutefois, si ce transfert de compétences est désormais acquis, on peut constater que c'est bien en présence d'un danger spécifique, celui de la menace et du risque permanent d'attentats sur le sol européen, que l'Europe de la sécurité aérienne a pu s'affirmer et s'organiser. Aussi, n'est-il pas à craindre qu'il ne faille l'émergence d'un risque plus global pour que l'Europe de la sécurité et de la défense s'organise et voit véritablement le jour ?

⁵³ Moreau J., « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique contractuelle », *AJDA*, 1965, p. 3.

⁵⁴ V. not. Nicoud F., « La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives », *RDP*, 2006, spé. p. 1255 à 1257 ; Latour X., « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », in *Sécurité publique-sécurité privée... partenariat ou conflit ?*, *Les Cahiers de la sécurité*, 2012, n° 19, p. 7-11 et « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », *JCP Adm*, 2014, p. 37-41.

⁵⁵ Les différentes lois octroyant toujours plus de prérogatives de police aux agents de sécurité privée ne feront que rarement l'objet d'un contrôle par le Conseil Constitutionnel.