



Le rôle des préfets dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile

par Fabien VALLÉE
Docteur en droit (CRDP-ERDP, Université Lille 2)
Chef de programme à la direction sûreté
*de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC/SUR)*¹

« Deux sûretés valent mieux qu'une,
Et le trop en cela ne fut jamais perdu. »

Jean de La Fontaine²



Au cours de ces douze derniers mois, marqués par des attentats d'une ampleur sans précédent sur le territoire national, plusieurs événements ont confirmé que le secteur des transports aériens demeure une cible attractive, partout dans le monde, pour les groupes terroristes. Parmi les actes terroristes ainsi dirigés contre l'aviation civile et en particulier les aéronefs en vol, figurent notamment la destruction par un engin explosif improvisé (EEI), le 31 octobre 2015, d'un aéronef de la compagnie russe *Kogalymavia (Metrojet)*, faisant 224 morts, et l'explosion d'un autre EEI, le 2 février 2016, dans la cabine d'un aéronef de la compagnie *Daallo Airlines*, dont l'issue aurait pu être tout aussi dramatique (1 mort – probablement le terroriste lui-même – et deux passagers blessés). Concernant les actes perpétrés au sein des installations aéroportuaires, il convient de mentionner, entre autres, l'attaque suicide de l'aéroport de Kandahar en Afghanistan, le 8 décembre 2015 (54 morts et 37 blessés) et les attaques suicides et explosions dans la zone « côté ville » des aéroports de Bruxelles-Zaventem, le 22 mars 2016 (16 morts et 150 blessés) et d'Istanbul-Atatürk, le 28 juin 2016 (45 morts et 239 blessés)³.

1. Les opinions exprimées dans cet article sont propres à leur auteur et ne reflètent pas celles de l'administration à laquelle il appartient.

2. *Le loup, la chèvre et le chevreau*, Livre IV, Fable XV.

3. Ces événements ne sont pas sans rappeler les attentats perpétrés dans la zone dite « côté ville » (attaque à main armée, EEI porté par une personne, véhicule piégé)





Cette polarisation sur l'aérien, plus de quatre-vingt ans après le premier acte malveillant recensé à l'encontre de ce mode de transport, peut s'expliquer par de multiples facteurs : la fragilité des aéronefs civils au plan technique ; les nombreuses et multiples opportunités d'actes de malveillance liées à la densité de la circulation aérienne et à une forte intégration internationale ; la variété des scénarios et vecteurs d'attaque ; une catégorie de personnes visée très large, ce qui renforce l'« indiscrimination dans la détermination de la victime qui est source de la terreur »⁴ ; un nombre de victimes potentiellement élevé ; un retentissement médiatique certain ; la portée symbolique des aéronefs civils ou des aéroports (symbole de l'État) ; les perturbations de la connectivité entre les États et les conséquences financières et économiques importantes dans ce domaine qui relève des secteurs d'activités d'importance vitale⁵.

Il n'est donc guère surprenant que Daech et Al-Qaïda, via par exemple le magazine de propagande *Inspire* publié par Al-Qaïda dans la péninsule arabique, incitent les djihadistes situés aux États-Unis d'Amérique ou en Europe à attaquer les réseaux de transport aérien et visent explicitement des compagnies aériennes américaines, britanniques et françaises⁶. D'ailleurs, la rivalité actuelle entre Al-Qaïda et Daech et leur volonté respective de démontrer une certaine capacité de planification d'actions complexes pourraient encore accentuer le fait que le secteur des transports aériens soit pris pour cible, car estimé plus difficile à atteindre⁷.

Le *Livre blanc* sur la défense et la sécurité nationale de 2013 conserve donc ici toute sa pertinence en ce qu'il souligne que le terrorisme est une menace majeure et persistante qui requiert de maintenir à un « haut niveau de vigilance »⁸ le dispositif de lutte mis en œuvre par l'État visant à la protection des réseaux de transport aérien.

des aéroports de Madrid (2006), Glasgow (2007), Francfort (2011), Domodedovo (2011), Jalalabad (2012), Burgas (2012), Peshawar (2012), Pékin (2013), Los Angeles (2013), Nairobi (2014) ou encore Karachi (2014).

4. G. Guillaume, « Terrorisme et droit international », *R.C.A.D.I.*, 1989-III, t. 215, p. 305-306.

5. Arr. du 2 juin 2006 mod. *fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs*. Sur le rôle des préfets de zone et des préfets de département dans le dispositif SAIV, v. instr. gén. intermin. n° 6600/SGDSN/PSE/PSN du 7 janv. 2014 *relative à la sécurité des activités d'importance vitale*, p. 11-13, 35-36.

6. *Inspire*, n° 13, 24 déc. 2014.

7. On rappellera ici que « la menace qu'Al-Qaïda en péninsule arabique (AQPA) fait peser sur le trafic commercial aérien est ancienne et attestée par les trois tentatives d'attentats ayant visé des avions de lignes et de fret américains en décembre 2009 (vol Amsterdam-Detroit), en octobre 2010 (colis piégés à destination des États-Unis) et en mai 2012 (utilisation de sous-vêtements piégés). Daech est parvenu, le 31 octobre 2015, à faire exploser en plein vol un avion de ligne russe au-dessus du Sinaï au moyen d'un engin explosif introduit dans l'appareil grâce à des complicités », in G. Fenech, S. Pietrasanta, Rapport n° 3922 fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, A.N., 5 juil. 2016, p. 141.

8. *Livre blanc, Défense et sécurité nationale*, 2013, Paris, Doc. fr., p. 104.





La dimension intrinsèquement internationale du transport aérien et de la menace terroriste actuelle ayant notamment pour conséquence – comme le note récemment le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa résolution 2309 (2016) – « que les États dépendent les uns des autres en ce qui concerne l'efficacité des systèmes de sûreté aérienne destinés à protéger leurs citoyens et ressortissants et les aspects pertinents de leur sécurité nationale, (...) et (...) dépendent les uns des autres pour doter l'aviation d'un environnement commun sûr »⁹, le dispositif de lutte mis en œuvre par l'État s'inscrit inévitablement dans un cadre international, en particulier celui de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette dernière a en effet élaboré, dès les années 1970, un programme de déploiement, au sein des États membres, de mesures préventives visant à protéger le transport aérien contre des actes malveillants ; mesures regroupées sous le concept de « sûreté »¹⁰ au sein de l'Annexe 17 à la Convention *relative à l'aviation civile internationale*.

La sûreté est aujourd'hui définie par cette même annexe comme : la protection de l'aviation civile contre les « actes d'intervention illicite »¹¹. Cet objectif est réalisé par une combinaison de mesures ainsi que de moyens humains et matériels. Ces mesures – rendues publiques ou confidentielles – imposent entre autres des dispositifs de surveillance, de contrôle d'accès, de fouille ou d'inspection-filtrage des personnes et des biens approchant, pénétrant ou se trouvant dans les zones de sûreté des aéroports.

Depuis l'entrée en vigueur dans les années 1970 des premiers textes régissant la sûreté en France – dans la lignée de l'Annexe 17 – et fort de l'expérience accumulée au cours de cinquante années marquées par l'évolution du terrorisme aérien et plusieurs actes d'intervention illicite sur le territoire national ou visant des compagnies aériennes françaises, la politique publique de sûreté de l'aviation civile n'a cessé de connaître de profondes mutations, au point d'être considérée, sous l'angle juridique, comme un véritable laboratoire.

9. Conseil de sécurité, S/RES/2309 (2016), 7775^e séance, 22 sept. 2016, p. 1.

10. Sur la consécration, l'autonomisation et la globalisation du concept de sûreté dans le domaine aérien, en droit international, en droit de l'Union européenne et en droit national, on se permettra de renvoyer à notre étude : F. Vallée, « Le concept de sûreté dans le domaine aérien. De ses origines aux mutations induites par les nouveaux risques », *R.F.D.A.S.*, vol. 273, n° 1, 2015, p. 5-53.

11. Actes ou tentatives d'actes parmi lesquels figurent : la capture illicite d'aéronef ; la destruction d'un aéronef en service ; la prise d'otages à bord d'un aéronef ou sur les aéroports ; l'intrusion par la force à bord d'un aéronef, dans un aéroport ou dans l'enceinte d'une installation aéronautique ; l'introduction à bord d'un aéronef ou dans un aéroport d'une arme, d'un engin dangereux ou d'une matière dangereuse, à des fins criminelles ; l'utilisation d'un aéronef en service afin de causer la mort, des blessures corporelles graves ou des dégâts sérieux à des biens ou à l'environnement ; la communication d'informations fausses de nature à compromettre la sécurité d'un aéronef en vol ou au sol, de passagers, de navigants, de personnel au sol ou du public, dans un aéroport ou dans l'enceinte d'une installation de l'aviation civile.





En ce sens, et alors que le juriste publiciste français peut de prime abord voir dans la sûreté de l'aviation civile « une des missions effectuées à titre permanent dans l'intérêt général des usagers du transport aérien et des populations survolées »¹², une activité « relevant en principe de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique »¹³ ou une « mission de police administrative »¹⁴, cela n'a nullement empêché, d'une part, sa *communautarisation*¹⁵ au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 et, d'autre part, le désengagement progressif de l'État et une certaine forme de « privatisation », initiée à partir de 1989¹⁶, avec la participation grandissante – imposée par la loi – des opérateurs du transport aérien (exploitants d'aérodrome, compagnies aériennes, agents de fret, assistants en escale, etc.) à l'exécution matérielle des mesures de sûreté.

Si ces mutations suscitent des interrogations profondes et parfois des inquiétudes quant à la redéfinition du rôle de l'État dans le champ de la sûreté et, plus largement, dans le champ de la sécurité et de la défense, on constate, s'agissant du phénomène de « privatisation », que le Conseil d'État n'a pas censuré cette participation accrue des opérateurs du transport aérien. En effet, selon le juge administratif, il n'y a pas de dessaisissement de l'État de la responsabilité de police qui lui incombe, celui-ci conservant notamment un « pouvoir de direction et de contrôle »¹⁷ de la mise en œuvre des mesures de sûreté.

Ce pouvoir de direction et de contrôle est exercé, au niveau local, par le préfet. Représentant de l'État dans le département, il est en effet le titulaire, depuis 1973¹⁸, du pouvoir de police des aérodromes et des installations à usage

12. CE, 23 juin 2000, *Chambre syndicale du transport aérien*, n° 189168 ; CE, 23 juin 2000, *Fédération nationale de l'aviation marchande*, n° 189236, cons. 6.

13. Communication de la Commission, Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, (2014/C 99/03), J.O.U.E., 4 avr. 2014, § 34-35.

14. Arrêt du 12 déc. 2000, *Aéroports de Paris c. Commission*, T-128/98, EU:T:2000:290, point 112 ; Arrêt du 24 oct. 2002, *Aéroports de Paris c. Commission*, C-82/01, EU:C:2002:115, points 76-77 ; Conseil Const., déc. n° 2005-513 DC, 14 avr. 2005, *Loi relative aux aéroports*, cons. 5 ; CE, 3 juin 2009, *Aéroports de Paris*, n° 323594, cons. 5

15. Concernant le droit positif, v. 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 et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002*.

16. V. art. 15 de la 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* (modifiant l'art. L. 282-8, C. av. civ.). Sur les pratiques antérieures associant déjà les opérateurs, notamment les compagnies aériennes, et « régularisées » par cette loi, v. M. de Juglart, *Traité de droit aérien*, 2^e éd. par E. du Pontavice, J. Dutheil de la Rochère, G. M. Miller, Tome 2, Paris, L.G.D.J., 1992, p. 861, note 73.

17. CE, 9 mars 2005, *Union des chambres de commerce et établissements gestionnaires d'aéroports (UCCEGA)*, n° 264689 et n° 264690, cons. 4 ; CE, 29 avr. 2013, *Union des aéroports français (UAF)*, n° 363311, cons. 7.

18. V. loi n° 73-10 du 4 janv. 1973 *relative à la police des aérodromes, modifiant et complétant le code de l'aviation civile* ; décret n° 74-77 du 1^{er} fév. 1974 *relatif à la police des*



aéronautique¹⁹ (art. L. 6332-2, C. transp.)²⁰, « sous l'autorité » duquel sont mises en œuvre les mesures de sûreté (art. L. 6341-2, C. transp.). L'autorité préfectorale remplit donc un rôle « essentiel »²¹, « crucial »²², « fondamental »²³ dans le maintien de la solidité de la chaîne de sûreté de l'aviation civile²⁴.

*aérodromes ; décret n° 74-78 du 1^{er} fév. 1974 relatif aux attributions des préfets en matière de maintien de l'ordre sur certains aérodromes ; circ. AC n° 48 DBA du 28 août 1975 relative aux arrêtés préfectoraux fixant les mesures de police applicables sur les aérodromes. Sur les pouvoirs de police antérieurement exercés par les préfets sur les aérodromes, « en application du décret de décentralisation du 25 mars 1852 », v. circ. n° 243/DBA du 12 janv. 1952 relative à la prise d'un arrêté réglementant la circulation des personnes et des véhicules sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique ; G. Ladet, « Problèmes juridiques et économiques d'un grand aéroport », *Rev. fr. dr. aér.*, 1965, p. 406.*

19. En vertu de l'art. L. 6332-1, C. transp., le préfet exerce ces pouvoirs de police : 1° Sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique ; 2° Sur les aérodromes réservés à l'usage d'administrations de l'État sans préjudice de l'application, sur les aérodromes militaires, des articles 411-1 à 411-11 du code pénal ainsi que des articles 476-1 à 476-5 du code de justice militaire et, le cas échéant, de dispositions spéciales ; 3° Sur les aérodromes à usage restreint autres que les aérodromes réservés à l'usage d'administrations de l'État ; 4° En tous lieux où il existe des installations destinées à assurer le contrôle de la circulation aérienne, les télécommunications aéronautiques, l'aide à la navigation aérienne et l'assistance météorologique, y compris les réseaux de câbles et canalisations qui les desservent ; 5° Sur les dépendances des aérodromes et des installations à usage aéronautique qui ne sont pas librement accessibles au public. Comme le précise une instruction de l'EMAA, dans la lignée de l'art. L. 6332-2, C. transp. et de l'art. R. 213-1-3, C. av. civ., « les pouvoirs du préfet ne s'appliquent pas dans les zones militaires des aérodromes dont le ministère de la défense est affectataire unique, principal ou secondaire, où l'autorité militaire est seule compétente pour exercer les pouvoirs de police (sûreté et sécurité, bon ordre et salubrité) », *in instr. n° 1956/DEF/EMAA/OGS/BAJ du 3 juin 2015 relative aux attributions des commandants de base concernant la gestion des aérodromes dont le ministère de la défense est affectataire pour les besoins de l'armée de l'air*, § 4.1.

20. En vertu de cet article, « La police des aérodromes et des installations aéronautiques (...) est assurée, sous réserve des pouvoirs de l'autorité militaire à l'égard des aérodromes et installations dépendant de la défense nationale, par le représentant de l'État dans le département qui exerce, à cet effet, dans leur emprise, les pouvoirs impartis au maire par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ». L'art. R. 213-1-3, C. av. civ., précise notamment que ces pouvoirs de police exercés en application de l'article L. 6332-2 du code des transports par les préfets sur l'emprise des aérodromes « comprennent tout ce qui concerne la sûreté et la sécurité de l'aviation civile, le bon ordre et la salubrité ».

21. Circ. du 3 oct. 2007 *relative au rôle de l'autorité préfectorale dans la sûreté aéroportuaire suite au décret en Conseil d'État n° 2007-775 et dans la prévention des évasions par hélicoptères.*

22. Min. int., IGA, Rapport n° 12-007-01 *sur l'articulation entre sécurité publique et sécurité privée dans le cadre des contrôles des passagers et bagages aux aéroports et aux gares internationales*, fév. 2012, p. 31-32.

23. V. Capo-Canellas, Rapport d'information n° 31 *sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, Sénat, 12 oct. 2016, p. 22.

24. Le volet militaire de la « sûreté aérienne » – sur lequel s'appuie la défense aérienne et pour lequel le Premier ministre, la Haute autorité de défense aérienne et le Centre national



Dans un contexte qui se caractérise notamment par l'influence croissante du droit d'origine européenne en matière de sûreté²⁵, l'incontournable « coproduction »²⁶ de la sûreté et la permanence de la menace terroriste, auxquelles se mêlent des considérations liées à la réforme de l'État passant entre autres par un choc de simplification, la réforme territoriale, la réorganisation de l'État²⁷, des restrictions budgétaires et réductions d'effectifs ou encore la privatisation des aéroports), ce rôle connaît des évolutions et adaptations constantes et parfois rapides.

Analysées, dans le cadre limité de cette étude, sous les angles du pouvoir de direction et du pouvoir de contrôle, deux traits saillants ressortent de telles évolutions et adaptations, à savoir la complexité croissante du pouvoir de direction (I) et la simplification engagée de celui de contrôle (II).

I. La complexification du pouvoir de direction

S'agissant du pouvoir de direction *lato sensu*, sa complexification est en premier lieu perceptible dans l'exercice du pouvoir réglementaire local (A). Elle l'est, en second lieu, en matière de coordination locale, compte tenu du nombre toujours plus important d'acteurs publics et privés participant à la « coproduction » de la sûreté (B).

des opérations aériennes ont un rôle de premier plan – n'entre donc pas dans le champ de notre étude. Il importe néanmoins de souligner que les préfets de département peuvent y prendre part à travers les dispositifs particuliers de sûreté aérienne (DPSA) qui visent à renforcer localement et temporairement la protection aérienne d'événements d'importance majeure ou d'installations sensibles. V. sur ce rôle des préfets : instr. n° 1238/SGDN/PSE du 29 juin 2008 *relative au déclenchement et à la mise en œuvre des dispositifs particuliers de sûreté aérienne* ; circ. n° 600/SGDSN/PSE du 20 oct. 2011 *relative à la procédure d'accréditation des mouvements d'aéronefs dans le cadre des dispositifs particuliers de sûreté aérienne*.

25. V. s'agissant de propositions récentes en matière d'équipements de sûreté qui ne font pas nécessairement consensus, D. Quentin, Rapport d'information n° 4059 rect. *sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant un système de certification européen pour les équipements d'inspection/filtrage utilisés aux fins de la sûreté aérienne* (COM(2016) 491 final), A.N., 27 sept. 2016, 19 p.

26. X. Latour, « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Cah. séc.*, 19, mars 2012, p. 7-11. L'annexe de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* reconnaît ainsi que : « Les entreprises de sécurité privée sont également devenues un acteur à part entière de la sécurité intérieure. Elles interviennent dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l'État » (§ I, 1).

27. V. M. André, Rapport d'information n° 77 *sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'État*, Sénat, 16 oct. 2013, 73 p. ; M. André, Rapport d'information n° 753 *sur l'avenir des préfetures*, 17 juil. 2014, 99 p. ; H. Pauliat, « La déconcentration nouvelle est arrivée ! », *JCP. A*, n° 24, 15 juin 2015, 2179 ; H. Pauliat, « Une réflexion tardive sur la mutualisation des fonctions support de l'administration déconcentrée de l'État. À propos de l'instruction n° PRMX1618187C du 28 juin 2016 », *JCP. A*, n° 28, 18 juil. 2016, act. 606.





A. Complexification de la réglementation locale en matière de sûreté

Cette complexification tient d'abord au fait que les normes locales de sûreté s'insèrent depuis une quinzaine d'années dans un réseau de normes techniques devenues globalement ésotériques. Cela s'explique par les caractères *partiellement secret*²⁸, *technique*²⁹, *composite*³⁰ et *réactif* du droit de la sûreté de l'aviation civile, à l'image de la volonté de renforcement des mesures de sûreté déployées « côté ville » suite aux attentats de Bruxelles et d'Istanbul, ou des mesures de sûreté complémentaires imposées en matière d'inspection filtrage des personnels suite aux attentats commis sur le territoire national en novembre 2015.

La mission d'application de ce droit, au niveau local, s'avère ainsi des plus ardues pour le préfet qui doit naviguer – avec l'aide de collaborateurs issus des échelons interrégionaux de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) – dans un réseau de normes techniques qui miroitent et se répondent ; réseau qui n'est de surcroît pas épargné par l'inflation normative.

La complexification découle ensuite de ce que les normes locales de sûreté sont de plus en plus denses. En effet, chargé de fixer par le biais d'un arrêté de police, les dispositions relatives à la sûreté applicables sur chaque aérodrome, le préfet doit exercer son pouvoir réglementaire dans un champ qui ne cesse de s'élargir. Ainsi, il ne se borne plus uniquement à définir les limites des zones de sûreté de l'aérodrome et les modalités d'accès des personnes, des véhicules et des biens à ces zones, tel que mentionné à l'article R. 213-1-5 du code de l'aviation civile. En application du paragraphe I de l'article R. 213-1-2 du même code, il est désormais chargé de fixer les « dispositions locales des mesures de sûreté » prévues par la réglementation européenne et nationale ; mesures réparties en douze domaines techniques³¹. Alors que dans une logique d'unification, un projet d'arrêté préfectoral de cinq pages était proposé par voie de circulaire aux préfets en 1952³², puis de dix-sept pages en 1975³³, il ressort de la consultation des recueils des actes

28. Une part importante de ce droit est en effet à « diffusion restreinte » voire classifiée « confidentiel défense ».

29. En forçant à peine le trait, il peut être affirmé que la lecture de ce « droit de l'ingénieur » est bien souvent proche, comme en matière de sécurité aérienne, de celle d'un mode d'emploi...

30. Il puise ses sources dans le droit international, le droit de l'Union européenne et le droit national de même qu'il dialogue avec beaucoup d'autres disciplines juridiques.

31. Les annexes de l'arrêté du 11 sept. 2013 mod. *relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile* et de l'arrêté du 11 sept. 2013 mod. *relatif aux mesures de sûreté sensibles de l'aviation civile* (non publié) contiennent ainsi de très nombreux articles renvoyant à des « dispositions établies », des « modalités fixées », des « modalités définies », des « mesures précisées », des « modalités spécifiques complémentaires définies » ou des « consignes ou procédures établies » par le préfet de même qu'à des mesures définies « en fonction de l'évaluation locale des risques établie par le préfet ». V. par ex., s'agissant des mesures de surveillance (rondes et patrouilles), circ. du 27 juil. 2012 *relative à l'évaluation locale du risque sur les plates-formes aéroportuaires et l'organisation de leur surveillance*.

32. Circ. n° 243/DBA du 12 janv. 1952 préc.

33. Circ. AC n° 48 DBA du 28 août 1975 préc.



administratifs des préfectures que ces arrêtés de police³⁴ comptent aujourd'hui plusieurs dizaines de pages, en fonction des aérodromes concernés, et sont ainsi loin de se limiter à la seule définition de « règles générales »³⁵.

La complexification s'explique enfin par le fait que les normes locales de sûreté peuvent déroger aux normes de base fixées au niveau européen ou national, en fonction de la situation locale. Ainsi, sur la base d'une évaluation locale des risques, le préfet peut – il n'y a pas d'automatisme – fixer sur certains aérodromes, ou dans les zones délimitées des aérodromes, des mesures de sûreté dérogatoires, plus souples et procurant un niveau de protection adéquat, lorsque certains critères (nature du vol, masse de l'aéronef, etc.) définis par le règlement (UE) n° 1254/2009 modifié sont remplis³⁶. Parfaitement justifiées, ces mesures adaptées n'en créent pas moins une sûreté à géométrie variable dont le suivi des conséquences est rendu plus complexe dans un réseau de transport interconnecté³⁷.

Le constat est identique s'agissant des aérodromes situés en outre-mer et en particulier ceux relevant des collectivités ne rentrant pas dans le champ d'application territoriale du droit de l'Union européenne relatif à la sûreté aérienne, c'est-à-dire les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) mentionnés à l'article 355 et l'Annexe II du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*³⁸. S'il est prévu pour les aérodromes de ces collectivités ouverts au trafic commercial inter-

34. Qui ne reprennent pas nécessairement la scission introduite en 2012 aux articles R. 213-1-4 et R. 213-1-5 du code de l'aviation civile entre un arrêté portant sur la *sécurité* de l'aviation civile et un arrêté portant sur la *sûreté* de l'aviation civile.

35. Soulignons que l'art. R. 213-1-6, C. av. civ., prévoit une répartition du pouvoir réglementaire local entre, d'un côté, les règles générales devant être fixées par arrêté préfectoral et, de l'autre, les mesures particulières d'application (MPA) desdites règles ; MPA fixées par le directeur de la sécurité de l'aviation civile interrégionale. Globalement, ces MPA prises par les autorités aéronautiques et qui permettraient d'alléger les arrêtés de police – concernant par ex. les mesures d'application temporaire, les mesures techniques, les mesures de détails et d'ordre pratique ou encore les mesures sensibles – sont actuellement sous-utilisées.

36. V. art. R. 213-1-2, II, C. av. civ. ; art. A-1 I-T de l'annexe de l'arr. du 11 sept. 2013 mod. *relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile* ; circ. du 6 avr. 2010 *relative à la sûreté des aérodromes secondaires*. En sens inverse, des mesures locales plus strictes peuvent être prises par le préfet, en vertu de l'art. R. 213-1-2, III, C. av. civ., lorsqu'une situation particulière met en cause la sûreté des vols et des personnes. Ces mesures ne peuvent toutefois être prorogées au-delà de cinq jours.

37. C'est par exemple le cas pour la mise en place du contrôle unique de sûreté qui doit être autorisé par le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome et qui est notamment conditionné par le fait que les passagers aient été inspectés filtrés sur une escale précédente. V. art. 4-1-6 I-T *Exemptions d'inspection filtrage des passagers et des bagages cabine en transit et en correspondance*, annexe de l'arr. du 11 sept. 2013 préc.

38. Il s'agit de la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, de la Polynésie française, des Terres australes et antarctiques françaises, des îles Wallis-et-Futuna, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy.

national que les normes applicables en métropole en vertu de la réglementation européenne s'y appliquent, ce n'est toutefois pas le cas pour les aérodromes ne recevant que des vols domestiques ; aérodromes qui feront alors l'objet de mesures de sûreté définies au cas par cas par le représentant de l'État, préfet ou haut-commissaire³⁹.

Comme ces quelques exemples tendent à le démontrer, le corpus juridique local de la sûreté est donc devenu particulièrement complexe. Cette complexité est tout aussi manifeste dans l'exercice par le préfet de ses fonctions de coordination des multiples acteurs de la sûreté.

B. Complexification de la coordination locale d'une multiplicité d'acteurs de la sûreté

Ainsi que le soulignent les députés Daniel Goldberg et Didier Gonzales, la multiplicité des intervenants dans le domaine de la sûreté peut nuire à la cohérence de la politique d'ensemble, d'où l'importance de la coordination devant être assurée par l'État au plan national et « sur le terrain »⁴⁰.

En tant que titulaire des pouvoirs de police sur l'emprise des aérodromes – sous l'autorité duquel sont mises en œuvre les mesures de sûreté –, le préfet de département, qui représente le Premier ministre et chacun des ministres, et qui dirige les services déconcentrés des administrations civiles de l'État⁴¹, doit animer et assurer cette cohérence de la politique de sûreté au niveau local. La sûreté étant globale, il est ainsi amené à stimuler et coordonner l'action et les initiatives d'une très grande diversité et pluralité d'acteurs, tant publics que privés.

Et, parce que les services de l'État intervenant dans le domaine de la sûreté sont particulièrement nombreux (direction de la sécurité de l'aviation civile⁴²,

39. Art. 16, II, décret n° 2012-832 du 29 juin 2012 *relatif à la sûreté de l'aviation civile*.

40. D. Goldberg, D. Gonzales, Rapport d'information n° 4068 *sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., 13 déc. 2011, p. 9, 13, 29, 32.

41. Décret n° 2004-374 mod. du 29 avr. 2004 *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements*. En vertu de l'art. L. 122-1, C. séc. int., il lui revient plus largement d'animer et de coordonner l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure.

42. Relevant du ministre chargé de l'aviation civile – autorité compétente en matière de sûreté de l'aviation civile (art. D.1443-4, C. déf.) – la DSAC est un service à compétence nationale, rattaché au directeur général de l'aviation civile. En tant qu'« autorité de surveillance nationale », elle est chargée de veiller au respect des normes internationales applicables au domaine de l'aviation civile, des réglementations communautaires et des dispositions législatives et réglementaires nationales, en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement. Elle comprend un échelon central et des échelons locaux, les directions interrégionales. Le directeur de l'échelon local et les agents placés sous son autorité peuvent recevoir délégation du préfet de zone, du préfet de région, du préfet

gendarmerie des transports aériens, gendarmerie départementale, police aux frontières, sécurité publique, douane, services de renseignement, etc.) et ont chacun leurs domaines et zones géographiques de compétences⁴³, leurs spécificités organiques, leurs cadres juridiques d'action, leurs doctrines d'emploi, des missions prioritaires, des contraintes particulières et leur culture, la tâche peut s'avérer particulièrement complexe. Récemment encore, le sénateur Vincent Capo-Canellas souligne en ce sens que cette multiplicité des intervenants « rend leur coordination difficile et complexe »⁴⁴.

D'ailleurs, si le préfet peut en partie s'appuyer, pour assurer cette coordination, au plan documentaire, sur le programme préfectoral de sûreté d'aérodrome (PPSA)⁴⁵ et, au plan organique, sur un comité local de sûreté (CLS)⁴⁶ – comité qu'il est chargé de présider⁴⁷ –, force est de relever que les fonctions, la composition et les modalités de fonctionnement de cette instance de coordination locale, telles que définies à l'article D.213-3 du code de l'aviation civile, nécessiteraient d'être « rafraîchies » voire redéfinies, comme cela a pu être le cas dans le domaine

de département ou, dans le département des Bouches-du-Rhône, du préfet de police des Bouches-du-Rhône *sous l'autorité fonctionnelle* duquel ils sont placés pour signer les actes intervenant dans les domaines identifiés à l'article 2 décret n° 2008-1299 du 11 déc. 2008 mod. *créant la direction de la sécurité de l'aviation civile* et ressortissant à la compétence du préfet. Le ressort territorial des directions interrégionales (DSAC-IR) est précisé à l'art. 4 de l'arr. du 7 déc. 2015 mod. *portant organisation de la direction de la sécurité de l'aviation civile*.

43. V. arr. du 7 janv. 2000 *relatif à la répartition des missions de sécurité et de paix publiques entre la police nationale et la gendarmerie nationale sur l'emprise des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique*. Concernant la PAF, v. décret n° 2003-734 du 1^{er} août 2003 mod. *portant création et organisation des services déconcentrés de la direction centrale de la police aux frontières*. Concernant la GTA, v. art. R. 3225-5, C. déf., arr. du 28 avr. 2006 *relatif à l'organisation, à l'emploi et au soutien de la gendarmerie des transports aériens*, instr. n° 100000 du 7 sept. 2006 *pour l'application de l'arrêté du 28 avril 2006 relatif à l'organisation, à l'emploi et au soutien de la gendarmerie des transports aériens* ; instr. n° 127293 du 1^{er} oct. 2008 *relative à la doctrine d'emploi de la gendarmerie des transports aériens*.

44. V. Capo-Canellas, *op. cit.*, p. 17.

45. Elaboré, sous l'égide du préfet, par l'ensemble des services de l'État présents sur l'aérodrome, et approuvé par celui-ci, le PPSA a pour objectif de regrouper dans un même document la description des tâches de sûreté, des moyens, des mesures et des procédures opérationnels mis en œuvre par les services de l'État, de même que les plans d'action pour la gestion d'une situation de crise. Ce PPSA ne doit pas être confondu avec le programme de sûreté de l'exploitant d'aérodrome.

46. Initialement créé par l'arr. du 13 fév. 1976 *relatif à la création de comités locaux de sûreté sur les aérodromes* et alors présidé par le représentant local de la DGAC, le CLS a vu sa composition et ses missions redéfinies par le décret n° 2007-433 du 25 mars 2007 ; décret qui a notamment confié sa présidence au préfet.

47. La circulaire aux préfets du 3 oct. 2007 préc. indique qu'« il serait souhaitable que vous puissiez présider personnellement au moins une réunion du CLS par an, afin de lui donner une vocation stratégique, les autres pouvant être présidées par votre directeur de cabinet ou le sous-préfet chargé du suivi de la plateforme aéroportuaire » (§ 6).



de la sûreté des ports maritimes avec le décret n° 2015-1756 du 24 décembre 2015. Cela, d'abord, afin de tenir compte des profondes évolutions de la politique, de l'organisation et des mesures de sûreté de la dernière décennie, qui les ont rendues en partie obsolètes ou inadaptées. Cela, ensuite, afin de donner au préfet et ses plus proches collaborateurs de réels moyens organisationnels et opérationnels pour assurer cette coordination et cette animation locales. En effet, celles-ci passent aujourd'hui essentiellement – et dans certains cas exclusivement – par le comité opérationnel de sûreté (COS) piloté par la DSAC ; instance opérationnelle dont les réunions doivent permettre « de traiter de façon réactive toute question de sûreté sur la plateforme concernée »⁴⁸, mais à laquelle le préfet ne participe pas⁴⁹.

Outre les services de l'État, force est de constater que les acteurs privés chargés de mettre en œuvre les mesures de sûreté, en vertu du code des transports « sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police », sont également très nombreux. Ils se sont même multipliés avec la création récente de nouveaux statuts. Exploitants d'aérodrome, entreprises de transport aérien, agents habilités, chargeurs connus, clients en compte, fournisseurs habilités, fournisseurs connus, autres personnes ou organismes autorisés à occuper ou utiliser la zone « côté piste » d'un aérodrome, entreprises ou organismes liés à ces personnes morales par contrat, et notamment sociétés privées de sécurité spécialisées en matière de sûreté aéroportuaire, la liste est longue des opérateurs privés mentionnés à l'article L. 6341-2 du code des transports qui participent à cette coproduction de la sûreté.

Or, il peut être relevé que le lien entre ces acteurs privés et l'autorité préfectorale est parfois ténu. C'est notamment le cas pour les personnes morales ayant le statut de chargeur connu, situées en dehors de l'emprise aéroportuaire, et dont l'agrément de sûreté est délivré par le ministre chargé des transports. On comprend, dès lors, que les moyens d'exercice du pouvoir de direction, et notamment ceux de coordination et de concertation actuellement placés entre les mains du préfet de département, peuvent paraître insuffisants pour rendre le droit pleinement opératoire.

Cette situation, à laquelle il faut encore ajouter le constat suivant lequel « les préfets [ont] déjà de multiples autres responsabilités et [doivent] assumer de

48. *Programme national de sûreté*, V5a du 29 janv. 2015, p. 33.

49. Comme le relèvent les députés D. Goldberg et D. Gonzales dans leur rapport d'information, « alors qu'ils confient (...) un rôle de coordination à la DGAC qui dispose d'antennes dans les régions, les DSAC (directions de la sécurité de l'aviation civile), les textes confèrent également des responsabilités aux préfets dans ce domaine. Pourtant, selon plusieurs personnes auditionnées par vos Rapporteurs, cette solution ne serait pas pleinement satisfaisante, les préfets ayant déjà de multiples autres responsabilités et devant assumer de nombreuses autres tâches ». En outre, « la mission d'information a eu le sentiment que l'unicité de direction des intervenants publics n'était peut-être pas aussi bien assurée que souhaité et que l'identification de l'autorité coordinatrice "sur le terrain" (représentant de la DGAC ? Préfet du département ?) semblait parfois difficile ». Ils proposent alors « qu'un délégué à la sûreté aéroportuaire placé auprès du préfet soit dans l'avenir chargé de cette coordination du terrain », in D. Goldberg, D. Gonzales, *op. cit.*, p. 32-33.



nombreuses autres tâches »⁵⁰, explique pour partie les options retenues, sur certains aérodromes ou dans certains départements, en vue de renforcer ces moyens de coordination, les capacités d'intervention de l'État et plus largement « l'autorité » du préfet – autorité qui implique théoriquement un lien de subordination.

Il s'agit, premier exemple, de la création en 2003 d'un poste de sous-préfet puis, en 2010, d'un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Le Bourget⁵¹. Placé auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis, il sera prochainement rattaché au préfet de police de Paris auquel l'article 27 du projet de loi *relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* envisage de transférer la police des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Le Bourget. Ce transfert, qui s'étendra à l'aérodrome de Paris-Orly⁵² où la police des aérodromes est actuellement exercée par le préfet du Val-de-Marne⁵³, vise tout particulièrement à renforcer la cohérence et la coordination de l'action menée par les services de l'État dans le domaine de la sécurité et de la sûreté aéroportuaire, « chaque service intervenant, sous la direction d'une autorité préfectorale unique, dans son cœur de métier »⁵⁴.

50. *Ibid.*

51. Décret n° 2010-655 du 11 juin 2010 *relatif au préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy – Charles-de-Gaulle et du Bourget*.

52. V. Min. int., IGA, IGPN, IGGN, Rapport n° 15021-14128-01 *sur l'organisation de la sûreté et de la sécurité sur les plates-formes aéroportuaires de la région parisienne – audit et propositions*, avr. 2015, 101 p. ; V. Capo-Canellas, *op. cit.*, p. 23-25 ; M. Darnaud, Rapport n° 82 *sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, Sénat, 26 oct. 2016, p. 75-78. Le sénateur V. Capo-Canellas recommande dans son rapport la création d'un poste de préfet délégué pour la sécurité et la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly, placé sous l'autorité du préfet du Val-de-Marne ou celle du préfet de police de Paris. Pour sa part et compte tenu de la configuration spécifique du complexe aéroportuaire d'Orly (*étude d'impact, projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, 1^{er} août 2016, p. 40), le projet de loi initial n'envisage pas de transfert de compétences du préfet du Val-de-Marne vers le préfet de police de Paris. L'argumentation développée par l'étude d'impact ne semble toutefois pas avoir convaincu le Conseil d'État qui estime dans son avis sur le projet de loi que « les problématiques de sécurité publique apparaissent strictement identiques sur les plateformes aéroportuaires de Roissy et d'Orly et devraient, par conséquent, conduire au même transfert de compétence » (avis n° 391748, 13 juil. 2016, p. 3). Le 8 nov. 2016, en dépit de l'avis défavorable du Gouvernement, un amendement n° 39 à l'art. 27 du projet de loi visant à intégrer l'aérodrome de Paris-Orly dans ledit transfert a été proposé par le sénateur V. Capo-Canellas puis adopté (C.R., Sénat, 8 nov. 2016, p. 20). Ce transfert devrait s'opérer à l'issue d'un délai de trois ans laissé aux services de sécurité intérieure pour redéployer leurs moyens (A.N., amendement n° CL133, 6 déc. 2016). V. J.-Y. Le Bouillonnet, P. Mennucci, Rapport n° 4293 *sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, A.N., 7 déc. 2016, p. 213-215.

53. Arr. du 1^{er} fév. 1974 *portant désignation des préfets chargés des pouvoirs de police sur certains aérodromes*.

54. Étude d'impact, *loc. cit.*, p. 40.



Il s'agit, second exemple, de l'existence dans le département des Bouches-du-Rhône, d'un préfet de police ayant la charge de l'ordre public, et auquel sont précisément confiées les missions de police administrative dévolues au représentant de l'État dans le département par le code des transports en matière de sûreté aéroportuaire⁵⁵.

En définitive, si la complexification du pouvoir de direction paraît d'une certaine manière inévitable compte tenu de l'environnement juridique spécifique de la sûreté et de la multiplicité des acteurs publics et privés qui interviennent dans la mise en œuvre de cette politique, des évolutions sont néanmoins possibles afin d'en renforcer l'efficacité opérationnelle et la performance. Ce sont là des objectifs également poursuivis par le mouvement de simplification qui caractérise plus nettement, pour sa part, le pouvoir de contrôle exercé par le préfet.

II. La simplification du pouvoir de contrôle

Il serait exagéré d'affirmer que le pouvoir de contrôle du préfet s'exerce dans un univers empreint de simplicité. En effet, qu'il s'agisse des « passages fichiers », décidés sur certains aérodromes, de l'ensemble des personnels aéroportuaires ayant déjà accès aux zones de sûreté à accès réglementé ; de certaines règles de procédure administrative, notamment appliquées dans le cadre des enquêtes administratives ; des mesures déployées sur les aérodromes dans le cadre de l'état d'urgence, notamment les perquisitions administratives ; de la délivrance des « autorisations d'accès » au côté piste ou encore du contentieux nourri portant sur le refus, la suspension ou le retrait de décisions administratives individuelles prises en matière de sûreté par les préfets⁵⁶, nombreux sont les sujets et les exemples qui permettraient de faire la démonstration d'une réelle complexité, tant pratique que strictement juridique, de ce pouvoir de contrôle.

Ce constat ne doit toutefois pas occulter les avancées dans le sens de la simplification. En effet, le *contrôle* des personnes chargées de l'exécution matérielle des mesures de sûreté qui est partagé entre la Commission européenne⁵⁷, la DSAC en tant qu'autorité de surveillance nationale chargée du programme national de contrôle de la qualité de la sûreté de l'aviation civile (PNCQSAC)⁵⁸, les autres

55. Art. 78-3, décret n° 2004-374 du 29 avr. 2004 préc.

56. Sur ce contentieux de la légalité, v. F. Vallée, *La surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile en France*, thèse droit public, Université Lille 2, 2015, p. 393-426.

57. Règlement (UE) n° 72/2010 de la Commission du 26 janv. 2010 *établissant des procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté aérienne*.

58. *Programme national de sûreté*, V5a du 29 janv. 2015, p. 57-69. Le contrôle de la qualité est défini comme « les techniques et les activités de surveillance utilisées pour évaluer le système de sûreté de l'aviation d'un État et, s'il y a lieu, pour éliminer



« services compétents de l'État »⁵⁹ (GTA, PAF, Douane), les préfets et, au plus près des agents de sûreté, les officiers de police judiciaire⁶⁰, connaît, depuis plusieurs années, un réel mouvement de simplification. Cela est perceptible, s'agissant de l'autorité préfectorale, tant dans le contrôle des personnes physiques (A) que dans celui des personnes morales (B).

A. Simplification du contrôle des personnes physiques

Tous les personnels participant à l'activité de transport aérien et d'exploitation aéroportuaire exercent des métiers très disparates et sont concernés à des degrés divers par les mesures de sûreté de l'aviation civile. Pour les uns, l'encadrement ou la mise en œuvre de mesures de sûreté constitue leur tâche principale (agents de sûreté aéroportuaire, superviseurs, gestionnaires de la sûreté). Pour d'autres, la mise en œuvre de mesures de sûreté ne constitue qu'une tâche complémentaire (personnels navigants, agents de passage, agents de piste, agents de trafic, chauffeurs, caristes ou tractistes de fret, agents d'entretiens, chefs d'escale, employés de prestations alimentaires, mécaniciens, pompiers d'aérodrome, etc.).

Eu égard aux tâches qui leur incombent, les personnels sont alors soumis à des exigences différentes, notamment en matière de contrôle d'antécédents. L'étendue de ces contrôles varie ainsi en fonction de la sensibilité des *informations* relatives à la sûreté qui peuvent être transmises dans le cadre de leur formation. Elle varie également en fonction de la sensibilité des *lieux* auxquels ils ont accès pour l'exercice de leurs activités. Elle varie encore en fonction de la sensibilité des *mesures de sûreté* qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. Elle varie, enfin, selon *les personnes et les biens* auxquels ils sont tenus d'appliquer ces mesures de sûreté.

S'agissant en particulier des fonctions d'agent de sûreté aéroportuaire, qui sont de loin les plus sensibles, celles-ci requièrent d'être titulaire d'une pluralité d'autorisations administratives. En dehors des autorisations exigées au titre de la

des carences observées » (OACI, *Manuel de sûreté de l'aviation*, doc 8973/9, diffusion restreinte, 9^e éd., 2014, § 7.1.1). La surveillance est elle-même définie comme le « processus structuré, normalisé et permanent, faisant appel à un ensemble d'actions visant à vérifier la conformité d'un dispositif à travers la mesure de l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de sa mise en œuvre ». Le contrôle de la qualité se traduit en pratique par des audits, des inspections et des tests, eux-mêmes encadrés par le droit de l'Union européenne (règlement (UE) n° 18/2010 de la Commission du 8 janv. 2010). Sur l'influence du droit international sur cette activité de contrôle, v. F. Vallée, « La dimension internationale du contrôle de la qualité dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile », in C. Aubertin, X. Latour (dir.), *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, Éditions Mare & Martin, 2016, p. 129-139.

59. Définis comme « le ou les services de l'État chargés de la surveillance et du contrôle de la mise en œuvre des mesures de sûreté », art. A-2 I-T, annexe de l'arr. du 11 sept. 2013 préc.

60. Art. L. 6342-4, II, C. transp.



réglementation relative aux activités privées de sécurité (autorisation préalable, autorisation provisoire, carte professionnelle délivrées par le CNAPS et certificat de qualification professionnelle créé et délivré par la branche professionnelle)⁶¹, la réglementation relative à la sûreté de l'aviation civile impose notamment une certification ministérielle des compétences d'agent de sûreté aéroportuaire (art. R. 213-4, C. av. civ.), une habilitation et un titre de circulation aéroportuaire délivrés par le préfet pour accéder aux zones de sûreté à accès réglementé (art. L. 6342-2 et L. 6342-3, C. transp., art. R. 213-3-1 et R. 213-3-3, C. av. civ.) ainsi qu'un double agrément du préfet et du procureur de la République afin de pouvoir procéder aux opérations d'inspection filtrage des personnes, des biens qu'elles transportent, des bagages et des véhicules (art. L. 6342-4, C. transp.) ; certification, habilitation et double agrément qui doivent être régulièrement renouvelés.

Il reste que les processus décisionnels associés à chacune de ces autorisations administratives ont fait l'objet de nombreuses critiques : absence d'harmonisation au niveau national, procédures lentes, nombreuses, complexes, parfois redondantes, qui pénalisent tant les salariés et leurs employeurs que les services de l'État. Il a paru, alors, nécessaire de les réformer en maintenant toutefois un équilibre entre, d'une part, les exigences de sûreté et de protection contre le risque terroriste et, d'autre part, la sauvegarde des libertés et le renforcement des droits des administrés.

Si des réflexions sont toujours en cours sur le sujet⁶², plusieurs voies ont d'ores et déjà été suivies dans le but de simplifier les procédures et les démarches administratives, en particulier en matière de contrôles des antécédents judiciaires et, plus largement, de la moralité et du comportement des individus, lesquels relèvent pour l'essentiel des préfets.

S'inscrit dans cette démarche, en premier lieu, la restriction du champ d'application du double agrément et de l'habilitation évoqués ci-dessus. Le fait que, d'un côté, certains agents de sûreté ne sont plus concernés par les agréments délivrés

61. V. art. R. 612-24, C. séc. int. ; arr. du 4 fév. 2013 *portant agrément d'un certificat de qualification professionnelle, en application de l'article 1^{er} du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005, relatif aux activités de sûreté aéroportuaire* ; arr. du 20 déc. 2016 *portant renouvellement de l'agrément d'un certificat de qualification professionnelle relatif aux activités de sûreté aéroportuaire*. Le champ d'application des dispositions relatives aux activités privées de sécurité du code de la sécurité intérieure, aux personnes exerçant une activité en matière de sûreté aéroportuaire, a notamment été précisé par le décret n° 2016-515 du 26 avr. 2016 *relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité* dont l'art. 52 modifie les art. R. 612-24 et R. 612-31, C. séc. int. Ces articles font désormais plus clairement référence (en matière de certificat de qualification professionnelle) aux « activités qui relèvent de l'article L. 6342-4 du code des transports » et « dont l'exercice requiert une certification au titre du règlement (UE) 2015/1998 du 5 novembre 2015 ».

62. Quest. écr. 70098, H. Pellois (*J.O.A.N.*, 25 nov. 2014, p. 9774). Dans ce cadre, la pertinence du maintien d'un agrément délivré par le procureur de la République est parfois interrogée.



par le préfet et par le procureur de la République⁶³, et que, de l'autre, certaines catégories de personnes accédant à la zone de sûreté à accès réglementé des aérodromes ne sont plus soumises à l'obligation d'être titulaires d'une habilitation⁶⁴, a en effet considérablement réduit le nombre d'enquêtes administratives à mener et d'autorisations administratives à délivrer.

En second lieu, il peut être souligné qu'afin de réduire ce nombre d'enquêtes administratives, éviter les redondances et l'allongement des délais de traitement des demandes, le second alinéa du paragraphe IV de l'article L. 6342-4 du code des transports prévoit que l'enquête diligentée dans le cadre de la délivrance de l'habilitation préfectorale mentionnée à l'article L. 6342-3 vaut enquête décrite au premier alinéa du paragraphe IV de l'article L. 6342-4, c'est-à-dire pour l'agrément préfectoral, « lorsque les demandes d'habilitation et d'agrément sont concomitantes ».

En troisième lieu, et afin que les demandes d'habilitation ou de double agrément puissent être traitées le plus tôt possible, les articles R. 213-3-1 et R. 213-5 du code de l'aviation civile prévoient respectivement que, désormais, l'habilitation et l'agrément peuvent être sollicités par le futur employeur préalablement à une entrée en formation. Dans ce cas, le dossier de demande d'habilitation ou d'agrément comprend une lettre d'intention d'embauche. Cette possibilité d'avancer le dépôt des dossiers de demande d'habilitation ou d'agrément offre un gain de temps non négligeable et donne surtout la possibilité pour les agents concernés de mettre en œuvre des mesures de sûreté dès leur prise de poste à l'issue de leur formation et de leur certification.

En quatrième lieu, il convient de relever que les fichiers consultés dans le cadre de l'enquête administrative ont été précisés par l'unification du régime d'enquête administrative. Ces enquêtes, liées aux demandes d'habilitation, ont pu par le passé se traduire, en termes de consultation des fichiers, par des pratiques assez disparates, notamment en ce qui concerne la base des recherches. À la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 2007-775 du 9 mai 2007 *relatif à la sûreté de l'aviation civile et modifiant le code de l'aviation civile*, des clarifications furent apportées en la matière par la circulaire du 3 oct. 2007 précitée. Selon cette circulaire, deux procédures différentes étaient à appliquer selon qu'il s'agissait d'une demande d'habilitation pour l'accès en « zone réservée » ou d'une demande d'habilitation « hors zone réservée des aéroports » (notamment les sites des « chargeurs connus », des « agents habilités » et des « établissements connus »)⁶⁵. Ainsi, le régime juridique associé à la première (habilitation « zone réservée », à laquelle on peut d'ailleurs

63. Et ce, compte tenu du fait que cette exigence a été recentrée sur les personnels chargés de la mise en œuvre des mesures d'inspection filtrage les plus sensibles au regard des libertés individuelles (v. art. L. 6342-4, II et V, C. transp.).

64. Art. R. 213-3, II, C. av. civ. ; art. 1-2-2-3 I-T de l'annexe de l'arr. du 11 sept. 2013 préc.

65. Circ. du 3 oct. 2007, annexe 2, § I et II, préc.



ajouter l'agrément préfectoral d'agent de sûreté)⁶⁶ ne permettait que de consulter les fichiers STIC et JUDEX, tandis que le régime juridique associé à la seconde (habilitation « hors zone réservée ») donnait la possibilité de vérifier le bulletin n° 2 du casier judiciaire et de se « fonder sur les informations issues des fichiers de renseignement (STIC, JUDEX, RG, DST, FPR), à l'exception des fichiers d'identification (FAED, FNAEG), même lorsque ces individus ne font l'objet d'aucune condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou d'aucune mention défavorable inscrite dans les fichiers de la police et de la gendarmerie »⁶⁷.

Parce qu'il apparaissait nécessaire en pratique, afin de pouvoir apprécier la bonne moralité et le comportement des candidats ou des titulaires de l'agrément d'agent de sûreté (ancien art. L. 6342-2, C. transp.) ou de l'habilitation indispensable pour l'accès en zone réservée des aérodromes (ancien art. R. 213-5, C. av. civ.), de consulter – outre le STIC et le JUDEX – le bulletin n° 2 du casier judiciaire, ainsi que les fichiers des services spécialisés de police détenant des informations relatives à la protection de la sûreté aéroportuaire, l'ordonnance n° 2012-289 du 1^{er} mars 2012 *relative à la sûreté de l'aviation civile* et le décret n° 2012-832 du 29 juin 2012 *relatif à la sûreté de l'aviation civile* ont d'abord supprimé les deux types d'habilitation, au profit d'une habilitation unique (art. L. 6342-3, C. transp.) et ont ensuite harmonisé le régime des enquêtes administratives⁶⁸. Dans ce cadre, il a été logiquement procédé à un alignement sur le régime le plus complet à savoir la possibilité de consulter le bulletin n° 2 du casier judiciaire et des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, à l'exception des fichiers d'identification⁶⁹ (art. L. 6342-3, C. transp.). Un tel régime a pareillement été

66. Conformément au décret n° 2005-1124 du 6 sept. 2005, pris pour l'application de l'art. 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janv. 1995, qui prévoyait que l'enquête ne peut donner lieu qu'à la seule consultation des fichiers de police et de gendarmerie prévus à l'art. 21 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure*, autrement dit le STIC et le JUDEX.

67. Circ. du 3 oct. 2007, § II, C, préc. Conformément aux articles L. 213-5 et L. 321-8, C. av. civ., alors en vigueur, – articles qui ont basculé fin 2010 (ord. n° 2010-1307 du 28 oct. 2010) dans le code des transports aux articles L. 6342-3 et L. 6343-3 (à leur tour modifiés en 2012) – qui faisaient mention tant de la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire que, à la suite de la modification introduite par la loi n° 2006-64 du 26 janv. 2006, des fichiers mentionnés à l'art. 26 de la loi n° 78-17 du 6 janv. 1978.

68. V. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-289 du 1^{er} mars 2012 relative à la sûreté de l'aviation civile* (J.O.R.F., 2 mars 2012).

69. L'art. 26 de la loi de 1978 porte sur les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État et qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté.





retenu s'agissant de l'enquête administrative précédant la délivrance de l'agrément préfectoral aux agents de sûreté (art. L. 6342-4, § IV, C. transp.) ; règle qui a donc permis de prévoir des équivalences d'enquêtes⁷⁰ en cas de demandes concomitantes.

Outre que ces évolutions législatives et réglementaires renforcent les pouvoirs de l'autorité préfectorale en matière de contrôle d'antécédents judiciaires, elles permettent aussi aux services instructeurs de la police et de la gendarmerie nationales d'harmoniser et d'unifier leurs pratiques en matière d'enquête administrative, ainsi que de mutualiser leurs actions. La substitution des fichiers JUDEX et STIC au profit d'un fichier unique dit TAJ (traitement d'antécédents judiciaires) s'inscrit dans cette tendance même si, à l'instar de l'ancien STIC (erreurs de saisie, conditions d'enregistrement hétérogènes, informations erronées, inexactitudes des données, défaut de mises à jour, dispositions relatives au suivi et aux rectifications « manifestement ineffectives », etc.)⁷¹, le TAJ n'est pas exempt de critiques⁷². D'ailleurs, la CNIL a déjà exprimé « sa vive inquiétude concernant

70. Ces deux enquêtes, associées à l'habilitation et à l'agrément des personnes physiques, sont également prévues aux art. R. 114-2, II, j) et R. 114-4, C. séc. int.

71. Sur ces nombreuses critiques, v. A. Bauer, *Fichiers de police et de gendarmerie. Comment améliorer leur contrôle et leur gestion ?*, Paris, Doc. fr., 2006, 152 p. ; A. Bauer, C. Soullez, « Fichiers de police et de gendarmerie utilisés à des fins administratives : un meilleur contrôle pour une plus grande efficacité », *A.J. pén.*, 2, 2007, p. 70 et s. ; A. Bauer, C. Soullez, A.-M. Ventre, *Mieux contrôler les fichiers de police pour protéger les libertés*, Paris, Doc. fr., 2008, 236 p. ; CNIL, *Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC)*, Rapport remis au Premier ministre le 20 janv. 2009, 32 p. ; D. Batho, A. Benisti, Rapport d'information n° 1548 *sur les fichiers de police*, A.N., 24 mars 2009, 370 p. ; P. Pichon, F. Ocqueteau, *Une mémoire policière sale. Le fichier STIC*, Paris, Balland, 2010, 381 p. ; D. Batho, A. Benisti, Rapport d'information n° 4113 *sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police*, A.N., 21 déc. 2011, 135 p. (hors annexes) ; P. Mbongo, « Une pièce-maîtresse de la police administrative : les enquêtes administratives de la police et de la gendarmerie », in P. Mbongo, X. Latour (dir.), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 87-88. ; G. Koubi, « Les fichiers de police au service de la sécurité intérieure », in F. Debove, O. Renaudie (dir.), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, 2013, p. 237-249 ; CNIL, *Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur*, 13 juin 2013, 38 p. ; A. Rainaud, « Les fichiers de police ou le difficile équilibre entre ordre et libertés dans la société de l'informatique », in C. Vallar, X. Latour (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014, p. 270 ; E. Dupic, *Droit de la sécurité intérieure*, Paris, Gualino, 2014, p. 452-454.

72. Soulignons qu'en rejetant la demande d'annulation du décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 *relatif au traitement d'antécédents judiciaires*, le Conseil d'État a pris soin de préciser s'agissant des durées de conservation des données, qui sont fonction de la gravité et de la catégorie pénale des mis en cause, qu'elles n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour répondre efficacement aux finalités du TAJ, « sous réserve de la nécessaire exactitude des données traitées et de leur mise à jour régulière », CE, 11 avr. 2014, *Ligue des droits de l'homme*, n° 360759.



le versement effectué dans la nouvelle architecture TAJ de l'ensemble des données d'antécédents enregistrées jusqu'alors dans le STIC et JUDEX, sans avoir au préalable élaboré un mécanisme de mise à jour des fiches inexacts »⁷³. Même si les données recueillies dans les fichiers ne constituent qu'un élément d'appréciation parmi d'autres⁷⁴, la survenance de ces erreurs, comme le souligne Jean Massot, « est inquiétante dans la mesure où l'autorité administrative, qui, comme le lui rappelle régulièrement le juge administratif, garde un pouvoir d'appréciation en fonction de la gravité et du caractère répétitif des infractions, peut avoir été défavorablement impressionnée par des données erronées contenues dans le fichier qu'elle a demandé à consulter, alors que celles qui sont exactes n'auraient pas suffi à entraîner une décision négative »⁷⁵.

Désormais, le principal défi consiste donc à ce que les services instructeurs puissent affiner leur travail d'exploitation des traitements automatisés de données à caractère personnel. Le cas échéant, cela suppose d'entreprendre les vérifications et les recoupements nécessaires à la confirmation de l'exactitude des informations déterminantes qui pourraient y figurer pour motiver un refus, un retrait ou une suspension⁷⁶. C'est l'une des ambitions du décret n° 2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées qui impose, dans certains cas, la demande d'un complément d'informations auprès des services de police et de gendarmerie nationales compétents ou la vérification des suites judiciaires auprès du ou des procureurs de la République

73. CNIL, *op. cit.*, p. 8, 26-28.

74. S'agissant de l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire, il importe en effet de relever que le Conseil constitutionnel a clairement souligné, dans sa décision du 13 mars 2003 et après avoir rappelé le contenu de l'art. 2 de la loi du 6 janv. 1978 en vertu duquel « aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé », que « les données recueillies dans les fichiers ne constitueront donc, dans chaque cas, qu'un élément de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative », Conseil const., déc. 2003-467 DC, 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 34.

75. J. Massot, « Informatique et Sécurité. Des interactions de plus en plus complexes », in *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité, Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Lille, Impr. centr. du Nord, 2011, p. 305.

76. À suivre A. Bauer, le défi est de taille. Celui-ci relève, en effet, qu'« une partie des difficultés rencontrées découle du fait que le service instructeur n'exerce pas toujours correctement le contrôle d'opportunité. Ce rôle d'instructeur doit s'exercer à deux niveaux : – à celui du service de police ou de l'unité de gendarmerie, lorsqu'il réalise l'enquête administrative. Il doit jouer pleinement son rôle de conseiller technique de l'autorité préfectorale pour la sécurité ; – à celui du service de la réglementation de la préfecture, lorsqu'il instruit la décision administrative. Ainsi, indépendamment de la qualité de la mise à jour et de la précision des fichiers de police, l'instruction du dossier requiert l'exercice du jugement, car la compétence préfectorale n'est jamais liée », in A. Bauer, 2006, *op. cit.*, p. 112.



compétents. Cette obligation ayant nécessairement des conséquences sur les délais de traitement des demandes, la logique de simplification atteint donc ici ses limites.

On retrouve néanmoins cette logique, en dernier lieu, dans l'amélioration du suivi informatique des habilitations et des titres de circulation aéroportuaire en raison du transfert progressif du système de gestion informatique des titres d'accès (SGITA)⁷⁷ vers le système de traitement informatisé des titres de circulation et des habilitations (STITCH), auquel les agents des services des préfectures ont accès. Ce système, dont la création a été autorisée par l'arrêté du 16 septembre 2016 *portant autorisation d'un système de traitement informatisé des titres de circulation et des habilitations (STITCH) dans le secteur de l'aviation civile et d'un portail de dépôt de demandes dématérialisées (Portail STITCH)*, vise en effet à simplifier les démarches administratives pour l'obtention des habilitations et des titres de circulation en proposant l'utilisation d'un portail de dépôt de demandes dématérialisées, ainsi qu'en mettant en œuvre des procédures dématérialisées d'instruction et de gestion des dossiers.

En résumé, il est manifeste que le contrôle des personnes physiques est clairement engagé sur la voie de la simplification. Mais, parce que certaines mesures sont sans doute plus difficiles que d'autres à mettre en œuvre, des améliorations sont encore souhaitables, à l'image des améliorations apportées en matière de contrôle des personnes morales.

B. Simplification du contrôle des personnes morales

À l'instar des personnes physiques, une grande diversité de personnes morales intervenant dans le domaine de la sûreté doit être titulaire, pour la mise en œuvre dans leur domaine d'activité respectif des mesures de sûreté, d'une autorisation administrative individuelle qui se traduit par la délivrance d'un agrément de sûreté (art. L. 6342-1, C. transp. et art. R. 213-2 et R. 213-2-1, C. av. civ.). En 2012, afin de simplifier le régime applicable à ces agréments de sûreté, une réforme importante a été opérée par l'ordonnance n° 2012-289 du 1^{er} mars 2012 *relative à la sûreté de l'aviation civile* et par le décret n° 2012-832 du 29 juin 2012 *relatif à la sûreté de l'aviation civile*. Ce dernier a notamment modifié « l'autorité compétente » – passant des préfets au ministre chargé des transports – chargée de délivrer la grande majorité des agréments. Plus largement, il a également revu la répartition des contrôles des personnes morales entre les préfets et le ministre.

77. Arr. du 25 fév. 2004 *portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives concernant les habilitations et les titres d'accès aux zones réservées des aérodromes ainsi que les autorisations d'accès à certains établissements et installations de l'aviation civile*.





Cette réforme, dérogoire à la compétence de droit commun des préfets en matière de décisions administratives individuelles⁷⁸, a été motivée par plusieurs constats.

Elle s'est d'abord appuyée sur celui d'une trop grande complexité du cadre juridique applicable ; cadre qui conférait une telle compétence aux préfets de département (décret n° 2002-1026 du 31 juillet 2002 puis décret n° 2007-775 du 9 mai 2007) et générait une grande diversité de circuits de contrôle compte tenu du caractère multisite ou multi-départemental de la plupart des opérateurs du transport aérien.

Cette complexité de l'ancien cadre juridique en matière de délivrance des autorisations relatives à la sûreté et sa difficile traduction opérationnelle peuvent être illustrées par l'ancien paragraphe II de l'article R. 213-1-3 du code de l'aviation civile (dans sa version issue du décret n° 2007-775 du 9 mai 2007) consacré aux transporteurs aériens. Celui-ci disposait que : « Le programme de sûreté des entreprises de transport aérien (...) comporte un volet décrivant les procédures communes applicables à l'ensemble des escales et un ou plusieurs volets décrivant les procédures spécifiques à chaque escale. Le volet commun du programme de sûreté est approuvé pour une durée maximale de cinq ans ainsi que ses modifications ultérieures par le préfet du lieu où l'entreprise a sa principale base d'exploitation, après instruction technique des services de l'aviation civile. Le volet local concernant les escales dont le trafic est supérieur à un seuil fixé par arrêté pris par le ministre chargé des transports est approuvé pour une durée maximale de cinq ans par le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome concerné après instruction des services de l'aviation civile et après consultation des services locaux compétents de l'État ». L'application de ce règlement – qui concernait tant les compagnies aériennes françaises qu'étrangères –, pour une grande entreprise de transport aérien française, devait ainsi théoriquement aboutir à un mécanisme de délivrance reposant sur plus de trente instructions et approbations de programme de sûreté – inévitablement redondantes – et nécessitant l'intervention d'autant d'autorités préfectorales.

Dans le domaine du fret aérien et des approvisionnements de bord, des dispositifs tout aussi complexes étaient définis pour les agents habilités, les chargeurs connus et les établissements connus, avec l'intervention possible, en fonction de la situation de l'entreprise, de quatre préfets différents : préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome ; préfet du lieu où est implanté l'établissement ; préfet du lieu où l'entreprise a son siège social ou son principal établissement ; préfet de police de Paris (§ III des art. R. 213-13, R. 321-3 et R. 321-4, C. av. civ., issu du décret n° 2007-775 du 9 mai 2007).

Dans les faits, outre que cela rendait difficile la garantie d'une complète unité d'action au niveau national, la grande diversité des situations et la complexité des

78. Art. 1^{er}, décret n° 97-34 du 15 janv. 1997 *relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles*.



circuits administratifs de contrôle technique (instruction, délivrance, correction des écarts, mesures d'exécution, suivi, suspension, retrait, renouvellement, etc.)⁷⁹ résultant de ce cadre juridique ne favorisaient ni la réactivité, ni l'efficacité, ni la lisibilité des actions, tant pour les Pouvoirs publics que pour les opérateurs privés. L'assertion selon laquelle « il faut éviter absolument le morcellement des attributions entre des structures trop nombreuses qui sont un obstacle à la clarté des missions, à la cohérence et à la compréhension de l'action de l'État et à sa capacité d'arbitrage »⁸⁰ trouvait donc, en la matière, un écho certain.

Ensuite, la réforme envisagée s'est appuyée sur une distinction qui s'est progressivement affirmée entre, d'un côté, le *contrôle technique* des opérateurs du transport aérien – correspondant au *contrôle de la capacité théorique et pratique* des opérateurs à répondre à leurs obligations en matière de sûreté et donnant lieu, si les exigences sont satisfaites, à la délivrance et au maintien d'une autorisation administrative individuelle (agrément de sûreté) – et, de l'autre, les pouvoirs de *répression administrative* (sanctions administratives) – exercés par le préfet en cas de défaillance d'un opérateur, détectée dans le cadre du *contrôle du respect effectif* de la réglementation par les services compétents de l'État et notamment la GTA, la PAF, ou la Douane. La pertinence de cette distinction était en effet renforcée par la création de la DSAC, en tant que service à compétence nationale (décret n° 2008-1299 du 11 déc. 2008), dont le rôle est précisément d'assurer ce contrôle technique des opérateurs, tant en matière de sécurité et de sûreté aériennes, que d'environnement, sur la base d'une organisation mutualisée de ses moyens répartis sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, cette réforme visant notamment à retenir une compétence ministérielle pour la délivrance des agréments de sûreté, s'appuyait sur le constat suivant lequel, au plan juridique, elle pouvait parfaitement remplir les critères classiques

79. Le dispositif s'articulait autour : tout d'abord, d'un monopole de fait de la DSAC, non contesté par les autres administrations, pour l'instruction des agréments ; ensuite, d'un partage des compétences pour la délivrance des agréments entre le ministre chargé des transports (habilitation de l'organisme technique : ancien art. R. 213-16, C. av. civ.) et les préfets de département qui variaient en fonction de la situation et l'implantation territoriale de chaque opérateur (approbation du programme de sûreté des exploitants d'aérodrome et des entreprises de transport aérien : ancien art. R. 213-1-3, C. av. civ. ; agrément d'agent habilité : ancien art. R. 321-3, C. av. civ. ; agrément de chargeur connu : ancien art. R. 321-4, C. av. civ. ; agrément d'établissement connu : ancien art. R. 213-3, C. av. civ. ; conventionnement des organismes de formation : ancien art. R. 213-10, C. av. civ.) ; en outre, d'une certaine hégémonie de la DSAC pour la surveillance initiale et continue des agréments ; enfin, d'un partage des compétences, s'agissant de la suspension et du retrait des autorisations, pouvant également occasionner des difficultés de mise en œuvre.

80. Circ. du 9 mai 1997 *relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres*, § I.



de dérogation à la déconcentration des décisions administratives individuelles, rappelés par le décret n° 97-34 du 15 janv. 1997 précité. De par leur nature et leur portée particulière, les autorisations délivrées aux opérateurs du transport aérien en matière de sûreté pouvaient en effet relever des décisions excédant le champ des compétences des autorités territoriales, nécessitant une appréciation nationale compte tenu de leur enjeu ou requérant une compétence technique particulière⁸¹.

En ce qui concerne la nécessaire appréciation nationale exigée par les décisions de délivrance d'un agrément de sûreté, celle-ci tient au fait que ces décisions doivent être prises et suivies d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire national ; raison pour laquelle a été mis en place un service à compétence nationale dont les missions, par principe, présentent un caractère national⁸². Ainsi, le contrôle technique des opérateurs, en particulier des opérateurs multisite répartis sur l'ensemble du territoire national et dont l'activité s'exerce au plan national voire européen et international, doit avoir *a minima* une portée nationale ; ne serait-ce qu'en raison du fait que les corrections à apporter aux non-conformités identifiées ou les mesures imposées par l'autorité compétente doivent s'inscrire au niveau national. Cela est directement lié à la possible répétition desdites non-conformités sur d'autres sites de l'opérateur, à leur impact sur toute la chaîne

81. V. circ. du 7 mars 1997 *relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État : déconcentration des décisions administratives individuelles* ; circ. du 24 déc. 1997 *relative à la mise en œuvre de la déconcentration des décisions administratives individuelles*. V. plus largement sur ces critères : G. de Broglie, « Déconcentration : le dernier train », *Administration*, 174, 1997, p. 101-102 ; P. Fraisseix, « La déconcentration des décisions administratives individuelles », *A.J.D.A.*, 20 fév. 1999, p. 116-118 ; J.-L. Silicani, « La déconcentration des décisions administratives individuelles », *C.F.P.*, mars 1999, p. 10.

82. Selon l'art. 1^{er} du décret n° 97-464 mod du 9 mai 1997. *relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale*, « les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestations de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés ». La circ. du 9 mai 1997 *relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres* rappelle qu'« il est nécessaire que (s) es missions présentent un caractère national et que, par suite, elles ne puissent être déconcentrées » (§ II, 2). Ce caractère national du service, qui n'empêche d'ailleurs pas qu'il soit « délocalisé », signifie notamment que « sa compétence géographique (ou, si l'on préfère, sa compétence à l'égard des personnes, des institutions ou des objets qui ont une résidence, un siège ou une implantation) ne peut être réduite à un cadre territorial déterminé. Ou bien le service est habilité à poursuivre des missions sans tenir compte de la localisation des personnes, institutions ou objets avec lesquels il entre en relation du fait de ses attributions, ou bien il peut intervenir en n'importe quel lieu du territoire national, avec pour seules limites celles que lui impose sa spécialisation », v. J. Ferstenbert, « Une troisième catégorie de services de l'État », *A.J.D.A.*, 20 avr. 1997, p. 319 ; B. Delaunay, « Les services à compétence nationale », *Dr. adm.*, 4, avr. 2007, étude 7, § 16-17.



de sûreté, et aux enjeux en cause, à savoir la prévention des actes d'intervention illicite qui doit être garantie par la mise en œuvre de mesures de sûreté de façon homogène et cohérente sur l'ensemble du territoire national.

S'agissant de la technicité du domaine, il va sans dire que les compétences requises pour la surveillance (contrôle technique) des exploitants d'aérodrome, des compagnies aériennes, des opérateurs du fret aérien ou des assistants en escale, en matière de sûreté de l'aviation civile, appellent des connaissances en termes d'exploitation et dans les domaines techniques et opérationnels qui sont spécifiques (licence de surveillance). Cela expliquait d'ailleurs le monopole de la DSAC – dont la vocation est logiquement opérationnelle et technique – s'agissant de l'instruction des demandes d'agrément de sûreté, et son hégémonie concernant la surveillance initiale et continue desdits agréments⁸³.

En résumé et compte tenu, en premier lieu, de la complexité du cadre juridique primitif et de ses conséquences négatives sur l'efficacité du dispositif de surveillance ; en deuxième lieu, de la distinction progressivement admise entre le « contrôle technique » devant relever du ministre et le « contrôle du respect effectif » de la réglementation devant relever des préfets ; et, en dernier lieu, du fait que la compétence ministérielle pouvait s'inscrire dans les limites fixées par le droit de la déconcentration et s'avérait opérationnellement adaptée aux caractéristiques des opérateurs du transport aérien, les justifications étaient sérieuses pour admettre une dérogation au droit commun.

Le décret n° 2012-832 du 29 juin 2012 *relatif à la sûreté de l'aviation civile* a donc retenu la compétence ministérielle pour quatre des cinq types d'entreprises ou d'organismes devant être titulaires d'un agrément de sûreté. L'article R. 213-2-1 du code de l'aviation civile dispose ainsi que : « Les agréments de sûreté de transporteur aérien, d'agent habilité, de chargeur connu et de fournisseur habilité sont délivrés par le ministre chargé des transports »⁸⁴. En pratique, cette

83. Comme le souligne le professeur E. Picard, « l'ordre public est générateur et distributeur de compétences. Il est donc logique que les transformations qu'il connaît dans la société moderne affectent directement la répartition traditionnelle des compétences de police. (...) En s'homogénéisant d'un lieu à l'autre du territoire et du groupe social primaire, les exigences de l'ordre public centralisent l'exercice de sa fonction de concrétisation. C'est cette généralisation, voire cette uniformisation territoriale (...) qui investit les autorités nationales comme organes de plus en plus fréquents de la police. À cela s'ajoute un autre facteur d'évolution : les normes d'ordre public doivent aujourd'hui tenir compte de considérations de plus en plus techniques, de plus en plus précises et particulières à leurs destinataires ou à leurs objets. La généralisation territoriale de l'ordre public se double donc de sa spécialisation matérielle. (...) Or, les ministres, autorités nationales chargés de tels ou tels secteurs d'activités sociales particulières, se trouvent exactement au confluent de ces deux courants qui les désignent de plus en plus comme les organes de droit commun de la police moderne », in E. Picard, *La notion de police administrative*, t. II, Paris, L.G.D.J., 1984, p. 676.

84. On compte actuellement 20 agréments de sûreté de transporteurs aériens (français), 75 agréments de sûreté de fournisseurs habilités, 502 agréments de sûreté d'agents habilités et 163 agréments de sûreté de chargeurs connus.

réforme a, depuis son entrée en vigueur, considérablement simplifié les circuits de gestion des agréments de sûreté et accru l'efficacité du contrôle étatique. Ce processus, géré par un service à compétence nationale, a notamment rendu le dispositif de contrôle plus lisible pour les opérateurs, avec un guichet unique. Il a simplifié le fonctionnement des services de l'État, raccourci les délais de traitement, et renforcé la réactivité de l'État pour la correction des écarts relevés à l'encontre des opérateurs du transport aérien⁸⁵.

La compétence préfectorale a, pour sa part, été maintenue pour la délivrance de l'agrément de sûreté d'exploitant d'aérodrome. En vertu du paragraphe III de l'article R. 213-2-1, cet agrément est ainsi « délivré par le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome »⁸⁶. Ce maintien de la compétence préfectorale est justifié par le caractère monosite de ce type d'opérateur. Il s'appuie également sur le fait que le préfet, on l'a dit, exerce sur l'emprise des aérodromes des pouvoirs de police pour tout ce qui concerne la sûreté et la sécurité de l'aviation civile, le bon ordre et la salubrité – pouvoirs qu'il convient de distinguer de ceux exercés dans le cadre de la délivrance et du suivi de l'agrément de sûreté⁸⁷ – et qu'il est notamment amené, dans ce cadre, à fixer par arrêté les dispositions relatives à la sûreté de l'aviation civile pour chaque aérodrome (art. R. 213-1-5, C. av. civ). Parce que ces dispositions locales sont essentiellement mises en œuvre par l'exploitant d'aérodrome qui doit les intégrer dans son programme de sûreté, et que la délivrance d'un agrément de sûreté est subordonnée à l'élaboration, l'application et au maintien d'un programme de sûreté décrivant les mesures de sûreté mises en œuvre (art. R. 213-2, C. av. civ)⁸⁸, la délivrance et le suivi au niveau local de l'agrément de sûreté d'exploitant d'aérodrome s'avèrent donc plus adaptés.

85. En ce sens, il convient également de souligner que le régime juridique applicable au suivi de tous les agréments, y compris donc l'agrément de sûreté d'exploitant d'aérodrome restant délivré par le préfet, a été harmonisé et uniformisé (suspension, retrait, mesures restrictives d'exploitation, mesures correctives, mesures de nature à compenser la non-conformité relevée). V. art. R. 213-2-1, IV, C. av. civ.

86. 59 exploitants d'aérodrome sont actuellement titulaires d'un agrément de sûreté.

87. On peut ici établir un parallèle avec l'exemple des exploitants d'une entreprise d'auto-école donné par le professeur E. Picard : ces exploitants, « bien qu'ayant obtenu un agrément préfectoral pour avoir le droit d'exercer leur profession, peuvent être parfaitement assujettis en temps à une norme de police générale du préfet de police qui les oblige à disposer d'un parking privé à proximité de leur établissement : la première police tient compte des capacités professionnelles de ces entrepreneurs afin de garantir, pour l'essentiel, de bonnes conditions d'exécution de ce genre de prestations ; la seconde police se préoccupe des conditions de la circulation : même si l'autorité compétente est la même pour prendre l'un et l'autre actes, même si leur matière générale ou leurs destinataires sont les mêmes, les deux polices ne font que se compléter, pour réaliser, chacune en ce qui la concerne, un certain état d'ordre », *in* E. Picard, *op. cit.*, p. 693.

88. L'instruction de ce programme de sûreté relève toujours des services de l'aviation civile, conformément à l'art. R. 213-2-1, C. av. civ.

Concernant le préfet, il importe également de souligner que cette nouvelle répartition des compétences avec le ministre chargé de l'aviation civile, qui vise aussi à un recentrage de la compétence des préfets sur le contrôle du respect effectif de la réglementation, s'accompagne d'un renforcement de l'arsenal juridique à sa disposition pour sanctionner les personnes morales sortant du cercle de la conformité réglementaire. Ainsi, outre le système de sanctions administratives prévu aux articles R. 217-3 et suivants du code de l'aviation civile qui permet au préfet, en cas de « manquement » constaté aux normes européennes, nationales ou locales de sûreté, de prononcer à l'encontre des personnes morales⁸⁹ – en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés – et après avis d'une commission de sûreté, des amendes administratives, le décret n° 2012-832 précité a inséré dans le code de l'aviation civile deux nouveaux dispositifs juridiques. Le paragraphe IV de l'article R. 213-1-2 prévoit ainsi que pour remédier au « non-respect » des mesures prescrites par la réglementation européenne et nationale, constaté par les agents de l'État chargés du contrôle de la qualité et de la surveillance, le préfet peut, lorsque la situation locale l'exige, prescrire des « mesures additionnelles spécifiques » ou imposer des « modalités d'application des mesures existantes »⁹⁰, et ce, que la personne morale à l'origine de ce non-respect soit ou non agréée par le préfet, voire non soumise à l'obligation d'être titulaire d'un agrément de sûreté (par ex. certaines entreprises ayant le statut d'occupant du côté piste).

Pour conclure, on soulignera qu'à l'instar des autres mesures prises dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, de son pouvoir réglementaire ou plus largement de son pouvoir de coordination et d'animation, les mesures prises localement par le préfet lui confèrent aussi et incontestablement un rôle de gardien d'un équilibre fragile à maintenir, entre un niveau de sûreté élevé, une protection efficace des libertés individuelles, un coût de la sûreté maîtrisé⁹¹, et une facilitation souhaitée du traitement des passagers. Cette conciliation est impérieuse dans un contexte de risque terroriste mettant les « démocraties sous stress »⁹². Elle l'est tout autant dans un environnement où la concurrence entre les aéroports « s'inscrit dans une tendance plus générale qui est la concurrence

89. Et des personnes physiques. Pour ces dernières, des sanctions pénales sont également envisageables en vertu de l'art. R. 282-3, C. av. civ., lorsqu'elles ont contrevenu à certaines dispositions de l'arrêté préfectoral fixant les mesures de sûreté.

90. Les arrêtés préfectoraux prévoient que les mesures prescrites ou les modalités imposées cessent lorsque les mesures sont respectées.

91. V. CGEDD, *Etude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, Rapport n° 009361-02, oct. 2014, 85 p.; Cour des comptes, *L'État et la compétitivité du transport aérien. Un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, sept. 2016, p. 40 et s.; V. Capo-Canellas, *op. cit.*, p. 51 et s.

92. A. Garapon, M. Rosenfeld, *Démocraties sous stress. Les défis du terrorisme global*, Paris, PUF, 2016, 217 p.

territoriale à tous les échelons, du local à l'international »⁹³, et où le préfet peut encore être amené à intervenir comme « chef de guerre des batailles économiques locales »⁹⁴. C'est peu dire qu'une telle approche, globale et systémique, induit nécessairement de l'initiative ; initiative dont ont toujours su faire preuve les préfets, à l'image du lieutenant de police Lenoir et du préfet de police Comte Anglès qui prenaient respectivement le 23 avril 1784 et le 21 août 1819 deux ordonnances en matière de *police de la navigation aérienne*⁹⁵ – police spéciale qui relèvera du ministre chargé des transports en 1930⁹⁶ –, aujourd'hui encore considérées comme les premiers textes de droit aérien en France, voire dans le monde.

93. M. Carrard, « L'arrivée des opérateurs privés dans le réseau des aéroports français : éléments pour une réflexion prospective », p. 1, *in* [www.villeaeroport.fr/pdf/privatisation_aeroports_francais.pdf].

94. B. Larvaron, *Le Préfet face au XXI^e siècle*, Economica, 2001, p. 133.

95. V. M. Alletz, *Dictionnaire de police moderne pour toute la France*, t. I, Paris, 1820, p. 15.

96. CE, Ass., 7 mars 1930, *Compagnie aérienne française et Chambre syndicale de l'industrie aéronautique*, n° 6454 et 6882, rec. 257, concl. Dayras.