



N° 2241

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 avril 2005

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la sûreté du transport aérien en Europe,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, secrétaires ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>RESUME DU RAPPORT.....</b>	<b>9</b>
<b>REPORT SUMMARY.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>17</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LE RENFORCEMENT CONTINU DES DISPOSITIFS DE SURETE AERIENNE .....</b>	<b>19</b>
<b>I. DES SITUATIONS CONTRASTEES EN EUROPE ET AUX ETATS-UNIS ANTERIEUREMENT AU 11 SEPTEMBRE 2001.....</b>	<b>21</b>
<b>A. Des encadrements juridiques différents malgré des préoccupations communes .....</b>	<b>21</b>
<b>1) Faire face à la montée du terrorisme .....</b>	<b>21</b>
<b>2) Les mesures touchant à la sûreté sont exécutées selon des régimes juridiques différents .....</b>	<b>23</b>
<b>a) Une tâche confiée en Europe aux autorités étatiques ou aéroportuaires .....</b>	<b>23</b>
<b>b) Le rôle prépondérant dévolu aux Etats-Unis aux compagnies aériennes.....</b>	<b>24</b>

<b>B. L'existence de disparités sensibles : une mise en œuvre plus efficace des mesures de sûreté en Europe qu'aux Etats-Unis.....</b>	<b>25</b>
<b>1) Des dispositifs défaillants aux Etats-Unis .....</b>	<b>25</b>
a) La qualification et la formation lacunaires des contrôleurs.....	26
b) Le niveau insuffisant des salaires versés aux contrôleurs .....	27
c) Un contrôle laxiste .....	27
<b>2) L'absence de réforme réellement efficace .....</b>	<b>29</b>
a) Le statu quo sur la question du financement des mesures de sûreté.....	29
b) Les incohérences de la politique mise en œuvre par la FAA (Administration fédérale de l'aviation) .....	29

## **II. UNE CONVERGENCE DES POLITIQUES TRES LARGEMENT IMPOSEE PAR LES ETATS-UNIS DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001 .....**

**31**

<b>A. La dimension militaire très fortement accrue de la sûreté aérienne .....</b>	<b>31</b>
<b>1) Le revirement intervenu aux Etats-Unis.....</b>	<b>31</b>
a) La réorganisation en profondeur de la sûreté du transport aérien.....	31
b) L'objectif de la sécurisation maximale du trafic de passagers et du fret .....	33
(1) Les mesures prises à l'intérieur des Etats-Unis .....	33
(2) Les dispositions à caractère extraterritorial.....	36
<b>2) La marge de manœuvre étroite de l'Union européenne.....</b>	<b>37</b>
a) La diversité des réactions aux mesures extraterritoriales prises par les autorités américaines .....	37
(1) Des contraintes délicates : la communication des listes de passagers et des équipages par les compagnies aériennes européennes.....	37
(2) Des discussions difficiles : la transmission des données personnelles concernant les passagers ( <i>PNR – Passenger Name Record</i> ) et la présence de gardes armés ( <i>sky marshals</i> ) à bord des aéronefs.....	40
b) Le renforcement des cadres communautaires et nationaux .....	43
(1) La mise en place de normes harmonisées .....	43
(2) L'intervention accrue des Etats dans l'encadrement de la sûreté aérienne .....	44

<b>B. L'augmentation générale des dépenses.....</b>	<b>46</b>
<b>1) L'explosion des dépenses de sûreté aérienne .....</b>	<b>46</b>
a) Aux Etats–Unis .....	46
b) En Europe.....	47
<b>2) Une hausse des dépenses touchant les personnels et les équipements .....</b>	<b>47</b>
a) L'accroissement des effectifs .....	47
(1) Aux Etats–Unis .....	47
(2) En Europe.....	48
b) Le déploiement de matériels toujours plus nombreux et sophistiqués .....	49

## **DEUXIEME PARTIE : L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS–UNIS SONT CONFRONTES A DES DEFIS QU'IL LEUR INCOMBE DE RELEVER..... 51**

### **I. DE REELLES DIFFICULTES A PARVENIR A UNE EFFICACITE OPTIMALE DES POLITIQUES DE SURETE..... 53**

<b>A. L'existence d'importants dysfonctionnements.....</b>	<b>53</b>
<b>1) Les lacunes de la coordination.....</b>	<b>53</b>
a) Au sein des Etats .....	53
(1) Le jeu fragmenté des différents acteurs.....	53
(2) L'absence de coordination entre la politique de sûreté aérienne et celle mise en œuvre dans les autres modes de transports.....	57
b) Au plan communautaire .....	59
(1) Une perception inégale de la menace selon les Etats membres .....	59
(2) Le risque d'un enchevêtrement des compétences du fait de la multiplicité des intervenants.....	59
<b>2) Les imperfections persistantes des systèmes de contrôle .....</b>	<b>60</b>
a) L'insuffisance des effectifs .....	60
(1) Les effets pervers de normes de sûreté ambitieuses.....	60
(2) Les effets pervers de plate–formes aéroportuaires trop étendues .....	61
b) La formation et les conditions d'emploi insatisfaisantes des personnels de contrôle.....	62
(1) Une formation bien souvent lacunaire .....	62
(2) Le statut professionnel peu valorisant des personnels de contrôle.....	63
c) L'inadéquation des équipements à la menace .....	65

<b>B. L'absence de consensus sur la responsabilité du financement des mesures de sûreté .....</b>	<b>65</b>
<b>1) Le financement des mesures de sûreté : une attribution régaliennne ? .....</b>	<b>66</b>
a) Une conviction largement partagée : l'inclusion des mesures de sûreté aérienne dans les responsabilités des Etats .....	66
b) Des positions divergentes quant au principe et aux modalités de la participation des Etats au financement des mesures de sûreté .....	67
<b>2) Les modalités de définition et de mise en œuvre des politiques de sûreté sont-elles pertinentes ?</b> Erreur ! Signet non défini.	
a) Les politiques de sûreté ne reposeraient pas sur une analyse appropriée du risque .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
b) Les politiques de sûreté fixeraient des normes technologiques et réglementaires inutilement élevées .....	70
<b>C. Les politiques de sûreté peuvent entrer en conflit avec d'autres logiques.....</b>	<b>71</b>
<b>1) La conciliation difficile entre la logique économique et les impératifs liés aux mesures de sûreté .....</b>	<b>71</b>
a) Les mesures de sûreté méconnaîtraient la logique économique .....	71
b) La prise en compte de la logique économique peut limiter la portée des mesures de sûreté.....	73
c) L'application dans des conditions inégales des mesures de sûreté génèrent des distorsions de concurrence .....	74
(1) Entre les Etats-Unis et l'Union européenne .....	74
(2) Au sein de l'Union européenne .....	76
(3) Entre les différents modes de transport .....	77
<b>2) Le délicat équilibre entre les impératifs de mesures de sûreté et les exigences de l'Etat de droit .....</b>	<b>78</b>
a) Le risque de dispositions disproportionnées.....	78
b) Les obstacles à l'introduction de recours effectifs .....	79

## **II. LES VOIES SOUHAITABLES D'UNE DEMARCHE RENOVEE..... 83**

<b>A. L'encadrement par l'OACI des nouvelles questions touchant à la sûreté aérienne .....</b>	<b>83</b>
<b>B. La clarification des règles du jeu communautaire.....</b>	<b>85</b>
<b>1) Clarifier les relations transatlantiques par la signature d'un véritable accord bilatéral .....</b>	<b>85</b>

2) Revoir les orientations communautaires .....	86
a) Corriger les insuffisances du règlement 2320/2002 du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile .....	86
b) Instaurer un cadre de financement adéquat .....	87
c) Développer la recherche dans le domaine de la sûreté des transports.....	88
<b>C. La nécessité de mettre en œuvre de profondes réformes au sein des Etats membres .....</b>	<b>88</b>
1) Le réexamen des objectifs et des moyens de politiques de sûreté.....	89
2) La promotion d'une culture de la sûreté au sein de l'opinion publique.....	90
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>93</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>95</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>97</b>
<b>Annexe 1 : Glossaire.....</b>	<b>99</b>
<b>Annexe 2 : Liste des personnes entendues par le         rapporteur .....</b>	<b>101</b>
<b>Annexe 3 : Sûreté intérieure : contrôle préalable des         passagers du transport aérien et lutte antiterroriste         (résumé) .....</b>	<b>109</b>
<b>Annexe 4 : Les réactions de l'Europe à la demande de         transfert des données <i>PNR</i> .....</b>	<b>111</b>
<b>Annexe 5 : Un exemple de difficultés injustifiées à         l'embarquement aux Etats-Unis .....</b>	<b>115</b>



## RESUME DU RAPPORT

La question de la sûreté du transport aérien était déjà posée antérieurement au 11 septembre 2001, du fait des détournements d'avions et de l'explosion de l'avion de la *Pan Am* à Lockerbie en 1988.

Toutefois les attentats du 11 septembre 2001 ont marqué un tournant. La sûreté du transport aérien est, en effet, devenue un problème de défense nationale, puisque désormais les avions peuvent être utilisés par les terroristes comme des armes pour commettre des attentats de masse.

Le rapport vise à analyser les conséquences de cette mutation majeure sur les politiques de sûreté menées en Europe et aux Etats-Unis.

La première partie constate un renforcement continu des dispositifs de sûreté depuis 2001, en faisant ressortir l'ampleur du revirement intervenu notamment aux Etats-Unis, au regard de la situation antérieure. L'Amérique est ainsi passée d'un système, dans lequel le niveau de sûreté était inférieur à celui de l'Europe, à un dispositif visant l'objectif de sécurisation maximale du contrôle des passagers, des bagages et du fret.

La dimension militaire de la sûreté s'en est trouvée renforcée comme l'illustrent la création de la *TSA* (*Transportation Security Administration* - administration de la sûreté des transports), ainsi que son inclusion au sein

du *DHS* (*Department of Homeland Security* - ministère de la sûreté intérieure), lequel rassemble plus d'une vingtaine d'administrations en vue de mieux coordonner la lutte contre le terrorisme.

L'Europe a subi le contrecoup d'un tel revirement et a dû s'adapter également à la nouvelle donne. Non seulement, les Etats-Unis ont fait une application extraterritoriale de leur nouvelle législation en matière de sûreté, par exemple à travers la demande de transfert des données concernant les passagers (*PNR - Passenger Name Record*). Mais, en outre, dans de très nombreux Etats de l'Union européenne les services de renseignements et les militaires ont participé de plus en plus étroitement à la définition et à la mise en œuvre des politiques de sûreté.

Ce renforcement général des mesures de sûreté a entraîné une hausse des dépenses qui a affecté les effectifs et les matériels. Pour autant, une telle évolution n'a pas débouché sur une amélioration de la sûreté, comme le montre la deuxième partie du rapport.

Il existe des difficultés de nature diverse qui empêchent les politiques de sûreté de parvenir à l'efficacité optimale.

Car ces politiques souffrent d'importants dysfonctionnements aux Etats-Unis et en Europe. Les uns tiennent à une coordination défailante entre les principaux décideurs, ainsi qu'à une approche multimodale de la sûreté encore peu systématique. Les autres sont liés à des imperfections persistantes des systèmes de contrôle dues à l'insuffisance des effectifs, à la formation et aux conditions d'emploi insatisfaisantes des personnels de

contrôle, ou encore à l'inadéquation des équipements à la menace.

En second lieu, fait défaut un consensus sur la responsabilité du financement des mesures de sûreté.

Enfin, les politiques de sûreté peuvent entrer en conflit avec la logique économique, en particulier en favorisant diverses distorsions de concurrence, mais aussi avec les exigences de l'Etat de droit.

Pour essayer de faire face à ces différents défis auxquels sont confrontés les Etats-Unis et l'Europe, le rapport propose quelques pistes de réformes. Celles-ci plaident en faveur d'un rôle actif de l'OACI dans le règlement international des questions de sûreté aérienne, et d'une clarification des règles du jeu communautaire - laquelle passe par une clarification des relations transatlantiques.

Il s'agit enfin pour les Etats de promouvoir une culture de la sûreté au sein de l'opinion publique.



## REPORT SUMMARY

Air transport security issues had already emerged prior to 11 September 2001 as a result of various airline hijackings and the explosion of the Pan Am plane at Lockerbie in 1988.

Nevertheless, the terrorist attacks of 11 September 2001 marked a turning point. It had become clear that planes could be used by terrorists as arms for mass attacks, making air transport security a national defence issue.

This report attempts to analyse the consequences of the substantial transformation affecting security policies in Europe and the United States.

The first part of the report indicates that there has been a continuous strengthening of security measures since 2001, pointing out the magnitude of the change, particularly in the United States compared to the previous situation. America has switched from a system in which security levels were lower than those in Europe to a system which aims to achieve maximum security in the control of passengers, baggage and freight.

The military dimension of security has been strengthened, as illustrated by the creation of the Transportation Security Administration (TSA) and its inclusion within the Department of Homeland Security (DHS), a department which, in an attempt to better

coordinate the fight against terrorism, has brought together more than 20 different government offices.

Europe has suffered the repercussions of this transformation and has had to adapt to the new situation. The United States has applied its new legislation in the area of security in an extraterritorial manner, for example through requests for the transfer of information on passengers (Passenger Name Record - PNR). In addition, in many member states in the European Union, military and intelligence services have participated increasingly closely in defining and implementing security policies.

This general strengthening of security measures has led to an increase in expenditure which has had repercussions on manpower and equipment. In spite of this, the changes have not led to an improvement in security, as the second part of the report demonstrates.

A variety of difficulties prevent security policies from achieving optimum effectiveness.

Security policies suffer from substantial malfunctionings both in the United States and Europe. Certain malfunctionings are the result of defective coordination between key deciders and a multi-mode approach to security that has not yet become systematic. Others are related to continuing imperfections in control systems caused by insufficient manpower, training and unsatisfactory employment conditions for control staff, or, alternatively, equipment that is inadequate for the threat.

Secondly, there is no consensus on where the responsibility for financing security measures lies.

Lastly, security policies can enter into conflict with economic logic, in particular by provoking various competitive distortions, but also by conflicting with the requirements of rule of law.

To try and meet the various challenges facing the United States and Europe, the report proposes several avenues of reform. These argue in favour of an active role for the ICAO in the international regulation of air security questions and a clarification of community rules - which in turn requires a clarification of transatlantic relations.

Lastly, it will be important for member states to encourage a security mentality among public opinion.



Mesdames, Messieurs,

L'annexe 17 à la Convention relative à l'aviation civile internationale définit la sûreté comme « *la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* ». En d'autres termes, la sûreté vise à prévenir des attentats dirigés contre les avions, les passagers ou les installations aéroportuaires. La sécurité touche, quant à elle, à l'ensemble des moyens destinés à prévenir les accidents d'avions et à assurer la régulation optimale des flux aériens<sup>(1)</sup>.

Pour autant, il existe des rapports – de nature variable – entre les deux notions. Il est clair, en effet, que la sécurité aérienne ne peut être assurée efficacement que dans un contexte où la sûreté est elle-même correctement garantie. A l'inverse, un bon système de sécurité aérienne – qu'il s'agisse des audits techniques ou de la qualité du contrôle de la navigation aérienne – peut contribuer – bien que de manière très marginale – à assurer la sûreté des aéronefs et des passagers.

Les enjeux importants que représente la question de la sûreté aérienne ne datent malheureusement pas des attentats du 11 septembre 2001. Car les détournements d'avions intervenus au cours des années soixante-dix, mais surtout l'explosion en vol d'un avion de la *Pan Am* à Lockerbie en 1988, avaient certes déjà illustré les risques auxquels le transport aérien pouvait être exposé.

**Néanmoins, l'utilisation des avions comme armes de terrorisme de masse a marqué un tournant, puisque désormais**

---

<sup>(1)</sup> L'Assemblée nationale a déjà eu l'occasion de se pencher sur les problèmes de sécurité aérienne depuis le début de la présente législature, en particulier à travers le rapport d'information n° 392 de M. Thierry Mariani sur les projets de la Commission concernant le ciel unique et le rapport n° 1717 de Mme Odile Sauge et M. François-Michel Gonnot, *40 propositions pour améliorer la sécurité du transport aérien de voyageurs*.

**la sûreté du transport aérien est devenue un problème de défense nationale.**

Cette mutation, qui a touché les Etats-Unis ainsi que l'Union européenne, a entraîné un renforcement continu des mesures de sûreté. Or, une telle évolution suscite de vifs débats, bien que tout le monde s'accorde sur la nécessité de combattre le terrorisme.

Comme le rapporteur a pu le constater à l'occasion de ses différents entretiens, ces débats portent d'abord sur la responsabilité du financement des mesures de sûreté, la question étant de savoir s'il incombe totalement ou partiellement aux autorités étatiques.

En second lieu, il apparaît d'autant plus difficile de parvenir à un consensus, que les politiques poursuivies peuvent être jugées inconciliables avec la logique économique, lorsqu'elles entraînent une hausse importante des dépenses, dont la pertinence est contestée par de nombreux professionnels, ou encore avec les exigences de l'Etat de droit. Ainsi, il y a un an, la Délégation pour l'Union européenne avait-elle pu prendre la mesure des dérives susceptibles de découler de l'incompatibilité existant entre les demandes des autorités américaines exigeant la communication des données personnelles concernant les passagers (*Passenger Name Record – PNR*) et les dispositions de la directive 95/46 du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données.

Au-delà de ces constats, qui révèlent l'ampleur des défis auxquels les Etats-Unis et l'Europe sont confrontés, le présent rapport souhaite formuler quelques propositions dont l'ambition est de contribuer à combler certaines lacunes.

## **PREMIERE PARTIE : LE RENFORCEMENT CONTINU DES DISPOSITIFS DE SURETE AERIENNE**

Le 11 septembre 2001 marque une réelle césure pour les Etats–Unis, car ils passent alors d’un système de contrôle peu sévère – voire laxiste – par rapport à la réglementation qui était alors appliquée en Europe, à un régime très draconien, qu’ils imposent à l’Union européenne, à l’aide de mesures extraterritoriales notamment.

Le rappel historique nous permettra de constater que plusieurs questions d’importance faisant aujourd’hui l’objet de débats se posaient déjà antérieurement au 11 septembre 2001, qu’il s’agisse, par exemple, de la responsabilité du financement des mesures de sûreté ou des dangers pouvant s’attacher à une confiance trop aveugle dans les solutions purement technologiques.



## **I. DES SITUATIONS CONTRASTEES EN EUROPE ET AUX ETATS-UNIS ANTERIEUREMENT AU 11 SEPTEMBRE 2001**

Alors que les Etats-Unis et l'Europe étaient confrontés depuis la fin des années soixante à la montée du terrorisme – dont le transport aérien est devenu l'une des principales cibles – il apparaissait que les dispositifs de sûreté mis en place en Europe étaient alors d'une efficacité supérieure à ceux des Etats-Unis.

Ces disparités tenaient, pour l'essentiel, aux mécanismes qui encadraient ces dispositifs.

### **A. Des encadrements juridiques différents malgré des préoccupations communes**

#### ***1) Faire face à la montée du terrorisme***

L'accroissement continu du nombre d'actes de terrorisme commis au sol ou en vol sur des aéronefs à partir du début des années soixante-dix avait conduit les autorités américaines et européennes à renforcer les mesures de sûreté, afin de les prévenir.

· Ainsi, aux **Etats-Unis**, un programme de *sky marshals* (gardes armés à bord des aéronefs) avait été mis en place au début des années soixante-dix, pour faire face aux détournements d'avions, dans l'attente de l'élaboration de mesures de sûreté plus strictes.

Puis le *Transportation Security Act* (loi sur la sûreté du transport) de 1994 impartit aux compagnies aériennes de mettre en œuvre de nouvelles normes de sûreté, le gouvernement fédéral ayant alors accepté de prendre en charge le coût de ce programme dont le montant s'élevait entre 75 et 80 millions de dollars.

Ultérieurement, le crash du vol TWA 800 le 17 juillet 1996, contribua à élever la sûreté du transport aérien au rang de priorité nationale. Bien que ce crash n'ait pas été considéré comme imputable à un acte terroriste, le Président Clinton avait alors demandé que soit constituée une commission d'enquête sur la sûreté du transport aérien. Le Congrès reprit plusieurs de ses recommandations, dont : l'acquisition par les autorités fédérales du matériel de détection des armes et des explosifs ; le contrôle de personnalité des personnels chargés du contrôle des passagers et des bagages ; l'audit des points vulnérables des aéroports ; le recours accru aux chiens pour détecter les explosifs et l'établissement du système informatisé CAPSS (*Computer Assisted Passenger Screening System*). Ce système était ainsi destiné à permettre le dépistage et le profilage des passagers. En particulier, les compagnies aériennes devaient être en mesure d'interdire à certaines personnes suspectées de terrorisme d'être embarquées et de procéder à un second contrôle de dépistage de certains autres passagers.

- S'agissant de l'**Europe**, c'était à la suite de l'explosion en vol d'un avion de la *Pan Am* à Lockerbie en 1988, que la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et certains Etats décidèrent d'en tirer les conséquences.

La CEAC – organe d'études et de propositions rassemblant les autorités en charge de l'aviation civile de l'ensemble des Etats de l'Europe, soit 41 membres – élaborera en 1988 ce qu'on appelle le document 30, qui a été remis à jour régulièrement depuis lors.

Il contenait des recommandations aux Etats, par lesquelles il leur était demandé d'élaborer un programme national de sûreté de l'aviation et de mettre en œuvre des dispositions touchant au contrôle des passagers, des bagages et du fret, à la formation du personnel de sûreté, ainsi qu'aux mesures de contrôle de qualité.

Bien avant que le règlement 2320/2002 du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes de la sûreté de l'aviation civile ne rende obligatoires les recommandations du document 30, plusieurs Etats de l'Union s'étaient déjà dotés d'un programme national de sûreté de l'aviation et avaient même décidé d'aller au-delà de ces recommandations.

Il en était ainsi de la Grande-Bretagne, qui, à la suite de l'attentat de Lockerbie, procéda à la refonte totale de son programme national de sûreté. En outre, les autorités britanniques prirent des mesures telles que l'étiquetage obligatoire des bagages de soute – en vue de rapprocher ces derniers des passagers – ou encore l'introduction de l'inspection-filtrage de 100 % des passagers et des bagages de cabine et de soute. Cette opération consiste pour les passagers et leurs bagages de cabine à subir l'examen des détecteurs de métaux et pour les bagages de soute à passer aux rayons X.

**2) Les mesures touchant à la sûreté sont exécutées selon des régimes juridiques différents**

**a) Une tâche confiée en Europe aux autorités étatiques ou aéroportuaires**

Le tableau ci-dessous montre que, dans l'ancienne Union à quinze membres, les tâches de sûreté sont exercées par les autorités étatiques dans huit Etats membres, tandis que dans les sept autres, elles sont confiées aux autorités aéroportuaires. Toutefois, dans certains pays, les deux autorités travaillent ensemble, comme c'est le cas en France, notamment, où la PAF, les Douanes et la Gendarmerie ont d'importantes attributions en matière de sûreté.

<b>Attribution des tâches de sûreté aux autorités étatiques</b>	Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, Italie, Luxembourg, Portugal et Suède.
<b>Attribution des tâches de sûreté aux autorités aéroportuaires</b>	Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande et Pays-Bas.

Source : Commission européenne.

Ces différences peuvent comporter des incidences importantes, en ce qui concerne – en particulier – les modalités de financement des opérations de sûreté.

Cependant, dans une perspective comparative avec les Etats-Unis, ces différences avaient, en fait, une portée limitée, pour deux séries de raisons :

- Si dans de nombreux Etats de l'Union, les tâches de sûreté – en particulier, celle de l'inspection–filtrage des passagers et des bagages – ont été confiées à des sociétés privées, celles-ci agissent, néanmoins, sous la surveillance ou la supervision des autorités responsables, lesquelles sont à proximité des employés de ces sociétés. Ainsi, à l'aéroport de Madrid, la fouille corporelle est-elle effectuée par le personnel de sûreté privé de l'aéroport. Mais, en cas de refus des passagers, la Garde civile intervient. De même, certaines tâches demeurent-elles du domaine exclusif des autorités aéroportuaires ou de police, comme, par exemple, le contrôle des zones réservées – accessibles aux seuls passagers déjà dûment contrôlés et aux personnels habilités – ou encore les opérations de sûreté afférentes aux vols sensibles (vols transatlantiques, vols vers Israël, ou la Grande-Bretagne, notamment), lesquelles relèvent respectivement de la Garde civile à Madrid et de la police des frontières (*Bundesgrenzschutz*) à Francfort.

- En second lieu, tous les personnels – y compris ceux des compagnies aériennes – travaillant dans les aéroports sont soumis à un système de contrôle qui est géré, selon les cas : par les autorités aéroportuaires (Londres, Madrid) ; la police locale (Francfort) ; sur la base d'un système de certification, dans les conditions prévues par l'autorité en charge de l'aviation civile (Rome), ou encore en application d'un double système de contrôle – agrément ou habilitation – par le préfet et l'autorité judiciaire (Roissy et Orly).

Or, précisément, sur ces deux points, le dispositif de contrôle en vigueur aux Etats-Unis avant le 11 septembre 2001 avait révélé de très sérieuses déficiences.

*b) Le rôle prépondérant dévolu aux Etats-Unis aux compagnies aériennes*

A la suite d'une série de détournements d'avions, la *FAA* – organe responsable de la sûreté et de la sécurité du transport aérien aux Etats-Unis – exigea, à partir de 1973, que les compagnies aériennes assument la responsabilité de l'inspection–

filtrage des passagers, des bagages et du fret. En outre, les compagnies aériennes prirent en charge le financement de l'installation et de la maintenance des matériels de contrôle – détecteurs de métaux et machine à rayons X – ainsi que le versement des salaires des personnels de sûreté.

Pour autant, les compagnies aériennes décidèrent de sous-traiter l'exécution des tâches dont elles avaient la responsabilité à des sociétés privées de sûreté. Les conséquences qui en étaient résultées, avaient été fort bien rappelées par un rapport du *Government Accountability Office, GAO* (organe dépendant du Congrès, le GAO joue un rôle équivalent à celui de la Cour des comptes) :

*« ... lorsque plusieurs compagnies et sociétés de sûreté assument le contrôle de la sûreté d'un aéroport, comme c'est le cas aux Etats-Unis, la responsabilité est fragmentée et fait défaut à l'uniformité des contrôles et la compétition prévalant entre les sociétés de sûreté en vue d'être la moins-disante pour effectuer le contrôle dévolu aux compagnies aériennes a pour effet d'exercer une pression à la baisse sur le salaire des personnels de sûreté, ce qui ne permet que difficilement d'attirer et de retenir les bons éléments »<sup>(2)</sup>.*

## **B. L'existence de disparités sensibles : une mise en œuvre plus efficace des mesures de sûreté en Europe qu'aux Etats-Unis**

Ces disparités tenaient aux sérieuses insuffisances affectant les dispositifs de sûreté des Etats-Unis, d'une part, et, d'autre part, à l'absence de mesure correctrice satisfaisante.

### **1) Des dispositifs défectueux aux Etats-Unis**

En se fondant sur le rapport précité du GAO, on relève que, au regard des systèmes européens, celui des Etats-Unis présentait des

---

<sup>(2)</sup> *US Government Accountability Office, Long standing problems impair Airport Screener's Performance* (l'existence de problèmes de longue date diminue les performances des personnels des aéroports en charge du contrôle de la sûreté), juin 2000, p. 38.

faiblesses touchant à la qualification et à la formation lacunaires des contrôleurs, au niveau insuffisant de leur salaire et au laxisme des contrôles exercés aux postes d'inspection–filtrage.

a) *La qualification et la formation lacunaires des contrôleurs*

Le rapport précité du *GAO* de juin 2000 rappelle que la *FAA* exigeait pour le recrutement d'un contrôleur, que le (ou la) candidat(e) ait justifié d'un niveau équivalent au baccalauréat ou d'une expérience et d'un niveau de formation adéquat ; savoir lire, écrire et parler anglais, et subisse un contrôle de personnalité. La possession de la nationalité américaine ou d'un titre de résidence n'était pas nécessaire<sup>(3)</sup>.

En revanche, souligne le *GAO*, si les pays européens, dans lesquels il s'était rendu, prévoyaient des exigences analogues en ce qui concerne le niveau de formation et le contrôle de personnalité, les conditions relatives à la nationalité étaient toutefois plus strictes. En Belgique, les contrôleurs devaient justifier de la nationalité belge et parler couramment le français et le flamand. Aux Pays–Bas, les candidats devaient satisfaire à une condition de durée minimale de résidence – cinq années – et parler couramment le néerlandais et l'anglais. En France, il fallait être nécessairement ressortissant de l'un des Etats membres de l'Union européenne ou justifier de la nationalité française.

En ce qui concerne la *formation* des contrôleurs, la durée exigée par la *FAA* était de douze heures pour l'enseignement théorique et de 40 heures pour le stage pratique.

En Europe, les conditions étaient jugées plus sévères par le *GAO*. Ainsi, aux Pays–Bas, les candidats travaillaient d'abord aux postes d'inspection–filtrage, recevaient ensuite la certification d'officiers de sûreté générale et suivaient une formation spécialisée pour être affectés à un poste d'inspection–filtrage. La durée de la formation spécialisée s'élevait à 40 heures, incluant l'enseignement théorique et la formation en informatique. Cette formation spécialisée était suivie d'un stage pratique d'une durée de deux mois

---

<sup>(3)</sup> La dispense du titre de résidence pouvait d'autant plus poser de problèmes que les Etats-Unis sont dépourvus de système de carte d'identité. Le permis de conduire est pratiquement le seul document. Or il est falsifiable et très souvent falsifié.

et d'une formation supplémentaire d'une durée de 24 heures chaque année, en vue de conserver le bénéfice de la certification. En Belgique, la formation de base en vue de la certification de contrôleur à l'inspection-filtrage incluait des cours d'une durée de 40 heures sur les problèmes du transport aérien. S'y ajoutait une formation d'une durée variant entre 4 et 64 heures concernant les problèmes de sûreté, comme par exemple la manipulation des machines à rayons X.

Enfin, le *GAO* avait cité le cas de la France, en rappelant qu'en 2000 les contrôleurs devaient subir 60 heures de formation (contre 70 heures actuellement), suivies d'un stage pratique de 20 heures et exercer d'autres activités telles que l'enregistrement des bagages.

*b) Le niveau insuffisant des salaires versés aux contrôleurs*

En 2000, les employés des sociétés de sûreté percevaient aux Etats-Unis 5,15 dollars par heure – soit moins que le salaire horaire versé alors aux employés des *fast-food* des aéroports – contre des salaires s'étageant – selon le rapport du *GAO* – entre 5,80 dollars<sup>(4)</sup> et 15 dollars par heure en Europe.

Ce faible niveau des salaires versés aux Etats-Unis avait été l'une des principales causes du taux très élevé du *turn over* (rotation du personnel) observé au sein du personnel des sociétés de sûreté, puisqu'en 2000, il atteignait 126 % par an en moyenne dans les 19 plus grands aéroports américains contre 50 % environ en Europe.

*c) Un contrôle laxiste*

Le rapport du *GAO* de 2000 évoquait, sur ce point, trois différences essentielles entre les Etats-Unis et l'Union européenne.

- La première tenait aux techniques de fouille physique des passagers. Aux Etats-Unis, les contrôleurs utilisaient des détecteurs de métaux manuels pour identifier des objets potentiellement dangereux, mais évitaient de toucher physiquement les passagers. En revanche, en Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, il

---

<sup>(4)</sup> Ce plancher - correspondant au salaire versé en France - s'accompagne, observe le rapport du *GAO*, du versement d'un treizième mois pour les employés dont l'ancienneté est supérieure à une année.

était procédé à leur palpation, lorsque l'alarme du détecteur à métaux sonnait. En outre, le *GAO* observait que dans ces trois pays, les contrôleurs procédaient à une fouille physique aléatoire des passagers, même si le détecteur à métaux ne sonnait pas.

Dans ce contexte, il n'était pas étonnant que le *GAO* souligne le fait que chaque année des armes n'aient pas été détectées par les postes d'inspection-filtrage, et l'incapacité croissante des contrôleurs à repérer des objets dangereux placés par les agents de la *FAA* à l'occasion de tests ponctuels, puisqu'en 1987 les contrôleurs n'étaient pas parvenus à détecter 20 % de ces objets contre 13 % en 1978. Le *GAO* observait que les données pour les années 1991 à 1999 avaient confirmé cette dégradation continue du contrôle<sup>(5)</sup>.

- La deuxième différence résultait de ce que, en Europe, seuls les passagers enregistrés et contrôlés étaient autorisés à accéder à la zone réservée à l'embarquement. Or, aux Etats-Unis, il en allait différemment, puisque, dans la plupart des aéroports, les passagers et toute autre personne pouvaient pénétrer dans la zone réservée à l'embarquement.

- Enfin, les forces militaires et la police étaient inégalement présentes. Aux Etats-Unis, la présence de la police était requise, rappelle le *GAO*, pour répondre à des alertes provenant des postes d'inspection-filtrage en moins de cinq minutes. Mais les forces de police présentes dans les plus grands aéroports des Etats-Unis ne stationnaient pas à proximité des postes d'inspection-filtrage, alors que, dans le principal aéroport de Belgique, la police maintenait une présence permanente dans une cabine de verre située juste derrière le poste de contrôle. En France et en Grande-Bretagne, des forces militaires – munies d'armes automatiques – patrouillaient à proximité des postes de contrôle<sup>(6)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> *Weaknesses in airport security and options for assigning screening responsibilities*, *GAO*, 21 septembre 2001 (Les faiblesses de la sûreté aérienne – Options en vue de l'attribution des tâches de contrôle).

<sup>(6)</sup> En ce qui concerne la France, le *GAO* faisait peut-être allusion à l'application du plan Vigipirate.

## 2) *L'absence de réforme réellement efficace*

### a) *Le statu quo sur la question du financement des mesures de sûreté*

Dans un rapport de 1999<sup>(7)</sup>, le GAO observait que :

*« la FAA en est venue à la conclusion qu'il n'existe – semble-t-il pas – de consensus sur la possibilité de modifier le système global de financement de la sûreté aérienne ni de réponse définitive à la question posée de longue date de savoir qui devrait assurer son financement. C'est pourquoi – ajoute le GAO – la FAA n'avait déposé aucune proposition de réforme législative destinée à transférer les responsabilités assurées par les compagnies aériennes ni aucune recommandation en vue de modifier le financement ».*

Il résultait de ces divergences remontant à la fin des années soixante que :

*« la FAA continue d'assumer la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des règlements publics, des procédures ainsi que de l'identification des menaces potentielles et de la prise des mesures appropriées. Les compagnies aériennes assument la responsabilité du contrôle et des autres mesures de sûreté applicables aux passagers, aux bagages et au fret. Les autorités aéroportuaires sont responsables du maintien de la sûreté de la plate-forme aéroportuaire ».*

### b) *Les incohérences de la politique mise en œuvre par la FAA (Administration fédérale de l'aviation)*

Bien que la FAA ait été parfaitement consciente, depuis plusieurs années déjà, des différents dysfonctionnements qui affectaient la sûreté aérienne, elle a, en fait, semblé ne pas pouvoir ou vouloir y apporter de réponse appropriée.

Cette situation paradoxale tient d'abord à ce que la FAA n'a jamais pris les dispositions nécessaires à la certification des sociétés

---

<sup>(7)</sup> *FAA's actions to study responsibilities and funding for airport security and to certify screening companies, GAO, février 1999 (Les mesures proposées par la FAA en ce qui concerne l'attribution des responsabilités et le financement de la sûreté aérienne et la certification des sociétés de sûreté).*

de sûreté, alors même qu'une loi de 1996 – *Federal Aviation Reauthorization Act* – avait fixé les normes concernant les performances, la formation et les équipements auxquels les sociétés de surveillance devraient satisfaire en vue d'obtenir et de conserver la certification. De même, la *FAA* n'avait-elle pas non plus élaboré le règlement relatif au programme de certification, dont l'objet était de porter de 12 à 40 heures la durée de formation des contrôleurs et de renforcer les exigences quant au contrôle de personnalité des employés.

La position de la *FAA* suscite d'autant plus la perplexité qu'elle s'était toujours refusée à édicter des normes concernant la certification individuelle des employés des sociétés de sûreté, au motif que, selon elle, elle était dépourvue de la compétence réglementaire à cet effet, comme l'avait rappelé le *GAO* dans un rapport précité de 1999.

En second lieu, la *FAA* avait estimé que le recours à des techniques de plus en plus sophistiquées pouvait tenir lieu de politique dans un domaine où il s'agit d'abord de donner un statut et une formation adéquate aux contrôleurs. Or, c'était précisément cette confiance excessive dans les vertus de la technologie que critique le *GAO* :

*« La FAA a développé plusieurs mécanismes destinés à empêcher que des actes criminels ne soient commis contre des aéronefs, tels que des technologies permettant la détection d'explosifs ou assurant l'identification des passagers préalablement à leur embarquement. Toutefois, dans les dernières années, nous et d'autres avons souvent fait état de faiblesses significatives qui continuent de compromettre la sûreté du transport aérien de ce pays »<sup>(8)</sup>.*

---

<sup>(8)</sup> *Weaknesses in airport security and options for assigning screening responsibilities*, *GAO*, 21 septembre 2001, p. 3 (Les faiblesses de la sûreté aérienne et les options en vue de l'attribution du contrôle de la sûreté).

## **II. UNE CONVERGENCE DES POLITIQUES TRES LARGEMENT IMPOSEE PAR LES ETATS-UNIS DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001**

Cette convergence apparaît à travers une double évolution. D'un côté, la sûreté du transport aérien est devenue une composante de la politique de défense nationale. De l'autre, les dépenses qui y sont consacrées ont eu tendance à s'accroître.

### **A. La dimension militaire très fortement accrue de la sûreté aérienne**

Cette militarisation accrue est d'abord le fruit de la réaction du gouvernement américain aux attentats du 11 septembre 2001. Mais l'Europe, en en subissant le contrecoup, a dû également s'adapter à la nouvelle donne.

#### **1) *Le revirement intervenu aux Etats-Unis***

Ce revirement est illustré, d'une part, par la réorganisation en profondeur de la sûreté aérienne et, d'autre part, par la recherche de la sécurisation maximale du trafic de passagers et du fret.

##### **a) *La réorganisation en profondeur de la sûreté du transport aérien***

Deux séries de réformes sont ainsi intervenues :

- Pour ce qui est de la première, l'*Aviation and Transportation Security Act (ATSA)* a institué, en novembre 2001, la *Transportation Security Administration (TSA)*, au sein du ministère des transports, le *Department of Transportation*. En application de l'*ATSA* – la loi sur la sûreté du transport aérien et des transports – la *TSA* se voit

confier la responsabilité de la sûreté dans le transport aérien et dans les autres modes de transport. Cela signifie que la *TSA* édicte les règlements dans le cadre des lois et contrôle leur application par l'ensemble des acteurs, en particulier les compagnies aériennes. A la différence du système en vigueur antérieurement au 11 septembre 2001, ces dernières ne sont donc plus en charge de la mise en œuvre des règles de sûreté.

La compétence de la *TSA* n'est toutefois pas exclusive. En effet, la *FAA* se voit dépossédée de la quasi-totalité de ses compétences à l'exception, toutefois, du contrôle des marchandises dangereuses.

En second lieu, bien que l'*ATSA (Aviation and Transportation Security Act)* ait transféré le contrôle de la sûreté aérienne à la *TSA*, elle a toutefois prévu que, à titre expérimental, jusqu'en octobre 2004, la *TSA* puisse attribuer – par voie contractuelle – et sous sa surveillance, l'exécution des tâches de sûreté à des sociétés privées. Cette dérogation dont ont bénéficié cinq aéroports<sup>(9)</sup> a eu pour objet, à l'origine, de comparer l'efficacité des systèmes public et privé.

Mais il apparaît aussi que ce concours du secteur privé permet à la *TSA* de faire face à ses problèmes d'effectifs, ceux-ci ayant été plafonnés par le Congrès à 55 000.

Quoi qu'il en soit, cette expérience semble avoir été jugée satisfaisante, puisque la *TSA* a décidé de l'étendre et, à cet effet, d'émettre des règles pour que d'autres aéroports et opérateurs participent à une procédure analogue. Cette initiative ne devrait toutefois pas être concrétisée avant le mois de mai 2005.

Enfin, la compétence de la *TSA* se limite en principe aux vols domestiques. En revanche, ceux qui partent vers et proviennent de l'étranger relèvent de l'autorité du *CBP (Customs and Border Protection)*, c'est-à-dire les douanes et la protection des frontières. Mais une forte rivalité oppose toutefois les deux administrations, alors qu'elles font partie du même ministère, le *Department of Homeland Security – DHS* (Département de la sûreté intérieure).

---

<sup>(9)</sup> Il s'agit de ceux de San Francisco, Kansas City, Greater Rochester, Jackson Hole et Tumelo.

• L'intégration de la *TSA*, et celle d'une vingtaine d'autres administrations au sein du *DHS*, à partir de 2002, est, en effet, le deuxième aspect marquant de la réorganisation de la sûreté du transport aérien. Car, la création du *DHS* répond au souhait des autorités américaines de mieux coordonner la lutte antiterroriste. Corrélativement, l'institution du *DHS* et l'intégration en son sein de la *TSA* ont eu pour effet de priver le Département des Transports de ses compétences dans le domaine de la sûreté aérienne.

*b) L'objectif de la sécurisation maximale du trafic de passagers et du fret*

Selon l'expression fort juste de M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale, les Etats-Unis ont voulu, au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, établir un « *cordon sanitaire* », tant les mesures mises en œuvre ont été draconiennes, à l'intérieur des Etats-Unis mais aussi en ce qui concerne le trafic aérien en provenance de l'étranger.

**(1) Les mesures prises à l'intérieur des Etats-Unis**

Ces dispositions ont visé au renforcement qualitatif et quantitatif du contrôle des passagers, des bagages et du fret.

➤ *Le contrôle des passagers*

L'objectif poursuivi a consisté ici à procéder à un contrôle qui soit situé le plus en amont possible avant l'embarquement. C'est ainsi que l'*Aviation and Transportation Security Act* fait obligation aux compagnies aériennes opérant aux Etats-Unis de fournir aux services douaniers fédéraux une liste de données relatives aux passagers et aux membres d'équipage. Les informations qu'elles doivent communiquer sont celles contenues dans le fichier de réservation informatisé appelé *PNR (Passenger Name Record – dossier personnel du passager)*. Ultérieurement, une loi du 14 mai 2002 a imposé la communication des mêmes données aux services fédéraux de l'immigration.

Deux projets – l'un qui a échoué, l'autre qui est en cours d'exécution – confirment cette volonté de mettre en place des dispositifs de contrôle préalable des passagers, en vue de mieux repérer les terroristes potentiels.

Le premier projet, qui n'a pu se concrétiser, s'appelait *CAPPSII* (*Computer – Assisted Passenger Prescreening System – Système automatisé de contrôle préalable des passagers*). Ce logiciel était destiné à succéder au système *CAPPS*, qui est censé permettre, comme on l'a vu précédemment, aux compagnies aériennes de procéder à des mesures de contrôle supplémentaires de passagers suspects d'être des terroristes.

Géré par le Gouvernement, *CAPPSII* devait aboutir – à l'aide de données *PNR* et de diverses données commerciales détenues par les compagnies aériennes – à l'attribution, au moment de la réservation, à chaque passager d'un code couleur correspondant à son niveau estimé de dangerosité. Trois couleurs étaient ainsi prévues : le vert serait synonyme de laissez-passer ; le jaune impliquerait des contrôles renforcés pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'embarquer ; enfin, le rouge signifie l'interdiction absolue d'embarquer, et même la possibilité d'être arrêté.

Les critiques formulées à l'encontre de ce projet – par le *GAO* et le Congrès, en raison essentiellement des diverses violations de la vie privée qu'il entraîne – ont contraint la *TSA* à y renoncer et à proposer un autre projet, le *Secure Flight Program* (programme de sûreté des vols), que les associations de protection de libertés publiques et de consommateurs ont toutefois accusé d'être la reprise de *CAPPSII*. A cette critique, la *TSA* a répondu que le *Secure Flight Program* ne comportait plus de classement des passagers ni ne visait plus à rapprocher l'identité des passagers avec des bases de données privées.

Quoi qu'il en soit, la *TSA* a invoqué ici des conclusions de la Commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001, laquelle a estimé, d'une part, qu'il incombait aux compagnies aériennes d'appliquer « *les ordres du gouvernement visant à empêcher certains suspects du terrorisme identifiés de monter dans les vols commerciaux et à faire subir un second contrôle de dépistage aux autres* ». D'autre part, elle recommande que, en vue de l'élaboration des listes « *Interdits de Vol* » (*No fly list*) et « *Sélection automatique* » (*Selectee List*), « *les transporteurs aériens devraient être tenus de fournir les informations nécessaires à tester et mettre en pratique ce nouveau système* ».

Sur la base de ces conclusions, la *TSA* a décidé de mettre en place le *Secure Flight Program*, dont le but est de comparer les identités des passagers des vols intérieurs avec les listes de suspects contenues dans les banques de données du gouvernement.

En vue de tester ce programme, la *TSA* a, par un règlement de juin 2004, ordonné à 72 compagnies aériennes américaines de lui communiquer, avant le 23 novembre 2004, leurs fichiers correspondant aux vols effectués au mois de juin 2004.

On relèvera que la *TSA* n'a pas réellement attendu que le législateur l'habilite expressément à entreprendre ce programme, puisque cette habilitation est intervenue par la loi du 17 décembre 2004 – *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* (Loi sur la réforme des services de renseignements et sur la prévention du terrorisme). La section 4012 de cette loi – relative au contrôle des passagers – prévoit ainsi le principe d'un système avancé de leur précontrôle, dans lequel l'information qui les concerne est comparée aux listes détenues par le gouvernement (interdits de vols et autres listes de terroristes surveillés).

La même disposition précise que les compagnies aériennes sont tenues de fournir les données *PNR* à la *TSA*, après que le test aura été achevé.

➤ *Le contrôle des bagages*

Il s'est agi de combler deux séries de lacunes dont les dispositifs américains souffraient par rapport à certains pays européens. La première a trait à la pratique de la fouille aléatoire et continue des bagages à main aux points de contrôle, pratique dont la Commission d'enquête note qu'antérieurement au 11 septembre 2001, « elle pouvait être tout simplement ignorée par les transporteurs ».

La deuxième lacune tient au faible taux du contrôle des bagages de soute, que l'*Aviation and Transportation Security Act* a souhaité porter – d'environ 15 % auparavant – à 100 % au 31 décembre 2002.

➤ *Le contrôle du fret*

Ce domaine qui, comme le contrôle des bagages de soute, constitue un point faible du système américain de sûreté aérienne, a fait l'objet au mois de décembre 2004 d'un plan stratégique, *Air Cargo Strategic Plan*.

Ce plan se fixe pour objectif de parvenir à un contrôle de 100 % du fret et à une sécurisation totale de la chaîne du fret.

A cette fin, il procède à la codification et au renforcement du programme d'expéditeur connu, qui impose aux parties de respecter une série d'exigences grâce auxquelles les expéditeurs peuvent être qualifiés de « connus » et bénéficier, à ce titre, d'un régime de contrôle allégé.

Ici encore, on constate que les autorités américaines tentent de combler le retard qui existe entre leur système et celui de certains Etats membres, dont la France et le Royaume-Uni, lesquels appliquent depuis plusieurs années déjà le régime de l'expéditeur connu.

**(2) Les dispositions à caractère extraterritorial**

C'est l'application de plusieurs dispositions de la législation américaine aux compagnies étrangères par une procédure d'urgence – les *emergency amendments* – qui a suscité une certaine tension dans les relations transatlantiques en 2002 et 2003.

Le principe de cette procédure d'urgence est, en effet, lui-même posé par l'*Aviation and Transportation Security Act* du 19 novembre 2001. Son paragraphe 114 autorise ainsi le sous-secrétaire d'Etat aux transports en charge de la sûreté à édicter un règlement ou une directive en matière de sûreté, sans que ces textes – par dérogation aux procédures habituelles – ne fassent l'objet d'une publication ni de commentaires de la part du public, préalablement à leur promulgation.

Or, au lieu de les adresser directement aux Etats européens – notamment – les autorités américaines ont préféré, à l'origine, les

notifier directement aux compagnies aériennes, ce qui, de la part des gouvernements concernés, pouvait être légitimement considéré comme un empiétement sur leur souveraineté.

Tout autre est l'approche du gouvernement américain et du Congrès qui considèrent que, pour pouvoir être autorisés à desservir les Etats-Unis, les compagnies aériennes étrangères doivent appliquer les lois et règlements de ce pays, à l'exemple de leurs homologues américaines. A leurs yeux, de telles exigences sont d'autant plus fortes et légitimes que les autorités américaines estiment être confrontées à une guerre de longue haleine contre le terrorisme. Au surplus, elles jugent opportun d'adopter une telle position, car le risque terroriste pourra s'en trouver réduit, si dès le départ, les autorités étrangères appliquent les mêmes mesures de sécurité qu'aux Etats-Unis.

Quoi qu'il en soit, cette démarche de principe des autorités américaines a eu pour effet de souligner l'étroitesse de la marge de manœuvre de l'Union européenne.

## ***2) La marge de manœuvre étroite de l'Union européenne***

D'un côté, la Commission et les Etats membres ont dû réagir aux exigences formulées par les autorités américaines. De l'autre, ils ont été appelés à renforcer les mesures de sûreté – aux plans communautaire et national – pour faire face également à la nouvelle donne postérieure au 11 septembre 2001.

### ***a) La diversité des réactions aux mesures extraterritoriales prises par les autorités américaines***

#### **(1) Des contraintes délicates : la communication des listes de passagers et des équipages par les compagnies aériennes européennes**

Les compagnies aériennes desservant les Etats-Unis sont tenues de fournir aux autorités américaines la liste des passagers et celle des membres de l'équipage. Les informations concernant les passagers comprennent notamment le nom, la date de naissance, la nationalité et le numéro de passeport. Elles alimentent une base de

données dite *APIS* – *Advanced Passengers Information System* (système d'informations recueillies à l'avance sur les passagers).

Quant aux informations concernant les membres de l'équipage, leur contenu et leur champ d'application n'ont cessé de s'élargir depuis 2001, puisque par exemple, les compagnies doivent désormais signaler le sexe et le statut des personnes n'appartenant pas à l'équipage et se trouvant à bord des avions tout cargo.

Ces diverses listes doivent être transmises au *CBP* (*Customs and Border Protection*), c'est-à-dire le service des Douanes – avec un préavis avant décollage de 24 heures pour les membres de l'équipage, ou d'une heure, pour ce qui est des passagers –, qui lui-même transmet ces listes à la *TSA* (*Transportation Security Administration*).

De plus, il incombe aussi aux compagnies aériennes de confronter ces mêmes listes à la *No fly list* (liste des interdits de vol) et la *Selectee list* (liste des passagers à surveiller tout particulièrement). Ces listes, élaborées par les administrations américaines, contiennent le nom des terroristes connus ou suspectés de terrorisme.

Enfin, la confrontation de ces diverses listes doit permettre aux compagnies aériennes de décider si un passager peut ou non être embarqué.

L'application de ces procédures, qui s'est traduite par plusieurs annulations de vols d'*Air France* ou de *British Airways*, à la fin du mois de décembre 2003 et au mois de janvier 2004, a révélé d'importantes divergences d'approche entre notamment les autorités françaises et les autorités américaines.

En effet, ces dernières ont demandé aux gouvernements français et britannique d'annuler ces vols sur la base d'une analyse du risque terroriste émanant de leurs services de renseignements, mais que les services de renseignements français ont toutefois clairement contestée. C'est pourquoi, d'ailleurs, dans un cas au moins, à la fin de l'année 2003, les autorités françaises avaient

refusé d'annuler un vol, estimant que la menace terroriste n'était pas avérée<sup>(10)</sup>.

Pour certains, les exigences formulées par les autorités américaines doivent être assimilées à des diktats. Ainsi, M. Alan Howarth, député britannique membre du parti travailliste, avait-il pu déclarer, lors d'un débat à la Chambre des Communes le 8 juillet 2004 :

*« Même les Britanniques en viennent à penser que leurs homologues des services américains de renseignements sont trop zélés. Mais ils n'ont pas d'autres choix que d'exécuter leurs ordres. La perspective qu'un avion britannique soit abattu, après que l'Amérique eut formulé des avertissements aurait signifié la ruine politique de Blair, Blunkett et Darling ».*

Quoi qu'il en soit, pour ce qui est de la France, le Gouvernement a effectué des démarches auprès des autorités américaines en vue non seulement d'obtenir communication des *No fly lists*, mais également de pouvoir intervenir dans la procédure d'urgence. Si bien que lorsqu'*Air France* constate, lors de l'embarquement, qu'un passager est inscrit sur la *No fly list*, la compagnie aérienne en avertit désormais la PAF (Police aux frontières). Cette dernière procède à un contrôle à l'aide de sa propre *No fly list* et soumet le passager au contrôle de ses fichiers de renseignements. A l'issue de cette opération, la PAF prend contact avec le représentant du *FBI* à l'ambassade des Etats-Unis en France, pour demander quelle doit être la décision de la compagnie aérienne. A défaut de réponse, le passager n'est pas embarqué.

Malgré ce nouveau protocole, des problèmes demeurent.

Deux faits récents – qui tous deux ont trait à des déroutements d'avions – montrent que des divergences d'appréciation peuvent exister entre les compagnies aériennes et les services américains.

---

<sup>(10)</sup>« Nous avons estimé que toutes les mesures de sécurité avaient été prises et qu'elles étaient de telle nature que ce vol avait toutes les raisons de circuler même si les autorités américaines n'étaient pas tout à fait de cet avis. » avait déclaré M. Dominique Bussereau, alors secrétaire d'Etat au transport et à la mer, *Libération*, 2 janvier 2004.

Le premier concerne le chanteur Youssouf Islam – autrefois appelé Cat Stevens – embarqué à bord d'un avion d'*United Airlines* partant de Londres en direction de Washington, le 21 septembre 2004. Cet avion a été contraint d'atterrir dans le Maine, au motif que l'intéressé figurait sur la liste des personnes interdites de vol.

Dans le deuxième cas, un vol *Air France* reliant Paris à Washington le 21 novembre 2004 a été également contraint d'atterrir dans le Maine, car les services américains avaient découvert que l'un de ses passagers – ressortissant marocain – figurait sur la liste des terroristes du département d'Etat et des personnes dont le visa a été annulé.

**(2) Des discussions difficiles : la transmission des données personnelles concernant les passagers (*PNR – Passenger Name Record*) et la présence de gardes armés (*sky marshals*) à bord des aéronefs.**

Ces deux dossiers montrent que la Commission européenne et les Etats membres ont pu faire valoir – même dans d'étroites limites – leurs points de vue, alors que les autorités américaines avaient, à l'origine, recouru à la procédure des *emergency amendments*.

➤ *La transmission des données personnelles concernant les passagers – PNR*

Le 25 juin 2002, les autorités américaines ont exigé d'avoir un accès direct à partir du territoire américain aux données *PNR* du système de réservation électronique des compagnies. Quatre grandes compagnies aériennes européennes (*Air France, Iberia, British Airways, Lufthansa*) avaient été sommées par les douanes américaines de répondre à leur demande avant le 14 novembre 2002. Dès juin 2002, la Commission européenne a informé les autorités américaines que cette demande pouvait entrer en conflit avec certaines dispositions du règlement sur l'utilisation du système informatisé de réservation (SIR).

Les transporteurs étaient donc confrontés au dilemme suivant : enfreindre la législation européenne sur la protection des données ou s'exposer à de sévères sanctions de la part des autorités américaines (amendes, retraits de droits d'atterrissage). Le service américain des

douanes avait déclaré que ces sanctions seraient applicables à compter du 5 mars 2003. La Commission s'est alors engagée dans des négociations avec le ministère américain de la sûreté intérieure, afin d'obtenir que les données *PNR* transférées bénéficient d'une protection adéquate conformément aux dispositions de l'article 25 de la directive 95/46 du 24 octobre 1995 sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles<sup>(11)</sup>.

Au terme des négociations, la Commission a déclaré en décembre 2003 qu'elle était disposée à lancer les procédures formelles en vue de l'adoption d'une décision, par laquelle elle reconnaîtrait que le *CBP* – le service des douanes américaines – assure une protection adéquate des données personnelles. Cette décision serait complétée par un accord bilatéral entre l'Union européenne et les Etats-Unis, en vue de couvrir des aspects tels que la non-discrimination ou encore la réciprocité.

Certes, au fil des négociations, la Commission avait pu obtenir des résultats significatifs<sup>(12)</sup>, dont :

– la limitation du nombre des données à transférer : au lieu de la totalité des données *PNR*<sup>(13)</sup>, c'est une liste fermée de 34 champs qui a été arrêtée ;

– la limitation de la finalité des transferts à la lutte contre le terrorisme et à la lutte contre la criminalité organisée transnationale, au lieu d'une application beaucoup plus large de dispositions répressives comme les Etats-Unis le souhaitaient à l'origine ;

– la limitation de la durée de stockage des données : après avoir proposé initialement que les données soient stockées pendant cinquante ans, les Etats-Unis ont accepté de ramener cette période à la durée de l'accord, c'est-à-dire à trois ans et demi.

Pour autant, le groupe de l'article 29 – c'est-à-dire les autorités des Etats membres en charge de la protection des

---

<sup>(11)</sup> Cet article n'autorise le transfert des données que vers les pays tiers *offrant un niveau de protection adéquat*.

<sup>(12)</sup> Pour le détail, on voudra bien se reporter aux travaux sur le document E 2487, retracés dans le rapport n° 1481.

<sup>(13)</sup> Les *PNR* de certaines compagnies aériennes contiennent plus de 60 champs.

données –, plusieurs parlements nationaux et le Parlement européen ont contesté la décision de la Commission reconnaissant la protection adéquate des données par le *CBP* ainsi que la décision du Conseil, du 17 mai 2004, concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les Etats–Unis sur le traitement et le transfert des données *PNR*.

Le Parlement européen a même demandé à la Cour de justice d'annuler la décision du Conseil et de soumettre son recours à une procédure accélérée, la Cour ayant rejeté cette deuxième demande par une ordonnance de son Président en date du 21 septembre 2004, au motif notamment que :

*« le nombre des personnes potentiellement concernées par la collecte et le transfert des données PNR en exécution de l'accord n'est pas susceptible, en tant que tel, de constituer une circonstance exceptionnelle de nature à justifier le recours à une procédure accélérée ».*

➤ *La présence de gardes armés à bord des aéronefs*

A la demande des autorités américaines d'installer des gardes armés à bord de leurs avions desservant les Etats–Unis, les Etats membres ont apporté des réponses très variées. Certains d'entre eux – comme l'Allemagne – ont dès la fin de l'année 2001 prévu la présence de ces gardes armés sur les lignes transatlantiques. D'autres, comme les pays scandinaves, ont opposé un refus catégorique, ces derniers ayant même déclaré qu'ils préféreraient annuler des vols. D'autres encore, comme l'Espagne, le Royaume–Uni et la France ont pris des décisions ponctuelles. Ainsi, en ce qui la concerne, la France a décidé depuis la fin du mois de décembre 2003 de mettre en place des gardes armés appartenant au groupement d'intervention de la gendarmerie nationale ou à l'unité de police dénommée RAID (recherche, assistance, intervention, dissuasion), soit à la demande d'un pays tiers ou des services français faisant état d'un risque sur un vol donné, soit de façon aléatoire.

En tout état de cause, c'est une position très nuancée que semble avoir adoptée le G5 lors de sa réunion à Garmisch Partenkirchen en Allemagne les 16 et 17 février 2004. Les ministres de l'intérieur allemand, britannique, espagnol, français et italien se

sont, en effet, déclarés favorables à cette idée de gardes armés dans les avions, mais « *pas dans tous, ni tout le temps* »<sup>(14)</sup>.

*b) Le renforcement des cadres communautaires et nationaux*

Que ce soit au plan communautaire ou au plan national, les attentats du 11 septembre 2001 ont joué un rôle de catalyseur dans la fixation des orientations des politiques de sûreté aérienne.

**(1) La mise en place de normes harmonisées**

Le règlement (CE) n° 2320/2002 du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile rend obligatoire, à compter du 19 janvier 2003, l'application des recommandations de la Conférence européenne de l'aviation civile contenues dans le document 30.

Il incombe, de ce fait, aux Etats membres de mettre en place des programmes nationaux de sécurité et des normes communes d'équipement. Le règlement prévoit également des dispositions encadrant le contrôle des passagers, des bagages, du personnel et du fret.

Enfin, il autorise la Commission à procéder à des inspections dans les Etats membres pour contrôler la mise en œuvre des dispositions communautaires. Les inspections déjà intervenues – notamment en France – ont eu le mérite de révéler l'existence de certaines lacunes.

La directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers fournit un second exemple de renforcement de la législation communautaire.

Adoptée sur une initiative de l'Espagne – en vue d'améliorer les contrôles aux frontières et de lutter contre l'immigration clandestine –, cette directive impartit aux transporteurs de transmettre, à la demande des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières extérieures, avant la fin de l'enregistrement, les renseignements relatifs aux passagers qu'ils

---

<sup>(14)</sup> Communiqué de presse du ministère de l'intérieur du 18 février 2004.

vont transporter vers un point de passage frontalier autorisé par lequel ces personnes entreront sur le territoire d'un Etat membre.

Parmi ces renseignements figurent notamment : le numéro et le type du document de voyage utilisé ; la nationalité ; le nom complet ; la date de naissance et le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des Etats membres.

L'adoption de cette directive permet ainsi aux polices des Etats membres d'être alignées sur la police britannique, puisque jusqu'alors seule celle-ci s'était vu dotée de pouvoirs analogues à ceux prévus par la directive. En outre et surtout, la directive a pour effet d'accorder aux autorités des Etats membres les mêmes compétences que celles que les autorités américaines se sont octroyées, en demandant le transfert des données *PNR*.

## **(2) L'intervention accrue des Etats dans l'encadrement de la sûreté aérienne**

Ce changement s'est traduit, notamment, par la participation plus étroite des militaires et des services de renseignements à la définition des politiques de sûreté et à leur mise en œuvre.

En ce qui concerne les militaires, le gouvernement britannique a prévu, parmi les mesures de sûreté renforcée décidées après le 11 septembre 2001, d'installer des gardes dans la zone réservée des vols en direction des Etats-Unis et du Canada.

Quant à l'Allemagne – suivant en cela une mesure existant déjà en France et en Grande-Bretagne – elle s'est dotée d'une loi sur la sûreté aérienne (*Luftverkehrsgesetz*) du 16 janvier 2005, par laquelle le ministère de la défense peut ordonner à la *Luftwaffe* (armée de l'air) d'abattre un avion dont il y a lieu de penser qu'il peut être utilisé pour commettre un attentat de masse.

Le deuxième aspect remarquable de l'intervention des Etats réside dans la recherche d'une meilleure coordination des services concernés par la sûreté aérienne.

C'est cette évolution que le rapporteur a pu constater dans les différents Etats où il s'est rendu.

• Ainsi, en **Grande-Bretagne**, écartant l'idée de créer un organe analogue au ministère américain de la sûreté intérieure – le *DHS*<sup>(15)</sup> – le gouvernement britannique a préféré instituer en juin 2003 un organe interministériel, le *JTAC* – *Joint Terrorism Analysis Center*, Centre interministériel d'analyse du terrorisme – chargé d'analyser et d'évaluer les informations sur le terrorisme international en vue de prévenir les actes terroristes. Le *JTAC* réunit les fonctionnaires d'une douzaine de ministères et d'administrations, parmi lesquels figurent les services de renseignements, la police et *TRANSEC* (*Transport Security Directorate*), le service en charge de la sûreté du ministère des transports.

Ses analyses constituent, notamment dans le domaine de la sûreté du transport aérien, une aide très précieuse à la décision à la fois pour le Cabinet, les ministres concernés mais aussi pour *British Airways* notamment. Cette dernière a pu ainsi adapter sa stratégie – c'est-à-dire annuler ou reprendre des vols – dans certains pays, en fonction des évaluations effectuées par le *JTAC*.

• En **Allemagne**, services de police – dont la police des frontières, le *Bundesgrenzschutz*, qui joue un rôle important dans la sûreté aérienne – et services de renseignements coopèrent, depuis le mois de décembre 2004, au sein d'un centre commun antiterroriste (*Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum*).

Pour le ministère fédéral de l'intérieur, la création de ce centre doit permettre, d'une part, l'accélération considérable de l'échange d'informations et, d'autre part, le renforcement significatif des compétences en matière d'analyse.

A la différence du *JTAC*, demeure toutefois une nette séparation entre les services concernés, choix traditionnel en Allemagne depuis 1949, en réaction aux dérives qui avaient existé sous l'Allemagne nazie.

---

<sup>(15)</sup> Cette idée a été examinée dans un rapport de la Commission de la science et de la technologie de la Chambre des Communes *The Scientific Response to terrorism*, La réponse scientifique au terrorisme, 8<sup>ème</sup> rapport de la session 2002-2003, p. 18. Ce rapport estime que la Grande-Bretagne n'a pas besoin d'un DHS mais plutôt d'un Centre pour la Défense intérieure (*Center for Home Defence*), qui serait une sorte de centre de recherche scientifique destiné – en liaison avec les laboratoires du secteur privé et ceux des universités – à lutter contre le terrorisme.

- En **Italie**, c'est le *CISA (Comitato Interministeriale per la Sicurezza Aeroportuale* – Commission de coordination interministérielle pour l'aviation civile et la sûreté aéroportuaire) qui joue un rôle central dans la définition et la mise en œuvre de la politique de sûreté aérienne. Ainsi est-il en charge de l'élaboration et de la mise à jour du programme national de sûreté aérienne. Sa composition est, en outre, de nature à lui faciliter l'accomplissement de ses tâches de coordination. Présidé par le président de l'*ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile* – Société nationale de l'aviation civile), cette commission réunit outre les représentants de plusieurs ministères (présidence du Conseil, affaires étrangères, intérieur, garde des finances, douanes, communication, défense et transports), ceux de l'*ENAC*, de la navigation aérienne et ceux des compagnies aériennes.

- A **Madrid**, une bonne expression de ce souci de renforcer la coordination est fournie par le poste situé à l'aéroport de Barajas, qui permet, grâce au millier de caméras qui y sont placées, d'en avoir une vision d'ensemble ou détaillée. Y travaillent des agents de l'*AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea* – Aéroports espagnols et de la navigation aérienne), de la police nationale, de la Garde civile et des sociétés privées de surveillance.

## **B. L'augmentation générale des dépenses**

C'est un accroissement considérable des dépenses de sûreté aérienne que, depuis 2001, on peut constater aux Etats-Unis et en Europe. Une telle hausse concerne à la fois les effectifs et les équipements dont la quantité et la qualité n'ont cessé de croître.

### **1) L'explosion des dépenses de sûreté aérienne**

#### **a) Aux Etats-Unis**

En se référant au budget initial de la *TSA*, son évolution – retracée par le tableau ci-dessous – fait apparaître plus qu'un quadruplement des dépenses en cinq ans, dont le montant serait passé de 1,3 milliard de dollars pour l'année budgétaire 2002 à 5,6 milliards au titre du budget demandé pour 2006.

Année budgétaire 2002	Année budgétaire 2003	Année budgétaire 2004	Année budgétaire 2005	Année budgétaire 2006
\$ 1,3 milliard	\$ 4,8 milliards	\$ 4,82 milliards	\$ 5,1 milliards	\$ 5,6 milliards

Source : TSA.

Mais il apparaît, sur la base de certains documents, que le montant des dépenses effectivement engagées est très nettement supérieur à celui du budget initial, puisque, par exemple, il s'est établi à 4,8 milliards de dollars pour l'année budgétaire 2002 et à 7,1 milliards pour l'année budgétaire 2003.

*b) En Europe*

• **En France**, c'est également un quadruplement des dépenses dont fait état le rapport spécial sur le transport aérien au titre du projet de loi de finances pour 2005 de M. Charles de Courson :

*« Le coût des missions de sûreté supporté par les exploitants d'aérodromes et l'Etat serait passé de moins de 116 millions en 2000 à plus de 403 millions d'euros en 2003. Il approchera vraisemblablement 450 millions d'euros en 2004 ».*

• **En Italie**, les représentants d'*Alitalia* ont indiqué au rapporteur que les dépenses de sûreté pour le territoire national avaient enregistré une hausse de 4,5 millions d'euros par mois et pour les dépenses engagées pour l'étranger de 3 millions d'euros par mois, par rapport à la période antérieure au 11 septembre 2001.

**2) Une hausse des dépenses touchant les personnels et les équipements**

*a) L'accroissement des effectifs*

**(1) Aux Etats-Unis**

C'est aux Etats-Unis que l'augmentation des personnels a été la plus spectaculaire.

Ainsi, dans un délai de 11 mois qui a suivi la création de la *TSA* (soit au 31 décembre 2002), 55 000 contrôleurs ont-ils été recrutés et formés, chiffre que l'on comparera avec les 200 agents de la *FAA* affectés à la sûreté antérieurement au 11 septembre 2001, pour mieux mesurer l'ampleur du changement. Le recrutement de ce personnel a été financé par le budget fédéral.

D'autre part, d'après certaines estimations, le chiffre des gardes armés s'établirait à 1 000 en 2004 contre 33 avant le 11 septembre 2001.

## (2) En Europe

L'augmentation des effectifs résulte soit de demandes spécifiques des autorités américaines, soit de la décision des autorités nationales de renforcer leur dispositif de sûreté.

➤ Les autorités américaines ont formulé des demandes concernant le renforcement du contrôle des vols à destination des Etats-Unis portant sur l'inspection aléatoire des passagers et de leurs bagages à main, ainsi que sur l'inspection des personnels qui montent à bord.

La mise en œuvre de ces demandes a entraîné presque partout la création de postes supplémentaires, ou à tout le moins, un redéploiement des effectifs. Ainsi, à Madrid, ce sont cinq policiers et cinq gardes civils qui sont affectés au contrôle des passagers des vols transatlantiques, tandis qu'à Roissy, le nombre des agents chargés de ce même contrôle est passé de 2 à 13.

➤ Une autre source d'augmentation des dépenses réside dans la décision des autorités étatiques, aéroportuaires ou des compagnies aériennes de renforcer leurs dispositifs de sûreté.

Ici encore, on ne peut qu'être frappé par le taux d'augmentation des effectifs concernés ou par celui des personnels affectés à la sûreté. M. Ian Hutchison, directeur de la sûreté de *British Airport Authority (BAA)*, a indiqué au rapporteur que bien que *BAA* ait recours à *Securicor* – groupe de sûreté privé – 40 % des 11 000 employés de *BAA* sont affectés à la sûreté. En outre, pour procéder au contrôle des bagages aux rayons X, *BAA* a dû

embaucher plus de 1 000 employés dans les sept aéroports qu'elle détient, dont 600 à Heathrow.

Aux *Aéroports de Paris*, 4 200 personnes sont affectées à la sûreté, soit un doublement entre 2001 et 2004.

De même encore, à la suite de l'audit auquel la Commission a procédé en Italie, en application du règlement 2320/2002, le nombre des inspecteurs de la sûreté aéroportuaire nationale a été considérablement augmenté puisque de 12, il est passé à 32.

*b) Le déploiement de matériels toujours plus nombreux et sophistiqués*

Cette double démarche – quantitative et qualitative – contribue, à l'évidence, à l'augmentation, et même à l'explosion des dépenses, ce qui ne peut manquer de susciter des débats que nous examinerons plus loin, sur la pertinence et l'efficacité de cette démarche.

Quoi qu'il en soit, cette évolution est considérée aux Etats-Unis et dans plusieurs Etats européens également comme la garantie nécessaire d'un bon niveau de sûreté.

Trois exemples sont, à cet égard, particulièrement significatifs de cet état d'esprit :

➤ *La détection des explosifs*

Il existe, outre les systèmes de détection d'explosifs, (*Explosives Detection Systems – EDS*), des détecteurs de traces d'explosifs (*Explosive Trace Detection Devices – ETD*) basés sur le principe de la détection de particules par prélèvement pris par analyse chimique.

Or, pour atteindre l'objectif fixé par le Congrès d'un contrôle à 100 % des bagages de soute au 31 décembre 2002, la *TSA* a poursuivi le programme de mise en place des *EDS* et des *EDT* initié par la *FAA* en 1996, de telle sorte qu'à la fin de l'année 2002, 730 *EDS* et 4 443 *ETD* avaient été installés. On notera qu'au début de l'année 2002 (soit quelques mois après la promulgation de l'*Aviation and Transportation Security Act*), il y avait environ 200 *EDS* et 1 200 *ETD*.

Ce souci d'améliorer constamment l'intégration du système de détection des explosifs<sup>(16)</sup> a amené la TSA à demander l'inscription de crédits d'un montant de 475 millions de dollars dans le budget pour 2005, soit près de 10 % de ce dernier (5,1 milliards de dollars).

➤ *Le blindage des cockpits*

Le montant des dépenses engagées par les compagnies aériennes à ce titre permet de prendre la mesure du coût élevé d'une telle opération : 60 millions d'euros pour *Air France*, 14 millions d'euros pour *British Airways*, 16 millions d'euros pour *KLM* et *Lufthansa*, 6 millions d'euros pour *Alitalia*.

➤ *La vidéosurveillance*

En vue de répondre à la critique portant sur l'insuffisance des moyens consacrés à la vidéosurveillance formulée par le rapport Lemoine<sup>(17)</sup>, en comparaison de grands aéroports (Londres et Francfort), *Aéroports de Paris* a mis en place un programme qui s'est traduit par une augmentation rapide et sensible du nombre de caméras.

Celui-ci est passé successivement de 1 000 en 2003 à 1 300 en juin 2004. Un dossier de presse d'ADP de juin 2004 précisait :

*« 500 (caméras) vont s'ajouter dans les semaines qui viennent pour garantir le respect par ADP des nouvelles règles en matière de sûreté et de sécurité ».*

L'objectif final consisterait à mettre en place 4 000 caméras, pour un investissement de 40 millions d'euros.

---

<sup>(16)</sup> Dans son commentaire sur le budget pour 2005, le communiqué à la presse du Département de la sûreté intérieure indique que cette intégration plus poussée du système EDS « améliorera la sécurité de façon effective et favorisera une plus grande efficacité ».

<sup>(17)</sup> Mission relative à la sécurité et à la sûreté sur les aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et d'Orly, novembre 2002.

## **DEUXIEME PARTIE : L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS-UNIS SONT CONFRONTES A DES DEFIS QU'IL LEUR INCOMBE DE RELEVER**

A l'évidence, il est difficile – et même impossible – de formuler un jugement qui soit équilibré sur les orientations de la politique de sûreté aérienne, tant les positions peuvent paraître tranchées. Les uns affirmeront, par exemple, comme un récent rapport du FBI<sup>(18)</sup>, que les Etats-Unis demeurent vulnérables face à de nouveaux risques d'attentats qui pourraient être perpétrés par *Al Qaida*, car ce mouvement :

*« est apparemment résolu à étudier et à tester les nouvelles mesures de sûreté prises par les Etats-Unis dans les aéroports et dans les avions en vue de découvrir des faiblesses »<sup>(19)</sup>.*

Un tel jugement pourrait – toutes proportions gardées – être émis également sur le système de sûreté français, que certains interlocuteurs du rapporteur ont sévèrement critiqué.

D'autres, en revanche, estiment que l'absence d'attentats à l'explosif depuis celui de Lockerbie ou d'attentats d'une ampleur analogue à ceux qui ont été commis le 11 septembre 2001 tendrait plutôt à confirmer l'efficacité des dispositifs mis en œuvre depuis cette date-là.

Dans ce débat, soucieux d'éviter tout manichéisme, le rapporteur estime nécessaire de souligner les difficultés qui empêchent de parvenir à une efficacité optimale des politiques de sûreté, même s'il est conscient qu'il n'existe pas de risque zéro.

Puis, à l'aide de ce constat, il tentera d'émettre des propositions en vue de l'adoption d'une démarche renouvelée.

---

<sup>(18)</sup> Ce rapport confidentiel en date du 25 février 2005 a été commenté par un article du *New-York Times*, du 14 mars 2005, ce journal ayant pu en obtenir une copie.

<sup>(19)</sup> Article précité du *New-York Times*.



## **I. DE REELLES DIFFICULTES A PARVENIR A UNE EFFICACITE OPTIMALE DES POLITIQUES DE SURETE**

Ces difficultés sont de trois ordres :

– L’existence d’importants dysfonctionnements, touchant aux lacunes de la coordination ainsi qu’à certaines imperfections persistantes des systèmes de contrôle.

– L’absence de consensus sur la responsabilité du financement des mesures de sûreté.

– Les risques de conflits entre les exigences des politiques de sûreté et celles de la logique économique, d’une part, et de l’Etat de droit, d’autre part.

### **A. L’existence d’importants dysfonctionnements**

#### **1) *Les lacunes de la coordination***

##### **a) *Au sein des Etats***

Les lacunes de la coordination résultent du jeu fragmenté des différents acteurs et de l’absence de liaison entre la politique de sûreté aérienne et celle mise en œuvre dans les autres modes de transports.

#### **(1) Le jeu fragmenté des différents acteurs**

A un titre ou à un autre, l’expression de « *mille-feuilles* » employée par un interlocuteur du rapporteur pour déplorer la multiplicité des intervenants dans la politique de sûreté aérienne en France pourrait être également appliquée à d’autres Etats.

### ➤ Aux Etats–Unis

En principe, la création du ministère de la sûreté intérieure (*DHS*) aurait dû faciliter la mise en œuvre d'une politique de sûreté aérienne coordonnée, puisque – parmi les 22 administrations que compte le *DHS* – figurent la *TSA* et le *CBP* (service des douanes et de la protection des frontières). Aux termes de la loi du 17 décembre 2004 relative à la réforme des services de renseignements et à la prévention du terrorisme, la première a en charge, en ce qui concerne la sûreté du transport aérien, le contrôle des liaisons aériennes intérieures. Quant au *CBP*, elle est compétente pour le contrôle des passagers des vols internationaux, partant des Etats–Unis ou en direction de ces derniers.

Or, le contrôle du *DHS* n'est pas total, puisque la *FAA* conserve une compétence résiduelle sur le contrôle des matières dangereuses. Toutefois, comme l'a indiqué un représentant de la *TSA* au rapporteur, lorsque les agents de la *TSA* procèdent à la fouille systématique des passagers, ils peuvent être appelés à empiéter sur les attributions de la *FAA* en découvrant des matières dangereuses.

Plus lourde de conséquences est la rivalité qui existe entre la *TSA* et le *CBP*. Ainsi, par exemple, chacune d'entre elles a son propre programme de sûreté du fret.

De même, la compagnie aérienne *United Airlines* a–t–elle critiqué le fait que la *TSA* ait acheté un logiciel destiné à la mise en œuvre du projet *Secure Flight Program*, alors que le *CBP* disposait déjà de l'équipement nécessaire. Ceci est tout à fait significatif de la profonde rivalité entre les deux administrations.

En effet, la *TSA* estime qu'elle peut et même doit s'intéresser aux problèmes de sûreté que peuvent poser, le cas échéant, des avions provenant de l'étranger<sup>(20)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Dans deux cas récents où deux avions de la compagnie *Delta Airlines* encourraient une menace terroriste – l'un effectuant la liaison Mumbai (Inde)–Paris–New York, l'autre Amsterdam–New York – c'est la *TSA* et non le *CPB* qui a émis toutes les instructions nécessaires à la sécurisation des aéronefs et des passagers (*CNN.com*, 4 février 2005).

Au demeurant, cette concurrence est susceptible de réapparaître lorsque les vols internationaux incluent une escale sur le territoire américain.

Quoi qu'il en soit, une telle situation est d'autant moins de nature à faciliter une action coordonnée que, par ailleurs, des dysfonctionnements caractérisent les relations entre le *DHS* et les services de renseignements, le *FBI* notamment. Ainsi apparaît-il que la création, sous l'autorité du *FBI*, du *Terrorist Screening Center (TSC – Centre de surveillance du terrorisme)*, qui est en charge de la consolidation des *watch lists* – c'est-à-dire de la liste de surveillance des terroristes et des personnes suspectées de terrorisme – n'a pas contribué à atténuer cette rivalité. C'est d'ailleurs pourquoi l'Administration Bush a proposé la création de l'*Office of Screening Coordinations and Operations* (Bureau de coordination de la surveillance et des opérations) au sein du *DHS*, en vue de surveiller la mise en œuvre du *Secure Flight Program*. Dans ce contexte, le Congrès ne peut s'empêcher de se poser la question de savoir si « *la qualité et la quantité des dossiers de la « No fly list » se sont améliorées ?* »<sup>(21)</sup>.

En tout cas, une telle situation est d'autant plus paradoxale que la commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001 a précisément souligné le fait qu'une meilleure exploitation des activités de renseignements aurait permis de prévenir en partie ces attentats.

### ➤ **En Europe**

En comparaison des Etats-Unis, non seulement le nombre des intervenants est plus élevé dans plusieurs pays d'Europe, mais le poids des pesanteurs historiques et bureaucratiques contribue également à entraver une bonne coordination :

- En **Allemagne**, la répartition subtile des compétences entre les *Länder* et l'Etat fédéral peut constituer un facteur de complexité. Ainsi, à l'aéroport de Francfort, les tâches de la sûreté aérienne relèvent-elles de quatre catégories d'intervenants :

---

<sup>(21)</sup> Voir l'Annexe 3 : *Homeland Security : Air Passenger Prescreening and Counterterrorism* (Sûreté intérieure : le précontrôle des passagers du transport aérien et le contre-terrorisme), Service de la recherche du Congrès, 4 mars 2005.

– la *FRAPORT*, la propriétaire et la gestionnaire de l'aéroport, est compétente en ce qui concerne l'accès aux zones réservées. Cette entité est placée sous la responsabilité du ministre des transports du *Land* de Hesse ;

– les compagnies aériennes : en charge de la sûreté des avions, elles sont encadrées par le ministère fédéral des transports ;

– la police du *Land* de Hesse : elle est responsable de la délivrance des badges à l'ensemble des personnes travaillant sur la plate-forme aéroportuaire, ainsi que de la sûreté à l'extérieur de celle-ci. Elle est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur du *Land* de Hesse ;

– la *Bundesgrenzschutz* (police des frontières) : elle est responsable du contrôle des passagers et des bagages et de la prévention des attentats. Elle relève du ministère fédéral de l'intérieur.

A ces différents acteurs, s'ajoute le ministre fédéral de la défense, auquel l'article 14 de la loi sur la sûreté aérienne (*Luftsicherheitsgesetz*) du 11 janvier 2005, ouvre la possibilité d'ordonner à la *Bundeswehr* (forces militaires fédérales) d'abattre un avion, qui serait utilisé comme une arme destinée à commettre un attentat de masse. Or, cette loi a été déférée à la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe au motif notamment que la compétence dévolue au ministre de la défense et à la *Bundeswehr* empièterait sur les attributions des *Länder* en matière de police.

Cette rivalité entre l'Etat fédéral et les *Länder* est également à l'origine des difficultés qui ont retardé la création du centre commun antiterroriste (*Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum*)<sup>(22)</sup>, mis en place au mois de décembre 2004. Les *Länder* ont, en effet, longtemps contesté la possibilité d'une coopération entre services de police – sur lesquels ils exercent une tutelle – et services de renseignements.

• Au **Royaume-Uni**, le rapport de Sir John Wheeler sur la sûreté aéroportuaire – publié le 30 octobre 2002 – a critiqué, entre

---

<sup>(22)</sup> La création de ce centre avait été envisagée dès le lendemain des attentats du 11 septembre 2001 par M. Otto Schilly, ministre fédéral de l'intérieur.

autres, l'insuffisante coordination entre les services en charge de la protection des frontières.

• Pour ce qui est de la **France**, le rapporteur se bornera ici à rappeler la recommandation émise par le rapport Lemoine<sup>(23)</sup>, qui, à elle seule, permet de mesurer l'urgence d'une meilleure coordination :

*« L'amélioration de la cohérence d'action de l'Etat et de sa lisibilité passe par une coordination plus forte à tous les niveaux : interministériel, ministériel, préfectoral et opérationnel ».*

Dans cette perspective, le rapport préconise notamment la création d'une *délégation interministérielle à la sûreté aérienne* comprenant des représentants de l'ensemble des administrations impliquées.

## **(2) L'absence de coordination entre la politique de sûreté aérienne et celle mise en œuvre dans les autres modes de transports**

Il n'est pas de critique plus exacte de cette lacune que les observations suivantes de la Conférence européenne des ministres des transports :

*« Il ressort de ce qui s'est fait dans le monde des transports depuis les événements de la fin de 2001 que la plupart des mesures prises depuis lors pour renforcer la sécurité s'inscrivent dans un cadre strictement unimodal. La lutte contre le terrorisme aérien et maritime reste, même si les organisations multilatérales s'en préoccupent aujourd'hui activement, menée séparément pour chaque mode. La sécurité des chemins de fer s'avère être largement affaire d'initiatives nationales, sans guère d'échanges internationaux à ce jour. Le terrorisme routier ne retient qu'assez peu l'attention. Il semble aussi que les risques de terrorisme fluvial ne soient pas débattus au niveau multilatéral »<sup>(24)</sup>.*

---

<sup>(23)</sup> Mission relative à la sécurité et à la sûreté sur les aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et d'Orly, novembre 2002.

<sup>(24)</sup> Conférence européenne des ministres des transports, Conseil des ministres, sécurité dans les transports et terrorisme, 2 mai 2002.

Certes ces propos ont été tenus en 2002, antérieurement à certaines résolutions du G8, qui ont souligné la nécessité d'une démarche multimodale. Certes encore, au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI), diverses mesures – telles que l'adoption du code ISPS (*International Ship and Port Facilities Security Code* – code international sur la sûreté des navires et des installations portuaires) et l'initiative sur la sûreté des conteneurs – ont permis de faire progresser la sûreté dans le domaine du transport maritime.

Malheureusement, ces propos n'en demeurent pas moins d'actualité, comme le rapporteur a pu le constater lors de plusieurs entretiens<sup>(25)</sup>. En effet, interrogeant notamment ses interlocuteurs de la TSA sur les conséquences que cette dernière entendait tirer des attentats de Madrid du 11 mars 2004, le rapporteur n'a pu qu'être étonné par le caractère très limité des mesures que la TSA comptait prendre en ce qui concerne la sûreté des transports terrestres. Ses interlocuteurs lui ont ainsi répondu que « 90 % des tâches de la TSA sont consacrées au transport aérien ».

Or, ne pas favoriser une approche plus multimodale ne peut que déboucher sur de très sérieuses erreurs d'appréciation. Là encore, les observations de la Conférence européenne des ministres des transports mériteraient d'être méditées :

*« Si certaines mesures antiterroristes sont de toute évidence propres à un mode, comme par exemple l'interdiction d'accès au poste de pilotage ou l'obligation d'installation de systèmes d'identification automatique des navires, d'autres influent en revanche sur plusieurs modes, par exemple le suivi des marchandises conteneurisées transportées par la route, le rail ou les voies navigables jusqu'à un aéroport ou un port de mer. La multiplicité des modes mobilisés dans ce dernier exemple semble imposer une approche coordonnée de la sécurité : un défaut de vigilance entachant un maillon quelconque de la chaîne de transport peut rendre toute la chaîne vulnérable à des actes de terrorisme »<sup>(26)</sup>.*

---

<sup>(25)</sup> Dans son rapport d'information n° 2123, « *L'Europe face au terrorisme - Quelle valeur ajoutée ?* », M. Christian Philip déplore également l'absence de législation relative aux transports terrestres (p. 70).

<sup>(26)</sup> CEMT, document précité, Sécurité dans les transports et terrorisme, 2 mai 2002.

A cet égard, on remarquera d'ailleurs que l'une des critiques émises à l'encontre de la loi allemande du 16 janvier 2005 sur la sûreté aérienne (*Luftsicherheitsgesetz*) est de n'avoir pas pris en considération les attaques terroristes pouvant provenir de la voie maritime.

b) *Au plan communautaire*

**(1) Une perception inégale de la menace selon les Etats membres**

Les dysfonctionnements de la coordination sont d'abord imputables au fait que tous les Etats de l'Union européenne élargie n'ont pas la même perception de la menace, certains Etats estimant que – à la différence d'autres – ils ne sont pas des cibles privilégiées du terrorisme et se sentent moins concernés par ce dernier. De ce fait, ces Etats seraient enclins à considérer que les normes communautaires de sûreté, en particulier celles posées par le règlement 2320/2002, sont trop élevées au regard de leur perception du niveau de la menace. Corrélativement, ces Etats sont amenés à en faire une application *a minima*. Apparaît ici la problématique des distorsions de concurrence liée à une application inégale des dispositions communautaires, que l'on aura l'occasion d'évoquer plus loin.

**(2) Le risque d'un enchevêtrement des compétences du fait de la multiplicité des intervenants**

Au sein de la Commission, on constate le risque d'une rivalité entre deux Directions générales : d'une part, la Direction générale des transports, au sein de laquelle a d'ailleurs été créée une Direction de la sûreté des transports, et, d'autre part, la Direction générale justice et affaires intérieures. Certains interlocuteurs du rapporteur lui ont ainsi fait part de projets qui seraient élaborés par la Direction générale JAI concernant la sûreté à bord des avions. Si tel était le cas, il y aurait l'amorce d'un processus dans lequel les questions de transport qui, jusqu'à présent, relevaient en principe du premier pilier, pourraient, en partie, être transférées dans le troisième pilier.

## 2) *Les imperfections persistantes des systèmes de contrôle*

### a) *L'insuffisance des effectifs*

Sont ici en cause les effets pervers de normes de sûreté ambitieuses et ceux de plates-formes aéroportuaires trop étendues.

#### (1) **Les effets pervers de normes de sûreté ambitieuses**

Les exemples sont nombreux, qui, aux Etats-Unis comme en Europe, tendraient à montrer que, faute de personnels suffisants, les objectifs ne peuvent être atteints.

- S'agissant du **contrôle au sol**, le contrôle du fret ne peut être assuré à 100 % mais plutôt à 17 % à l'aéroport JFK de New-York. Les représentants de la *TSA* ont indiqué au rapporteur qu'un contrôle à 100 % exigerait que les effectifs soient multipliés par quatre.

Les inspections effectuées par les autorités nationales ou par la Commission révèlent également des situations préoccupantes dans les Etats membres.

En ce qui concerne la **France**, le rapport Lemoine souligne que le sous-encadrement de la police aux frontières<sup>(27)</sup> et de la police nationale en général demeure une caractéristique de la plate-forme de Roissy :

*« Ceci est d'autant plus regrettable, observe le rapport, que les personnels exercent des missions délicates au contact du public (filtres passagers, contrôles en porte d'avions) et que l'insuffisance d'encadrement n'est pas sans conséquence sur la tenue et le comportement de certains agents, en dépit de notes de rappel du directeur ».*

---

<sup>(27)</sup> Le rapport Lemoine note qu'« Il manque aujourd'hui plusieurs dizaines d'agents à Roissy pour remplir les missions de la *DPAF* (Direction de la police aux frontières) avec la même qualité de service qu'en 1997 ».

En **Italie**, l'inspection de la Commission a mis en évidence le faible nombre d'inspecteurs de la sûreté aéroportuaire.

• Quant à la sûreté à bord des aéronefs, c'est-à-dire la présence de gardes armés, on constate l'impossibilité aux Etats-Unis à satisfaire à l'exigence prévue par l'*Aviation and Transportation Security Act*, d'instituer des gardes armés dans chaque avion, à l'instar de la compagnie israélienne *El Al*. Seulement 500 à 1 000 vols quotidiens feraient l'objet d'une protection, sur un nombre total de vols quotidiens s'établissant à 35 000 en été et à 25 000 en hiver. Dès lors, pour répondre au souhait du législateur, il faudrait – selon certaines estimations – multiplier par 25 ou par 30 le nombre actuel de gardes armés<sup>(28)</sup>.

Ce sont les mêmes observations qui ont été formulées au rapporteur en ce qui concerne un Etat de l'Union dont les autorités considèrent qu'il faudrait multiplier par 50 le nombre de gardes armés, afin d'assurer la protection systématique de l'ensemble des vols sensibles.

## **(2) Les effets pervers de plate-formes aéroportuaires trop étendues**

L'attention du rapporteur a été, sur ce point, appelée tout particulièrement sur le cas des aéroports parisiens. Leur zone réservée est immense, puisque les emprises de Roissy couvrent 3 200 hectares, dont 2 500 en zone réservée, et celle d'Orly, 1 500. Or, comme le souligne le rapport Lemoine, la gendarmerie des transports aériens est d'autant plus démunie pour assurer correctement la surveillance de la zone réservée – notamment – que ses effectifs ont diminué de 35 % à Roissy et de 37 % à Orly entre 1998 et 2001.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'un des points faibles soulevés par les inspecteurs de la Commission ait précisément porté sur le contrôle de la zone réservée.

Cela étant, au-delà de la surveillance de la zone réservée, celle de la périphérie des aéroports constitue aussi un enjeu important pour tous les aéroports. D'après les indications fournies au

---

<sup>(28)</sup> *The Washington Times, Air marshals cover only a few flights* (Les gardes armés ne protègent que quelques avions), 16 août 2004.

rapporteur, cette périphérie s'étend selon les cas entre 40 et 50 kilomètres en Europe.

Or, la surveillance de cette zone devra être d'autant plus étroite, que l'un des défis de l'avenir réside dans le recours par les terroristes aux *MANPADS* – systèmes portatifs de défense aérienne – comme l'ont montré les attentats intervenus sur ce mode au Kenya et en Irak.

*b) La formation et les conditions d'emploi insatisfaisantes des personnels de contrôle*

**(1) Une formation bien souvent lacunaire**

Le fait qu'un tel reproche soit fréquemment formulé est, à l'évidence, préoccupant. Ainsi, au *Royaume-Uni*, lors d'un débat qui a eu lieu à la Chambre des Communes le 23 octobre 2001 sur la sûreté aérienne et aéroportuaire, un intervenant s'est-il étonné que des étudiants auxquels a été dispensée une formation minimale soient affectés à l'inspection–filtrage des bagages.

En *France*, les personnels recrutés se voient dispenser 90 heures, réparties dans les marchés d'*ADP* en 12 heures de connaissances générales, 35 heures de méthodologie et 43 heures de connaissances spécifiques et techniques.

Pour autant, cette formation est jugée très insuffisante. Non seulement elle serait trop brève, M. Christophe Naudin, Président–directeur général de *Sûreté Internationale*, par exemple, estimant que la durée de cette formation devrait être portée à 300 heures.

Mais en outre, M. Naudin a fait observer au rapporteur que cette formation était inadaptée, au motif que de nombreuses matières indispensables n'étaient pas enseignées, entre autres : les langues ; l'approche criminologique du terrorisme aérien, c'est-à-dire les méthodes utilisées par les terroristes, ou encore les nouvelles menaces touchant le transport aérien ; la physique, chimie, biologie, en vue notamment de bénéficier d'une approche didactique de l'utilisation des armes chimiques<sup>(29)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Dans une lettre du 21 janvier 2005 adressée au Président de la République, M. Zahar Debbache, membre du Comité d'hygiène et de sécurité de l'aéroport de Roissy, se plaint que les opérateurs de sûreté « *ne soient même pas capables de distinguer l'anthrax du talc de bébé !* ».

Le rapport Lemoine observe, quant à lui, l'existence de graves lacunes affectant la formation continue, pourtant elle aussi prévue, dans le cadre des marchés de sous-traitance conclus par *ADP*, à concurrence de 13 heures par trimestre, ponctuées par un test théorique ou pratique auxquelles s'ajoutent des recyclages partiels en cas de défaillance, avec test de compétence *in fine*.

Aux *Etats-Unis*, la formation des personnels de la *TSA* a certes été renforcée, en comparaison de celle qui était dispensée antérieurement au 11 septembre 2001. Cette formation comporte une formation théorique de 40 heures et une formation pratique de 65 heures. En outre, les intéressés doivent subir une formation continue de trois heures par semaine et, chaque année, un examen écrit et oral en vue d'être reconfirmés dans leur emploi.

Or, dans un rapport d'évaluation de septembre 2004, l'inspecteur général de la *TSA* formule les critiques suivantes :

*« Certains agents affectés au contrôle des bagages ont reçu une formation sur un modèle de détecteur de traces d'explosifs (ETD) différent de celui sur lequel ils seront appelés à travailler. En outre, les agents affectés à l'inspection-filtrage des passagers et des bagages n'ont reçu aucune instruction, ni subi d'examen pratique destiné à évaluer leurs aptitudes à occuper leurs fonctions, telles que celles qui consisteraient à appliquer les mesures de sûreté pour manier des armes et objets mortels ou dangereux ».*

Quant à la formation continue hebdomadaire d'une durée de trois heures, l'inspecteur général de la *TSA* remarque qu'elle ne peut être dispensée, faute de personnels suffisants dans de nombreux aéroports.

## **(2) Le statut professionnel peu valorisant des personnels de contrôle**

Malgré les solutions opposées qui ont été apportées au statut des personnels aux *Etats-Unis* et en France, par exemple, les systèmes de contrôle des deux pays sont confrontés aux difficultés liées aux conditions de travail des agents concernés.

Aux *Etats-Unis*, l'octroi du statut de fonctionnaire aux agents de la *TSA* – s'accompagnant d'un salaire annuel de début de carrière fixé à 26 000 dollars – a été considéré comme le moyen de porter remède à la forte instabilité des personnels, qui avaient été recrutés antérieurement au 11 septembre 2001.

En revanche, comme le montre la récente grève du 11 février 2005, les revendications salariales et statutaires récurrentes des personnels de sûreté continuent, comme l'observait le rapport Lemoine, de faire apparaître le milieu des sociétés de sûreté comme une « *poudrière sociale* ».

Pour autant, l'inspecteur général de la *TSA* et le rapport Lemoine mettent bien l'accent sur la vulnérabilité des systèmes de contrôle pouvant résulter des défaillances humaines, liées aux conditions de travail des contrôleurs. L'inspecteur général de la *TSA* relève que dans les aéroports qu'il a inspectés :

*« les contrôleurs en chef, ceux qui surveillent les contrôleurs et les directeurs des contrôleurs, n'étaient pas pressés de corriger le non-respect par les agents des procédures standardisées de contrôle ni les négligences commises à l'occasion de l'inspection-filtrage »<sup>(30)</sup>.*

De même encore observe-t-il que :

*« le caractère répétitif de l'inspection-filtrage des passagers et des bagages, génère de la fatigue, qui peut amoindrir l'attention et la vigilance ».*

De son côté, le rapport Lemoine constate que l'un des aspects concourant aux mauvaises performances des sociétés de sûreté est « *le risque commun à toutes les activités de surveillance, de lassitude et de routine, qui induit une perte de conscience de la menace* ». D'autre part, il souligne que la règle interdisant aux agents de rester plus de 20 minutes devant l'écran n'est pas respectée, « *la durée de travail ininterrompue sur écran pouvant atteindre une heure* ».

---

<sup>(30)</sup> *Office of Inspector General.*

c) *L'inadéquation des équipements à la menace*

Tout le monde s'accorde sur le fait que les principales nouvelles menaces auxquelles le transport aérien sera confronté seront le terrorisme biologique et chimique, ainsi que les attaques à l'aide de *MANPADS*.

Or, il n'apparaît pas que, pour le moment, les systèmes de contrôle soient en mesure de prévenir efficacement ces menaces, malgré les différents programmes qui ont été lancés.

En ce qui concerne le terrorisme biologique, il n'existe pas, pour le moment, de moyen de détection.

Pour ce qui est du terrorisme chimique, la *TSA* a indiqué au rapporteur qu'il existait, certes, un détecteur qui permet d'identifier tous les agents chimiques. Cependant, la détection pourrait s'avérer difficile dans le cas où l'agent serait dissimulé dans une matière en porcelaine.

Quant au moyen de prévenir les attaques par *MANPADS*, il consisterait à équiper les avions de leurre, afin de brouiller leur trajectoire lors du décollage<sup>(31)</sup>.

Malheureusement, des spécialistes ont fait valoir au rapporteur que les leures explosaient et pouvaient entraîner des dégâts collatéraux.

**B. L'absence de consensus sur la responsabilité du financement des mesures de sûreté**

Le désaccord entre les différents acteurs du transport aérien repose sur deux très délicates questions :

– le financement des mesures de sûreté relève-t-il des seules autorités étatiques ?

– les modalités de définition et de mise en œuvre des politiques de sûreté sont-elles pertinentes ?

---

<sup>(31)</sup> C'est surtout lors de cette phase – à un moment où l'avion contient le maximum de kérosène – que les terroristes veulent procéder au lancement du *MANPAD*.

### **1) Le financement des mesures de sûreté : une attribution régaliennne ?**

Cette première interrogation est soulevée, car en dépit de la conviction largement partagée selon laquelle la sûreté aérienne fait partie des responsabilités des Etats, les positions sont loin d'être unanimes quant au principe et aux modalités du financement qui leur incombe.

*a) Une conviction largement partagée : l'inclusion des mesures de sûreté aérienne dans les responsabilités des Etats*

Que ce soit aux Etats-Unis ou en Europe, une telle affirmation n'est guère contestée, surtout depuis que la sûreté du transport aérien est devenue une affaire de défense nationale, à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

• Aux **Etats-Unis**, le revirement intervenu à travers l'*Aviation and Transportation Security Act* (Loi sur l'aviation et la sûreté du transport aérien) du 15 novembre 2001 illustre parfaitement cette volonté du gouvernement américain et du Congrès de confier désormais la responsabilité de la politique de sûreté et de sa mise en œuvre aux autorités fédérales. Ceci justifie notamment, aux yeux de la Commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001 :

*« La réticence du gouvernement américain à partager les informations secrètes avec des sociétés privées et des pays étrangers, (qui) fait que ces listes (celle des interdits de vol – no fly list – et des personnes à surveiller – Selectee list) ne comprennent pas l'intégralité des terroristes ou suspects de terrorisme qui devraient y figurer ».*

• En **Europe**, les mesures de renforcement de la sûreté aérienne intervenues postérieurement au 11 septembre 2001 confirment également cette observation de la Conférence européenne des ministres des transports :

*« Il ne fait aucun doute que la stratégie de sécurisation des transports relève de la responsabilité de l'Etat, mais il est aussi certain qu'il faut définir clairement ce qui incombe à chaque niveau de pouvoir de faire dans des situations de crise ».*

*engendrées par des actes de terrorisme commis dans le secteur des transports »<sup>(32)</sup>.*

*b) Des positions divergentes quant au principe et aux modalités de la participation des Etats au financement des mesures de sûreté*

Le gouvernement américain et le Congrès apparaissent, en effet, plus interventionnistes que la Commission et les gouvernements européens.

S'agissant des Etats-Unis, le Congrès a adopté le 21 septembre 2001 une série de mesures dans le cadre d'une enveloppe d'un montant de 15 milliards de dollars, dont une aide directe et immédiate de 5 milliards de dollars, destinée à compenser les compagnies américaines des pertes directes subies en raison de la fermeture de l'espace aérien et des conséquences des attentats sur le trafic aérien entre le 11 septembre et le 31 décembre 2001.

Puis, le 26 novembre 2002, le Congrès a adopté le *Terrorism Risk Insurance Act* (loi sur la couverture du risque terroriste), qui met en place des fonds fédéraux d'un montant de 100 milliards de dollars. Ces crédits doivent permettre aux compagnies aériennes de bénéficier, jusqu'au 31 décembre 2005, d'une couverture des dommages « certifiés » imputables au terrorisme.

Cela étant, il semble que le projet de budget pour 2006 amorce une réorientation de la politique de sûreté poursuivie par le gouvernement américain, puisque celui-ci a proposé de porter la taxe de sûreté acquittée par les passagers de 2,50 dollars à 5,50 dollars. Cette hausse a été justifiée par la nécessité – contestée par les compagnies aériennes – de majorer de 50 à 80 % la part des dépenses de sûreté couverte par cette taxe.

Pour ce qui est des gouvernements européens, ils apparaissent moins enclins à l'interventionnisme. Ainsi, le rapport de Sir John Wheeler sur la sûreté aéroportuaire indique-t-il que :

*« Comme c'est le cas habituellement en Grande-Bretagne, le coût de la mise en œuvre des*

---

<sup>(32)</sup> *Conférence européenne des ministres des transports*, note sur la sûreté et le terrorisme dans le secteur des transports : questions clés et actions, 3 mai 2004.

*dépenses résultant des mesures supplémentaires (de sûreté) décidées par le Gouvernement, ont été prises en charge par les compagnies aériennes ».*

La position adoptée par le Conseil lors de la discussion du règlement 2320/2002 du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile reflète une position au demeurant tout aussi restrictive. En effet, le Conseil s'est déclaré hostile – à la différence du Parlement européen – à l'idée que tous les pays accordent une aide financière au secteur de l'aviation. C'est seulement devant l'insistance de la délégation des membres du Parlement européen au comité de conciliation que le Conseil a accepté qu'une déclaration institutionnelle soit annexée au texte définitif stipulant notamment que les institutions :

*« prennent acte d'une étude entreprise par la Commission concernant la manière de répartir le financement entre pouvoirs publics et opérateurs ».*

Cet état d'esprit des gouvernements des Etats membres explique pourquoi leur intervention s'est limitée à la couverture des risques d'actes de guerre et de terrorisme ou à l'offre d'une garantie complémentaire aux compagnies d'assurance, comme ils y avaient été autorisés par la Commission jusqu'au 30 juin 2002. D'autre part, une récente étude de la Commission indique que les Etats ont financé partiellement ou totalement les mesures de sûreté, pour un montant total de 132 millions d'euros en 2001 et 2002 pour certains d'entre eux<sup>(33)</sup>.

Quoi qu'il en soit, on constate un profond mécontentement des compagnies aériennes européennes qui reprochent aux Etats membres, à la différence du gouvernement américain, de ne pas assumer les dépenses de sûreté qui leur incombent au titre de la lutte antiterroriste<sup>(34)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> *Study on civil aviation security financing* (étude sur le financement de la sûreté de l'aviation civile), septembre 2004.

<sup>(34)</sup> *Enough is enough : States must pay to protect public from terrorism* (Trop, c'est trop : les Etats doivent payer pour assurer la protection du public contre le terrorisme), communiqué de diverses compagnies aériennes européennes du 9 décembre 2004.

## 2) *Les modalités de définition et de mise en œuvre des politiques de sûreté sont-elles pertinentes ?*

### a) *Les politiques de sûreté ne reposeraient pas sur une analyse appropriée du risque*

Cette critique semble répandue en Europe comme aux Etats-Unis. C'est ainsi que la Conférence européenne des ministres des transports observe que :

*« Les mesures de sécurisation des transports sont souvent définies et mises en œuvre sans évaluation des risques et des vulnérabilités »<sup>(35)</sup>.*

Si de telles défaillances existent, c'est parce qu'on peut se demander si les Etats sont susceptibles d'apporter une réponse positive aux questions suivantes soulevées par M. Michel Wachenheim, directeur général de l'aviation civile<sup>(36)</sup> :

– Tous nos Etats membres disposent-ils des ressources en services de renseignements qui sont nécessaires pour définir les menaces spécifiques à l'aviation civile ?

– Le renseignement sur la menace est-il suffisamment précis pour permettre la mise en œuvre des mesures visées ?

– Sommes-nous parvenus à rendre le transport aérien moins attractif pour les terroristes ?

– La mise en œuvre de techniques de « profilage » dote-t-elle les Etats membres d'un instrument qui permettrait de détecter les passagers potentiellement dangereux ?

– Les mesures préventives existantes sont-elles un succès ?

Quant aux Etats-Unis, une étude récente souligne que, malgré la création du ministère de la sûreté intérieure, le *DHS*, ils ne

---

<sup>(35)</sup> Conférence européenne des ministres des transports, note sur la sûreté et le terrorisme dans le secteur des transports : questions clés et actions, 3 mai 2004.

<sup>(36)</sup> M. Michel Wachenheim, *Aviation security : basic questions and future orientations* (la sûreté aérienne : questions fondamentales et orientations futures), 25<sup>ème</sup> réunion des Directeurs généraux de la Conférence européenne de l'aviation civile, Istanbul, 26-30 août 2004.

disposent toujours pas, en vue de définir les priorités, d'une matrice menace/vulnérabilité qui identifierait les domaines dans lesquels le degré le plus élevé de protection devrait être assuré de toute urgence<sup>(37)</sup>.

C'est d'ailleurs notamment la raison pour laquelle cette même étude affirme que l'Amérique est insuffisamment préparée pour répondre pleinement à une attaque qui recourrait à l'usage d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

*b) Les politiques de sûreté fixeraient des normes technologiques et réglementaires inutilement élevées*

Cet objectif de perfectionnisme permanent est sévèrement contesté par les professionnels en raison des coûts qu'il peut générer, comme l'a fait valoir M. David Sterland, alors conseiller international à la sûreté à *British Airways*. M. Sterland a, en effet, déclaré au rapporteur que la compagnie britannique qui prend le risque terroriste au sérieux<sup>(38)</sup> – et, pour cette raison, juge nécessaire de respecter les directives du Gouvernement – se limiterait toutefois aux mesures supplémentaires, qui sont réellement nécessaires.

*« Car ce n'est pas une simple question théorique – a-t-il précisé – que de se demander, en l'absence de preuve de leur pertinence, si du fait de telles mesures supplémentaires le niveau de sûreté s'en trouve rehaussé. En tout état de cause, l'industrie ne peut dépenser de l'argent, sans que la preuve de la pertinence des mesures qu'on lui demanderait de financer ne soit apportée. »*

Cette contestation des professionnels est, au demeurant, d'autant plus justifiée que fait souvent défaut une évaluation préalable des nouvelles normes technologiques et réglementaires mises en place. En d'autres termes, non seulement il existe une confiance excessive dans les vertus prêtées aux solutions technologiques – très répandue en Amérique<sup>(39)</sup> – lesquelles contribueraient – selon les décideurs – à réduire la menace. Mais, en

---

<sup>(37)</sup> James Jay Carafano et David Heyman, *Rethinking the Department of Homeland Security* (Repenser le ministère de la sûreté intérieure), 13 décembre 2004, p. 24.

<sup>(38)</sup> M. Sterland a indiqué au rapporteur que *British Airways* procédait à des audits en vue de vérifier la qualité du contrôle des bagages dans les 250 escales qu'elle compte de par le monde.

<sup>(39)</sup> Sur ce point, la *TSA* n'est pas différente de la *FAA*.

outre, les nouvelles réglementations ont l'ambition de couvrir tous les risques possibles auxquels le transport aérien pourrait être exposé.

Les conclusions d'une étude de l'inspecteur général de la TSA effectuée en 2003 montrent combien une telle démarche peut être erronée et éloignée de la réalité. Ainsi, l'inspecteur général rapporte-t-il que les limitations de nature technologique sont responsables de 30 % des défaillances de la sûreté observées aux points de contrôle et aux postes d'inspection-filtrage des bagages. Il ajoute, en outre, que :

*« Certaines des technologies de contrôle actuelles ne permettent pas de détecter certaines menaces et d'autres dépendent trop fortement des aptitudes à détecter des contrôleurs »<sup>(40)</sup>.*

### **C. Les politiques de sûreté peuvent entrer en conflit avec d'autres logiques**

#### ***1) La conciliation difficile entre la logique économique et les impératifs liés aux mesures de sûreté***

##### ***a) Les mesures de sûreté méconnaîtraient la logique économique***

Cette méconnaissance serait la conséquence pour certains de l'absence d'analyse appropriée du risque. La Conférence européenne des ministres des transports émet à cet égard un jugement tout aussi lucide que sévère :

*« Il semble que, dans certains secteurs des transports et dans certains pays, la peur d'un nouveau cataclysme comparable au 11 septembre 2001 est à ce point **panique** que les questions d'efficacité n'ont été posées qu'après l'adoption de mesures coûteuses jugées nécessaires pour répondre au niveau perçu de menace »<sup>(41)</sup>.*

---

<sup>(40)</sup> *Inspection générale de la TSA* : Une évaluation de la formation des contrôleurs de la TSA et des méthodes de test.

<sup>(41)</sup> *Conférence européenne des ministres des transports* : Note sur la sûreté et le terrorisme dans le secteur des transports : Questions clés et actions, 3 mai 2004.

Ce jugement est partagé par certains industriels, qui évoquent également la « *réaction purement instinctive* »<sup>(42)</sup>, ayant présidé aux mesures de sûreté prises après le 11 septembre 2001.

Deux exemples peuvent illustrer parfaitement les enjeux en présence. Le premier est fourni par la *Terrorism Risk Insurance Act (TRIA)*, loi qui, comme on l'a vu, doit permettre aux compagnies aériennes américaines de bénéficier jusqu'au 31 décembre 2005, grâce à une intervention de l'Etat fédéral, d'une couverture des dommages dus aux actes de terrorisme. Une étude<sup>(43)</sup> rappelle pertinemment que si l'on veut créer un marché de l'assurance contre le terrorisme, acheteurs et vendeurs doivent procéder à une analyse plus systématique des relations entre le prix de la protection et le risque qui est en jeu. Or, selon cette même étude :

*« Il n'est nullement garanti que les entreprises  
revoient leur position et soient disposées à payer  
davantage pour leur protection ou que les assureurs  
réduisent fortement leurs primes ».*

Le deuxième exemple a trait aux leurres, dispositif dont les avions pourraient être équipés pour les prémunir contre les *MANPADS*. En raison du coût – estimé à un million de dollars par unité (environ 760 000 euros) – les compagnies aériennes seraient plutôt réticentes à s'engager dans une telle opération.

Certains interlocuteurs du rapporteur estiment que, dans le contexte économique difficile auquel les compagnies aériennes européennes et américaines sont confrontées, la faisabilité d'un tel projet ne paraît pas envisageable pour le moment.

---

<sup>(42)</sup> M. John Goldsworthy, Président de *European Express Association* (Une association européenne de fret) *Global regulation and practice* (la régulation globale et la pratique).

<sup>(43)</sup> MM. Howard Kunrenther et Erwann Michel-Kerjan, *Dealing with Extrem Events, New Challenges for Terrorism Risk Coverage in the US*, avril 2004. (Traiter des événements extrêmes, Nouveaux défis pour la couverture du risque terroriste aux Etats-Unis).

b) *La prise en compte de la logique économique peut limiter la portée des mesures de sûreté*

Un tel constat pourrait trouver une confirmation dans la proposition de réglementation de la TSA concernant le contrôle du fret<sup>(44)</sup> du 10 novembre 2004.

Cette proposition prévoit une série de mesures en vue de sécuriser la chaîne du fret, en particulier, grâce à la codification et au renforcement du programme de l'expéditeur connu – *Known Shipper Program* – Celui-ci consiste en un protocole destiné à établir une distinction entre les expéditeurs au sujet desquels sont connus des renseignements significatifs sur la sûreté qu'ils garantissent et ceux au sujet desquels ce type de renseignements n'est pas pertinent.

La TSA déclare, dans son commentaire sur cette proposition, qu'il est nécessaire de renoncer à un objectif de contrôle à 100 % du fret, parce que :

*« Cela entraverait la livraison juste-à-temps, qui est actuellement la caractéristique concurrentielle essentielle de nombreuses industries manufacturières et de la distribution des Etats-Unis. Au demeurant, les compagnies aériennes pourraient en subir les conséquences très négatives. La TSA considère qu'une disposition exigeant que soit inspectée toute marchandise pourrait générer un coût difficilement supportable de plus de 650 millions de dollars au titre de la première année d'application ».*

En outre, la TSA indique qu'elle :

*« examinera – mais sans la proposer – la possibilité d'autoriser le fret provenant d'expéditeurs inconnus, à être embarqué dans un avion commercial justifiant d'un programme de sûreté ».*

Devant ces dispositions, le sénateur Charles Schumer a craint que :

*« il n'y ait aucune raison que n'importe quel fret, en particulier le fret étranger, ne soit pas*

---

<sup>(44)</sup> *Notice of proposal rulemaking (NPRM).*

*embarqué à bord d'un avion commercial sans être inspecté, qu'il fasse ou non partie d'un programme de sûreté de l'expéditeur connu ».*

Les dérogations prévues par le règlement 2320/2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile peuvent également déboucher sur l'application de règles laxistes. Le règlement autorise, en effet, que le fret reçu d'un expéditeur connu<sup>(45)</sup> ou en transbordement puisse être dispensé de l'un des contrôles prévus (fouille manuelle ou contrôle radioscopique, ou passage par une chambre de simulation ou encore d'autres moyens de contrôles, tels que les détecteurs de trace).

De même, sous certaines conditions, les critères auxquels doit répondre un expéditeur connu peuvent ne pas être appliqués lorsque des envois peuvent être identifiés comme destinés exclusivement au transport en aéronef tout cargo.

Ces dérogations sont très critiquées en France, car elles génèrent des distorsions de concurrence.

*c) L'application dans des conditions inégales des mesures de sûreté génèrent des distorsions de concurrence*

C'est à trois niveaux que ces distorsions peuvent apparaître : dans les relations transatlantiques, au sein de l'Union européenne et entre les différents modes de transport.

#### **(1) Entre les Etats-Unis et l'Union européenne**

On relève ici deux sources principales de distorsions : celles résultant, d'une part, des aides que le gouvernement américain a accordées aux compagnies aériennes et, d'autre part, du transfert des données relatives au dossier des passagers (*Passenger Name Record – PNR*).

---

<sup>(45)</sup> L'attribution de la qualité d'expéditeur connu est assujettie à plusieurs critères, dont la préparation des envois dans des locaux sûrs, l'emploi d'un personnel de confiance dans des locaux sûrs et pour préparer les envois ; la protection de ces derniers contre toute intervention non autorisée pendant la confection, l'entreposage et le transport.

### ➤ **Les aides versées par le gouvernement américain aux compagnies aériennes**

Dans leur lettre du 9 décembre 2004 que nous avons déjà évoquée précédemment<sup>(46)</sup>, les associations de compagnies aériennes – dont l'AEA (association des compagnies aériennes européennes) – font remarquer qu'elles ont dû assumer des dépenses d'un montant de 3 milliards d'euros au titre des mesures de sûreté supplémentaires prises par les gouvernements. Or, s'appuyant sur l'étude de la Commission – *Civil Aviation Security Financing* (le financement de la sûreté du transport aérien) –, ces associations font observer que les compagnies américaines ont bénéficié d'aides d'un montant de 32 millions de dollars depuis le 11 septembre 2001.

### ➤ **Le transfert des données PNR**

A l'évidence, les informations contenues dans le *PNR* obtenues par les autorités américaines auprès des compagnies aériennes européennes depuis mars 2003 sont à l'origine d'une situation très clairement dissymétrique entre les Etats-Unis et l'Union européenne, à un double point de vue. D'une part, les autorités américaines disposent d'un pouvoir dont était dépourvue la quasi-totalité des Etats membres – hormis le Royaume-Uni<sup>(47)</sup> – jusqu'à l'adoption de la directive 2004/82/CE du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers.

D'autre part et surtout, de nombreux spécialistes estiment que les informations ainsi transférées aux autorités américaines leur permettent de bénéficier d'un formidable outil d'**intelligence économique**. Car ce transfert peut favoriser une grande synergie entre les autorités et les entreprises, le partage des informations

---

<sup>(46)</sup> *Enough is enough : States must pay to protect public from terrorism* (Trop c'est trop : les Etats doivent payer pour assurer la protection du public contre le terrorisme), communiqué du 9 décembre 2004 de diverses compagnies aériennes européennes.

<sup>(47)</sup> Parmi les mesures de renforcement de la sûreté intervenues en Grande-Bretagne, à la suite du 11 septembre 2001, figure celle qui autorise les autorités de police à demander au transporteur la communication d'informations sur les passagers.

étant bien établi aux Etats-Unis, d'autant que l'incertitude demeure forte quant à la réelle étanchéité du système<sup>(48)</sup>.

## (2) Au sein de l'Union européenne

C'est l'application du règlement 2320/2002 du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, qui est ici essentiellement en cause, car il n'aurait pas réellement contribué à l'instauration d'un cadre harmonisé.

En effet, les normes qu'il institue sont minimales, puisqu'il autorise les Etats membres à prendre des mesures de sûreté plus rigoureuses, ce qui a été le cas notamment de la France.

Ainsi, à l'aéroport de Roissy, les bagages en correspondance sont-ils systématiquement contrôlés à la différence d'autres aéroports.

De même, la réglementation française en matière de sûreté du fret est-elle considérée comme la plus stricte d'Europe, puisqu'elle ne prévoit aucune exception à l'application des procédures de sûreté, alors que – à l'inverse – la plupart des autres Etats membres ont retenu les dérogations autorisées par le règlement 2320/2002, que nous avons examinées précédemment.

Le cadre réglementaire de la France est d'autant plus rigoureux, que l'agent habilité et le chargeur connu possèdent un agrément dûment délivré par les autorités compétentes. Cet agrément autorise l'agent habilité à sécuriser le fret, à établir le certificat de sûreté nécessaire à toute expédition. Mais il engage toutefois sa responsabilité en cas d'inobservation des mesures et des procédures de sûreté du fret.

En revanche, l'expéditeur connu n'est assujéti par le règlement 2320/2002 à aucun régime de responsabilité spécifique.

---

<sup>(48)</sup> « *Qui peut garantir que ces informations ne seront jamais utilisées dans le but de retracer et d'analyser les déplacements des cadres importants et des dirigeants d'entreprises dans le cadre des grandes compétitions internationales ?* », s'interroge M. Ali Laïdi, *Le Monde Diplomatique*, mars 2005, Espionnage économique, arme cachée des grandes puissances.

A l'évidence, ces disparités portent préjudice aux professionnels. En particulier, ces derniers sont confrontés aux détournements de trafic au profit de leurs concurrents – tels que l'aéroport de Francfort – dont le contrôle est moins sévère.

Les enjeux en termes économiques et de sûreté sont très importants, car 50 % environ du fret sont embarqués à bord d'avions de passagers.

### (3) Entre les différents modes de transport

Ces distorsions font l'objet d'une double interprétation. Selon la première, depuis le 11 Septembre 2001, le transport aérien a été le principal bénéficiaire des aides versées par le gouvernement américain, au détriment des autres modes de transport. C'est d'ailleurs le principal reproche qui a été formulé par de nombreux membres de la commission du commerce du Sénat, lors de l'audition de M. David Stone, directeur de la *TSA*, sur le projet de budget pour 2006, le 15 février 2005.

Le projet de budget pour 2006 prévoit des crédits d'un montant de 5,6 milliards de dollars pour la *TSA*, dont 4,7 milliards pour l'inspection–filtrage des passagers et des bagages, tandis que 600 millions de dollars seront affectés à la sûreté des ports, des chemins de fer et des infrastructures destinées au transport de l'énergie.

La seconde interprétation met en cause les charges jugées excessives auxquelles le transport aérien est exposé depuis le 11 septembre 2001 au titre des dépenses de sûreté. Ainsi a-t-on fait observer que :

*« L'Europe ferroviaire a échappé (à des charges excessives), puisque ses chemins de fer sont encore sous la tutelle de l'Etat. Est-ce équitable, alors que les compagnies aériennes et les TGV se font concurrence sur les trajets de distance moyenne ? Quant au secteur maritime, le débat ne fait que commencer et il est aussi complexe : l'infrastructure portuaire d'Europe conjugue entités publiques et privées. »<sup>(49)</sup>*

---

<sup>(49)</sup> *Europe Information Service*, Le coût de la sécurité, 8 février 2005.

## 2) *Le délicat équilibre entre les impératifs de mesures de sûreté et les exigences de l'Etat de droit*

### a) *Le risque de dispositions disproportionnées*

Les mesures de sûreté sont très souvent soupçonnées – à tort ou à raison – d'être inutilement répressives et de porter, de ce fait, atteinte aux libertés.

Ce débat peut être intense, comme le montrent les controverses soulevées par le transfert des données *PNR* aux autorités américaines et par la loi allemande sur la sûreté aérienne (*Luftsicherheitsgesetz*) du 11 janvier 2005.

S'agissant du transfert des données *PNR*, il apparaît très clairement que le nombre de celles demandées par les autorités américaines sont excessives. Car non seulement, au cours des négociations intervenues entre la Commission et les autorités américaines, ce nombre a été abaissé à 34 – au lieu de la totalité (soit une soixantaine, dans certains cas), mais en outre, le G29 – c'est-à-dire le groupe des autorités des Etats membres en charge de la protection des données – a estimé que les données qu'il est acceptable de transférer devaient être limitées à 19<sup>(50)</sup>.

Or, lorsque l'on compare la liste du G29 à celle qui a été finalement retenue par l'accord euro-américain du 17 mai 2004, on constate que la deuxième comporte des données dont l'utilité pour assurer la sûreté des vols<sup>(51)</sup> n'est pas totalement avérée. Il en est ainsi, par exemple, des modes de paiement, de l'adresse de facturation ou encore des demandes relatives à des services spécifiques.

Pour autant, le rapporteur a pu observer qu'en Espagne, la controverse sur le transfert des données *PNR* a été moins forte qu'au Royaume-Uni, en Allemagne et en France. Car, d'une part, le trafic entre l'Espagne et les Etats-Unis est moins dense. D'autre part, les atteintes aux libertés résultant de ce transfert sont appréciées moins

---

<sup>(50)</sup> Annexe 4 : Les 19 catégories de données *PNR* qu'il est acceptable de transférer selon le G29.

<sup>(51)</sup> Dans un entretien accordé à *L'Express*, M. Asa Hutchinson, alors sous-secrétaire au ministère de la sûreté intérieure (*DHS*) avait déclaré que : « *plus nous aurons d'informations, plus nous pouvons assurer la sûreté du vol* », *L'Express*, 31 mai 2004.

négativement dans un pays qui est en butte au terrorisme depuis plusieurs années.

Pour ce qui est de la loi allemande sur la sûreté aérienne, elle soulève de très vives discussions quant à sa conformité à la Loi fondamentale. En effet, cette loi autorise le ministre de la défense à ordonner à la *Luftwaffe* (l'armée de l'air) d'abattre un avion dont le ministre peut craindre qu'il ne soit utilisé comme une arme pour procéder à un attentat de masse. Or, lorsqu'il a promulgué cette loi le 12 janvier 2005, M. Horst Köhler, Président de la République fédérale, a déclaré que la loi était à ses yeux entachée de deux vices d'inconstitutionnalité : d'une part, le fait que la décision ordonnant que l'avion soit abattu ait pour effet de sacrifier certaines vies au profit d'autres serait contraire au principe du respect de la dignité humaine consacré à l'article premier de la loi fondamentale. D'autre part, la loi ne serait pas compatible avec l'article 2 de la loi fondamentale relatif à la protection de la vie et de l'intégrité corporelle.

La loi a été déférée à la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

b) *Les obstacles à l'introduction de recours effectifs*

Qu'il s'agisse du transfert des données *PNR* ou des tests relatifs aux projets *CAPPS II* et *Secure Flight Program*, l'un des problèmes cruciaux soulevés par ces dispositions réside dans les possibilités de recours limitées offertes aux personnes.

Dans le premier cas, la Commission a certes pu obtenir des autorités américaines un certain nombre de garanties : droit d'accès et de rectification, possibilité ouverte aux autorités chargées de la protection des données dans l'Union européenne d'assister les personnes dans le cadre d'une plainte émise contre les autorités américaines.

Or, c'est précisément sur ce dernier point que le bât blesse. C'est un organe du ministère de la sûreté intérieure (*DHS*) – le *DHS Privacy Office*, bureau chargé de la protection de la vie privée – qui sera chargé d'examiner ces plaintes. Il ne s'agit donc pas là d'une autorité indépendante à l'instar de la CNIL, ni même encore du commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Pour ce qui est de *CAPPS II* et du *Secure Flight Program*, c'est l'arbitraire entourant l'application des listes des services secrets (*watch lists*)<sup>(52)</sup> grâce auxquelles ces projets sont mis en œuvre qui suscite les plus vives protestations aux États-Unis<sup>(53)</sup> et incite les intéressés à se pourvoir en justice. L'arbitraire vient en effet de ce que les autorités estiment qu'elles n'ont pas à motiver le fait que le nom d'une personne figure sur les listes. En second lieu, il n'existe pas – jusqu'à présent – de recours contre les décisions prises par la *TSA*.

Sur ce point, on relèvera d'ailleurs qu'un juge de la Cour de District de Seattle a estimé, au mois de janvier 2005, que l'invocation par l'*ACLU* – *American Civil Liberty Union*, l'Association américaine de protection des libertés publiques – de la violation par la *No fly list*, du principe de *due process*<sup>(54)</sup> n'était pas fondée. Le juge a considéré qu'il n'était pas démontré que la *No fly list* entraînait (pour les passagers qui y figurent par erreur et ont dû, de ce fait, subir des interrogatoires ou des retards à l'embarquement) « *un préjudice tangible pour leur vie personnelle ou professionnelle* » !

En tout cas, les mésaventures dont plusieurs membres du Congrès – entre autres, le sénateur Edward Kennedy et le représentant démocrate de Géorgie John Lewis – ont été victimes, n'ont fait que mettre en évidence l'inexistence de garanties offertes aux personnes qui se sont vu interdire d'embarquer. Ainsi, le sénateur Kennedy – du fait d'un homonyme – figurait sur la *watch list* et a déclaré n'avoir pu embarquer à différentes reprises, ce qui l'a conduit à demander au directeur de la *TSA*, Tom Ridge, de supprimer son nom, droit qui ne semble pas être accordé expressément aux victimes des décisions de refus d'embarquement.

Pour ces diverses raisons, la loi du 17 décembre 2004 relative à la réforme des services de renseignements et à la prévention du terrorisme enjoint à la *TSA* de mettre en place un mécanisme de recours.

---

<sup>(52)</sup> – *No fly list* : liste des terroristes interdits de vol ;

– *Selectee List* : liste des personnes suspectes devant faire l'objet d'une surveillance particulière.

<sup>(53)</sup> On trouvera en Annexe 5 un exemple de décisions de refus d'embarquement.

<sup>(54)</sup> En vertu du cinquième amendement à la Constitution américaine, ce principe prévoit que « *Nul ne peut être privé de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure légale régulière* ».

Pour sa part, le rapporteur a eu l'occasion d'exprimer à ses interlocuteurs ses plus vives préoccupations quant à l'illégalité éventuelle susceptible d'entacher les décisions de refus d'embarquement, qui pourraient être opposées à des passagers d'*Air France*, sur la base des listes élaborées par des autorités américaines. A ses yeux, de telles décisions – émanant au surplus d'autorités étrangères – contreviennent de façon flagrante au principe constitutionnel de la liberté d'aller et de venir.



## **II. LES VOIES SOUHAITABLES D'UNE DEMARCHE RENOVEE**

Cette démarche comporterait trois axes :

- l'encadrement par l'OACI des nouvelles questions touchant à la sûreté aérienne ;
- la clarification des règles du jeu communautaire ;
- la nécessité de mettre en œuvre de profondes réformes au sein de Etats membres.

### **A. L'encadrement par l'OACI des nouvelles questions touchant à la sûreté aérienne**

L'OACI doit être le lieu naturel au sein duquel la réglementation de la sûreté aérienne a vocation à être élaborée, d'autant que le transport aérien comporte une dimension internationale, et même intercontinentale, très importante qu'illustrent par exemple les alliances ou les partages de codes existant entre les compagnies aériennes américaines et européennes.

A cet égard, on ne peut que se féliciter de la volonté du G8 de respecter les compétences de l'OACI :

*« Nous réaffirmons notre volonté de promouvoir et de mettre en œuvre les normes internationales pertinentes (en matière de sécurité des voyages internationaux) dans les instances appropriées telles que l'OACI et l'OMI (Organisation maritime internationale) »<sup>(55)</sup>.*

Au demeurant, cette déclaration confirme bien le fait qu'à peu près toutes les nouvelles questions touchant à la sûreté aérienne

---

<sup>(55)</sup> Communiqué du sommet du G8, réunion de Sea Island du 9 juin 2004 : *Initiative du G8 pour la facilité et la sécurité des voyages internationaux (SAFTI)*.

depuis le 11 septembre 2001 ont été inscrites à l'ordre du jour de l'OACI : passeport biométrique, données *PNR*, renforcement de la sûreté des aéronefs (gardes armés et cockpits blindés) ou encore protection contre les *MANPADS*.

L'état d'avancement de l'examen de ces questions est inégal. Certaines – comme le blindage des cockpits – ont fait l'objet d'amendements, qui sont déjà entrés en vigueur ou entreront prochainement en vigueur.

S'agissant des *MANPADS*, l'OACI a, en revanche, renoncé à élaborer un instrument juridique, préférant mettre l'accent sur les initiatives régionales et internationales en place.

Quant aux données *PNR*, ce sujet a été évoqué lors de la dernière assemblée et fait, à l'heure actuelle, l'objet d'un groupe de travail. Des lignes directrices devraient être établies pour la fin du mois de juin 2005.

C'est sans doute sur ce dossier que l'intervention rapide d'une réglementation de l'OACI serait souhaitable, pour prévenir notamment des difficultés analogues à celles ayant entouré les discussions euroaméricaines.

**A cet égard, la démarche entreprise en 2004 par la Commission auprès de l'OACI en vue de l'établissement d'un cadre international pour le transfert des données *PNR* mérite d'être soutenue.** Ainsi, la Commission souhaite-t-elle que les orientations concernant les pratiques uniformes en matière de traitement des données *PNR* soient définies de manière appropriée, notamment en ce qui concerne la collecte, l'utilisation, le stockage et le transfert de ces données à des fins de maintien de l'ordre.

En second lieu, une norme internationale devrait être élaborée pour la mise en œuvre aisée de ces pratiques uniformes, ce qui pourrait comprendre la configuration appropriée du système *PNR*.

## B. La clarification des règles du jeu communautaire

### 1) *Clarifier les relations transatlantiques par la signature d'un véritable accord bilatéral*

Malgré les améliorations intervenues au cours de l'année 2004 et le fait que la « crise » constatée à la fin de l'année 2003 n'ait pas empêché la coopération traditionnelle entre la DGAC et les services américains de se dérouler<sup>(56)</sup>, la gestion bilatérale des problèmes de sûreté aérienne – pas seulement avec la France mais aussi avec d'autres Etats membres tels que la Grande-Bretagne – ne répond pas, de façon satisfaisante, aux enjeux.

D'un côté, ce bilatéralisme permet aux Etats-Unis de diviser pour mieux régner en renforçant le déséquilibre dont ils profitent déjà, notamment à travers la procédure d'urgence des *emergency amendments*.

De l'autre, ce bilatéralisme se déploie dans un cadre juridique, dont la licéité est très douteuse. Les compagnies aériennes européennes sont en effet, comme leurs homologues américaines, déjà contraintes de participer aux tests de contrôle nécessaires à la mise en place du *Secure Flight Program*, bien que la loi sur la réforme des services de renseignements du 17 décembre 2004 en limite, en principe, l'application aux seules compagnies américaines. En tout état de cause, il importe de prévenir l'apparition de difficultés analogues à celles qui ont entouré les discussions sur le transfert des données *PNR*. C'est pourquoi il serait hautement souhaitable que la Commission et le Conseil envisagent l'ouverture de discussions avec le gouvernement américain en vue de la conclusion d'un **véritable accord international**. Celui-ci aurait pour objet d'empêcher que les Etats-Unis n'étendent unilatéralement l'application du *Secure Flight*

---

<sup>(56)</sup> Du 7 au 15 janvier 2004, une mission conduite par la DGAC a pu examiner les mesures de sûreté mises en œuvre sur les aéroports de Newark et de Miami.

*Program* aux compagnies européennes ainsi que le prévoit la loi américaine du 17 décembre 2004<sup>(57)</sup>.

Mais au-delà, cet accord devrait régler également des points délicats, tels que les *emergency amendments*, c'est-à-dire les procédures d'urgence.

Au demeurant, un tel accord répondrait au souci de renforcer la coopération transatlantique manifesté non seulement par la Commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001, mais également, semble-t-il, par la nouvelle Administration Bush.

En outre, il serait paradoxal que les droits de trafic dans le cadre du grand marché aérien transatlantique fassent l'objet de négociations en vue de la conclusion d'un accord entre la Commission et le gouvernement américain et non les mesures de sûreté aérienne.

## **2) Revoir les orientations communautaires**

*a) Corriger les insuffisances du règlement 2320/2002 du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile*

Les insuffisances à réexaminer portent d'abord sur les dispositions autorisant des dispenses de contrôle de sûreté du fret.

Les exigences en matière de sûreté, tout autant que le souci d'une concurrence plus loyale, plaident en ce sens. Il serait, en effet, dangereux de ne pas contrôler l'envoi effectué par un avion tout cargo et inefficace au plan économique de ne pas éliminer des distorsions de concurrence qui pénalisent les aéroports dont le contrôle est réputé sévère.

Au nom de cette même considération, il serait également opportun d'envisager la mise en place d'un encadrement juridique

---

<sup>(57)</sup> La Section 4012 dispose que : « Dans un délai de 60 jours suivant la date d'application de cette mesure (Secure Flight Program) aux passagers domestiques, le ministre de la sûreté intérieure devra publier un projet de réglementation (NPRM) autorisant le DHS à comparer les informations sur les passagers de tous les vols internationaux au départ ou à l'arrivée des Etats-Unis aux fichiers antiterroristes américains, avant le départ des vols ».

de l'expéditeur connu puisque, rappelons-le, à la différence de l'agent habilité du droit français, non seulement il est dispensé d'une procédure d'agrément, mais il n'encourt pas une responsabilité aussi étendue que celle à laquelle est assujéti l'agent habilité. Cependant, sans attendre l'intervention d'une réforme au plan communautaire, il serait souhaitable que le Gouvernement procède à une modification de l'article L 321-7 du code de l'aviation civile, en vue de limiter les possibilités de recours contre l'agent habilité à la seule compagnie aérienne.

*b) Instaurer un cadre de financement adéquat*

Comme on l'a vu, du fait des approches divergentes adoptées respectivement par le gouvernement américain et par les gouvernements des Etats membres, les compagnies aériennes américaines ont bénéficié depuis le 11 septembre 2001 d'aides d'un montant très élevé<sup>(58)</sup>, qui sont source de distorsions de concurrence.

Or, parmi celles-ci, l'une des plus importantes réside dans le fait que, à la différence des compagnies américaines, celles d'Europe sont assujétiées à une couverture contre le terrorisme plus onéreuse. Mais, en outre, les assureurs réduisent la garantie contre les risques de guerre et les actes de terrorisme. C'est pourquoi, par exemple, *Air France* devra acquitter un surcoût d'un montant de 290 millions de dollars au titre de 2005.

Pour tenter de compenser les inégalités entre les compagnies américaines et européennes, l'AEA a présenté un projet appelé *New Eurotime*. Ce projet indique les conditions dans lesquelles les Etats membres assument la prise en charge des risques de guerre et de terrorisme, ainsi que le montant de la participation financière des compagnies aériennes.

Il procède à ces évaluations dans le cadre de deux hypothèses : celle où l'Union accorde partiellement la garantie du fait des défaillances du marché, et celle où elle accorde totalement sa garantie à la suite d'un refus total du marché de couvrir les risques de guerre.

---

<sup>(58)</sup> Selon les associations de compagnies aériennes européennes, le montant total de ces aides s'est établi à 32 milliards de dollars. Ce montant n'inclut pas une partie des aides d'urgence votées par le Congrès le 21 septembre 2001.

Aux yeux du rapporteur, il serait opportun que la Commission prenne ce projet en considération, à l'heure où elle réfléchit à une initiative sur le financement des mesures de sûreté dans le transport aérien, même s'il est vrai que cette question du financement relève, en partie, de la subsidiarité.

*c) Développer la recherche dans le domaine de la sûreté des transports*

Jusqu'à présent, les financements communautaires mis en œuvre dans ce domaine étaient plutôt modestes. Ainsi, une enveloppe de 15 à 25 millions d'euros – d'ailleurs non exclusivement affectée à la sûreté des transports – est-elle prévue pour les années 2004 à 2006. Ces crédits sont répartis entre six à huit projets d'une durée de un à deux ans. Parmi les cinq thèmes prioritaires retenus figure la protection contre le terrorisme.

Dans ce contexte, il y a lieu de se féliciter que le futur VII<sup>ème</sup> programme cadre de recherche communautaire (PCRD) pourrait prévoir une dotation d'un milliard d'euros par an à partir de 2007, consacrée au financement de la recherche en matière de sécurité.

Douze projets seraient lancés d'ici au mois de décembre 2005, dans des domaines tels que la protection des systèmes en réseau, la protection contre le terrorisme, la gestion des crises et l'interopérabilité des systèmes de contrôle et de communication.

**C. La nécessité de mettre en œuvre de profondes réformes au sein des Etats membres**

Ces réformes visent :

– au réexamen des objectifs et des moyens des politiques de sûreté ;

– à la promotion d'une culture de sûreté au sein de l'opinion publique.

### *1) Le réexamen des objectifs et des moyens de politiques de sûreté*

Les différents entretiens que le rapporteur a pu avoir l'ont renforcé dans sa conviction que la recherche de la perfection ne serait qu'un jeu à somme nulle, si elle se traduisait par la seule hausse des dépenses, sans pour autant garantir un surcroît de sûreté<sup>(59)</sup>.

Or, une telle impasse ne peut être évitée que si trois facteurs sont pris pleinement en considération.

Le premier touche à **l'importance du facteur humain**, donnée qui malheureusement n'est pas toujours correctement appréciée, alors qu'elle joue un rôle essentiel dans la chaîne de sûreté du transport aérien en particulier. Sur ce point, on notera que l'opposition de l'association des pilotes de l'air et des personnels navigants britanniques à la présence de gardes armés dans les avions est notamment fondée sur le fait que, dans le transport aérien, c'est la rigueur du contrôle au sol, avant l'embarquement, qui peut offrir une garantie contre une attaque terroriste<sup>(60)</sup>.

Cette pertinente objection des pilotes britanniques montre donc combien il est essentiel d'assurer la meilleure formation possible aux personnels chargés du contrôle des passeports<sup>(61)</sup> et de l'inspection–filtrage des passagers et des bagages.

En second lieu, il convient – malgré l'importance que les événements du 11 septembre 2001 nous interdit de sous–estimer – de se départir de l'idée que la sûreté du transport dépend uniquement de l'inspection–filtrage. Celle–ci est de plus en plus liée à la qualité des services de renseignements et à celle de l'analyse des risques qu'ils effectuent.

---

<sup>(59)</sup> A cet égard, mérite d'être relevé le rappel par la Commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001, du fait que 19 pirates de l'air avaient été contrôlés par le système de dépistage informatique – appelé CAPPs. Plus de la moitié a subi une inspection poussée, qui ne s'est appliquée qu'à leurs bagages.

<sup>(60)</sup> « On ne soulignera jamais assez que le meilleur moyen d'assurer la sûreté d'un vol est d'empêcher que tout terroriste ou saboteur potentiel ne puisse avoir accès à un avion », *Guild of Air Pilots and Air Navigators*, 15 juin 2004.

<sup>(61)</sup> A la fin de l'année 2004, un rapport de l'Inspection générale du DHS avait révélé que, par suite d'erreurs commises par des agents des douanes, plus d'une centaine de personnes titulaires de passeports volés avaient pu être autorisées à entrer aux Etats-Unis.

A cet égard, la Commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001 rappelle pertinemment que la *FAA* avait commis l'erreur, antérieurement à ces derniers, de négliger les activités de renseignements.

**Il importe donc que les gouvernements assurent un financement soutenu nécessaire au développement de ces services.**

Enfin, il n'est de bonne politique de sûreté aérienne que si elle est intermodale. Malheureusement, comme on a pu le constater, les politiques menées jusqu'à présent ne prennent en compte cette exigence que de façon très insuffisante. En outre, la difficulté est accrue par le fait qu'au sein même des services en charge de la sûreté aérienne, la coordination est loin d'être parfaite.

Dans ce contexte, il est à craindre que cet objectif ne soit pas atteint dans un délai rapproché.

## ***2) La promotion d'une culture de la sûreté au sein de l'opinion publique***

Les démocraties ne progresseront pas en matière de sûreté et de lutte contre le terrorisme, si le discours tenu à l'opinion publique oscille entre le « catastrophisme » et une politique de secret excessive.

Car, s'il peut apparaître nécessaire, pour garantir l'efficacité de certaines mesures, de ne pas tout dévoiler, encore faut-il que la pratique du secret soit justifiée réellement par un tel souci et non pas par celui de ne pas susciter la panique au sein de l'opinion publique<sup>(62)</sup>.

Bien qu'il soit difficile de trouver ici un équilibre, diverses initiatives peuvent néanmoins y concourir, telles que la participation

---

<sup>(62)</sup> La Commission spécialisée pour la science et la technologie de la Chambre des Communes, dans un rapport de 2004 consacré à la réponse scientifique au terrorisme a ainsi accusé le gouvernement britannique d'avoir refusé une large publicité de documents communiqués à la Commission sur la menace *NRBC* (nucléaire, biologique, chimique) à laquelle la Grande-Bretagne est confrontée, non pour des raisons de sécurité mais plus pour éviter d'être embarrassé et « *au motif erroné que la transparence effraierait la population* ».

de la population à des exercices de protection civile, ou encore la dispense d'une formation de sûreté aux personnels des compagnies aériennes, comme c'est le cas chez *Iberia*.

\*  
\* \*



« *Gouverner, c'est prévoir* ». Il n'est peut-être pas de domaine autre que celui de la politique de sûreté en général et de la politique de sûreté aérienne – en particulier – où cet adage revêt davantage d'importance.

Car, il s'agit bien ici, d'anticiper la menace et, à cet effet, de savoir créer des synergies, au sein des Etats et entre les Etats, entre les différents acteurs du transport aérien et l'opinion publique.

Est en jeu la capacité des sociétés démocratiques à préserver le développement d'un mode de transport emblématique – et, au-delà – leur modèle politique.



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mardi 12 avril 2005, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un court débat.

**M. Jérôme Lambert** a demandé ce que représentait le quadruplement des dépenses de sûreté si on le rapportait au prix du billet.

Le **rapporteur** a répondu qu'aux Etats-Unis, le projet de budget pour 2006 avait prévu de porter la taxe de sûreté acquittée par les voyageurs de 2,5 à 5,5 dollars. Il a souligné de nouveau que les contrôles pratiqués se concentraient sur les explosifs, mais étaient beaucoup moins complets sur les produits chimiques.

**M. Didier Quentin** a voulu savoir s'il existait une typologie précise des risques existants. Il s'est d'autre part étonné que les contrôles des passagers soient si stricts qu'ils ne laissent pas passer une lime à ongles, mais que des couverts puissent être ensuite distribués dans l'avion parmi lesquels se trouvent des couteaux toujours susceptibles d'être employés comme armes.

Le **rapporteur** a souligné que chaque pays formait ses contrôleurs sur certains aspects plus particulièrement. Les contrôleurs français paraissent se focaliser sur les ciseaux. La catégorie des armes par destination ne connaît au demeurant pas de limite. On déplore qu'aucune formation ne soit cependant dispensée sur les produits chimiques. L'emploi de lance-roquettes au décollage paraît également un danger à prendre en compte. Quant aux explosifs, il n'y a pas eu d'attentat perpétré par ce moyen depuis *Lockerbie* : même s'il n'existe pas de parade parfaite, ils semblent désormais faire l'objet d'une surveillance très efficace. Les risques recensés actuellement laissent présager l'apparition prochaine d'une nouvelle génération d'équipements de sûreté très coûteux.

**M. Didier Quentin** s'est étonné qu'aucune précaution particulière ne soit prise dans le domaine du transport maritime, en particulier en ce qui concerne le contrôle des passagers empruntant des *ferries*.

Le **Président Pierre Lequiller** a souligné que – du fait de l'extrême variété des risques – la difficulté principale rencontrée par les politiques de sûreté résidait dans l'adéquation des dispositifs aux menaces potentielles.

Le **rapporteur** a regretté que l'Europe se trouve dans le domaine de la sécurité à la remorque des Etats-Unis. Les autorités américaines imposent de fait leurs exigences aux compagnies nationales, qui ne veulent pas encourir le risque d'une interdiction d'atterrir aux Etats-Unis. Les passagers déclarés par les autorités américaines *persona non grata* sur les vols aériens ne sont pas admis à voyager par les compagnies. Des avions ont été déroutés pour avoir à leur bord des individus que les autorités américaines jugeaient trop dangereux.

A l'issue de ce débat, la Délégation a autorisé la publication du rapport d'information.

## **ANNEXES**



## **Annexe 1 : Glossaire**

*CBP : Customs and Border Protection* – Service des douanes et de protection des frontières.

*DHS : Department of Homeland Security* – Ministère de la sûreté intérieure.

*FAA : Federal Aviation Administration* – Administration fédérale de l'aviation.

*GAO : Government Accountability Office* – organe dépendant du Congrès jouant un rôle analogue à celui de la Cour des Comptes.

*PNR : Passenger Name Record* – Dossier personnel des passagers.

*TSA : Transport Security Administration* – Administration de la sûreté aérienne.



## **Annexe 2 :** **Liste des personnes entendues par le rapporteur**

Le rapporteur tient à renouveler ses plus vifs remerciements à l'ensemble des personnalités qui ont bien voulu accepter de le rencontrer, ainsi qu'aux services des ambassades et des missions économiques, dont le concours lui a été très précieux.

### ➤ EN FRANCE

· *Secrétariat général de la défense nationale*

- M. Francis Delon, secrétaire général ;
- M. Bernard Boubé, préfet, directeur de protection et sécurité de l'Etat.

· *SGCI*

- M. Patrick Delage, préfet, secrétaire général adjoint ;
- M. Alain Correia, chef de secteur TREG (Transports et Politique régionale) ;
- M. Jean-Michel Thillier, chef du secteur CORDROG (Coopération, Justice et Affaires intérieures) ;
- M. Bruno Lainé, adjoint au chef du secteur ITEC (Industrie, Recherche, Société de l'information).

· *Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*

\* *Direction générale de l'aviation civile (DGAC)*

- M. Michel Wachenheim, directeur général ;
- M. Jean-François Grassineau, adjoint du directeur général ;
- M. Yves Meusbürger, chef de la mission sûreté défense ;
- M. Claude Azam, chef du service des bases aériennes ;

– M. François Coudon, chef du bureau sûreté, service des bases aériennes.

\* *Autres services*

– M. Gilles Leblanc, haut-fonctionnaire de défense ;

– M. Marc Strauss, chef de la mission Europe à la direction des affaires économiques et internationales.

• *Ministère de la défense*

– Général de corps d’armée Jean-Patrick Gaviard, commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes ;

– Capitaine Frédérique Nourdin, gendarmerie des transports aériens.

• *Ministère des affaires étrangères*

– M. Louis de Corail, rédacteur à la sous-direction des affaires communautaires internes.

• *Ministère de l’intérieur*

– M. Pierre Debue, directeur central de la police aux frontières ;

– M. Philippe Pondaven, inspecteur général de l’administration en service extraordinaire ;

– M. Gilles Le Clair, chef de l’unité de coordination et de liaison antiterroriste ;

– M. Alain Bianchi, contrôleur général, directeur de la police aux frontières sur la plateforme d’Orly ;

– M. Jean-Yves Topin, contrôleur général, directeur de la police aux frontières sur la plate-forme de Roissy-Charles-de-Gaulle ;

– M. Pierre Derrouch, directeur du cabinet du préfet du Val-de-Marne ;

– M. Jacques Lebrot, sous-préfet de la Seine-Saint-Denis ;

– Mme Véronique Deplace, commissaire divisionnaire, bureau de la sûreté à la police de l’air et des frontières.

• *Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie*

– M. Georges Fraga, directeur interrégional des douanes.

· *Air France*

- M. Guy Tardieu, directeur du cabinet du Président du groupe Air France ;
- M. Charles Yvinec, directeur de la sûreté ;
- M. Jean-François Wibaux ;
- M. Yorik Pelhâte, chargé des relations avec le Parlement.

· *Aéroports de Paris*

- M. René Brun, directeur de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle ;
- M. Jean-Louis Blanchou, préfet, directeur de la sécurité ;
- M. Bruno Maingon, chef du département expertise-sûreté.

· *Thalès*

- M. Jacques Delphis, directeur des relations institutionnelles ;
- M. Dominique Nodet, direction de la stratégie.

· *Syndicat national des agents et groupements de fret aérien*

- M. Olivier Layec ;
- M. Alain Meister ;

· *Sûreté Internationale*

- M. Christophe Naudin, président-directeur général.

➤ **A L'ETRANGER**

**A. – Madrid**

*1. Personnalités françaises*

- M. Olivier Schrameck, ambassadeur de France ;
- M. François Riegert, ministre-conseiller pour les affaires économiques et commerciales ;

– M. Pierre Michaux, conseiller transports–équipement.

## *2. Personnalités espagnoles*

### *· Députés*

– M. Andrés Ayala, porte-parole du parti populaire ;

– M. Salvador de la Encina, porte-parole du parti socialiste ouvrier espagnol ;

– M. Pere Grau, porte-parole de convergence et union (nationaliste catalan séparatiste).

### *· Iberia*

– M. Jesús Camazano Fernández, sous-directeur de la sécurité.

### *· AENA, Aviation civile, Garde civile*

– M. Antonio Sabán Bauza ;

– Mme Cristina Echeverría, chef du département de « normes et instructions », bureau central de sécurité ;

– Mme Eugenia Llorens Baltran de Heredia, sous-directrice générale d'exploitation du transport aérien ;

– M. Francisco Javier Garcia Peña, unité de sécurité des aéroports ;

– Capitaine Santiago Careño Barros, service des côtes et frontières, département de sécurité des aéroports ;

– M. Jose Gonzalez Nuñez, chef adjoint du commissariat de Barajas.

## ***B. – Londres***

### *1. Personnalité française*

– M. Jérôme Revole, attaché commercial à la mission économique.

### *2. Personnalités britanniques*

#### *· British Airport Authority*

– M. Ian Hutcheson, directeur de la sécurité.

- *The Metropolitan Police Service (The Met)*

- M. Sait, detective chief superintendent, special branch Scotland ;
- M. Saville, superintendent divisional commander Heathrow Airport ;

- *Department for Transport (DfT – Transport Security Division TRANSEC et UK Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) :*

- M. John Parkinson, deputy director ;
- M. Andrew Erving ;
- M. Andrew Clarke ;
- M. James Gilderoy.

- *British Airways*

- M. David Sterland, conseiller international à la sûreté.

## **C. – Etats–Unis**

### *1. Personnalités françaises*

- M. Jean–David Levitte, ambassadeur de France ;
- M. Edmond Boullay, conseiller au service des transports ;
- M. Jacques Malot, chef d’escale d’Air France à l’aéroport JFK de New–York ;
- M. Franck Drieux, chef d’escale fret d’Air France aux Etats–Unis.

### *2. Personnalités américaines*

- *TSA (Transportation Security Administration)*

- M. Jonathan Fleming, chief operating officer, Arlington ;
- M. William Hall, AFSD/screening deputy, New York ;
- Mrs Judith Finkelstein, customer support and quality improvement manager, New York.

- *ACLU (American Civil Liberty Union)*

- Mme Lashawn Warren, legislative counsel ;

– M. Barry Steinhardt, director of technology liberty projects.

· *ATA (Air Transport Association)*

– M. Chris Bidwell, managing director security.

#### ***D. – Francfort***

##### *1. Personnalité française*

– Commandant Daniel Wilhem, officier de liaison auprès de la police aux frontières du Bundesgrenzschutz.

##### *2. Personnalités allemandes*

– M. Knorren, leitender Polizeidirektor, de la direction interrégionale centre à Fuldatal ;

– M. Steiger, leitender Polizeidirektor, directeur du Bundesgrenzschutz de l'aéroport ;

– M. Rausch, Polizeioberrat, du Bundesgrenzschutz de l'aéroport ;

– M. Erb, Erster Polizeihauptkommissar, du Bundesgrenzschutz de l'aéroport ;

– M. Höhl, Erster Polizeihauptkommissar, du Bundesgrenzschutz de l'aéroport ;

– M. Menges, Polizeihauptkommissar, du Bundesgrenzschutz de l'aéroport ;

– M. Ress, Polizeihauptkommissar, de la Police régionale de Hesse à l'aéroport ;

– M. Kirner, chef de service à la FRAPORT, société de gestion de l'aéroport ;

– M. Zigun, représentant la compagnie aérienne Lufthansa.

#### ***E. – Bruxelles***

##### *1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne*

– M. Thierry Butin, conseiller transports ;

– M. Olivier Bardin, conseiller au service justice et affaires intérieures.

## *2. Services de la Commission*

– M. Joaquim Nunes de Almeida, chef d'unité à la direction générale justice et affaires intérieures ;

– M. Jean Trestour, directeur faisant fonction en charge de la sûreté, protection des personnes, des biens et des installations.

## ***F. – Rome***

### *1. Personnalités françaises*

– M. Eric Querenet-de-Breville, adjoint au chef de la mission économique de Rome, conseiller commercial ;

– M. Lionel Bessard, responsable du secteur infrastructures à la mission économique ;

– Mme Céline Tossi, attachée à la mission économique.

### *2. Personnalités italiennes*

#### *· ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile)*

– Commandant Silvano Manera, directeur général ;

– M. Raffaele di Lella, directeur du département gestion aéroportuaire.

#### *· ADR (Aeroporti di Roma) et direction de l'aéroport de Fiumicino*

– M. Carlo Luzzatti, directeur de l'aéroport de Fiumicino ;

– M. Calimero Marchetti, directeur du département sûreté ADR ;

– M. Giorgio Gregori, directeur des services techniques

#### *· ALITALIA*

– M. Olivier Jankivec, responsable des relations institutionnelles ;

– M. Luigi Travaglione, vice-président de la division sécurité ;

– Mme Tiziana Baroni, chargée du projet PNR et des relations communautaires ;

– M. Salvatore Fuscaldi.

· *POLARIA de Fiumicino (police des douanes et frontières)*

– M. Rosario Testaiuti, vice-directeur.

### **Annexe 3 :**

## **Sûreté intérieure : contrôle préalable des passagers du transport aérien et lutte antiterroriste (résumé)**

L'adéquation des systèmes actuels de contrôle des passagers aériens avec les listes de terroristes élaborées par les services des renseignements est remise en cause, notamment par la Commission d'enquête sur le 11 septembre. Il existe, cependant, une controverse considérable autour des systèmes de pré-contrôle des passagers aériens tels que les listes « *No Fly* » – des passagers ne pouvant embarquer sur un vol – ou « *Automatic Selectee* » – des passagers faisant l'objet de contrôles poussés lors de l'embarquement. Cette controverse souligne que le fait de soumettre les passagers à un contrôle de sécurité afin d'effectuer une fouille plus approfondie des personnes ou de leurs bagages ou de les empêcher d'embarquer dans un avion en cas d'inscription sur une liste de terroristes élaborée par les services des renseignements, va vraisemblablement constituer une proposition difficile pour les agences fédérales chargées de la sûreté aérienne. Aujourd'hui, ces agences comprennent principalement l'Administration pour la sécurité des transports (*TSA*) et le Bureau des douanes et de la protection des frontières (*CBP*) du Ministère de la sûreté intérieure (*DHS*), le Centre de repérage des terroristes (*TSC*) administré par le Bureau fédéral des enquêtes (*FBI*).

En octobre 2004, la *TSA* a dévoilé un programme d'essai de sécurité aérienne appelé « *Secure Flight* » – nouveau système de pré-contrôle des passagers des vols intérieurs. Ce système se compose de quatre éléments : (1) un règlement allégé visant à un filtrage plus approfondi ; (2) un processus d'authentification de l'identité ; (3) une vérification du nom du passager par rapport à la base de données consolidée de repérage des terroristes (*TSDB*) ; et (4) un processus de recours pour les passagers ayant pu faire l'objet d'une mauvaise identification. Le *TSC* a combiné les listes « *No Fly* » et « *Automatic Selectee* » et la base de données *TSDB*. Le *CBP* ayant pris en charge la responsabilité du pré-contrôle des passagers sur les vols internationaux entrant et sortant, la *TSA* ne procédera au pré-contrôle que sur les vols intérieurs dans le cadre du programme « *Secure Flight* ». Le gouvernement a proposé de créer un *Bureau de coordination et d'opérations de filtrage (SCO)* – relevant de la Direction de la sécurité des frontières et des transports du Ministère de la sûreté intérieure (*DHS*) — pour superviser le programme « *Secure Flight* », parmi d'autres programmes de contrôle de sécurité, d'inspection accélérée, et de vérification.

Le Congrès a inclus des dispositions dans la loi 2004 sur la réforme des services de renseignements et la prévention du terrorisme – *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (P.L. 108-458)* – qui imposent : (1) à la *TSA* de prendre en charge la tâche de pré-contrôle des passagers aériens relevant des compagnies d'aviation des Etats-Unis après avoir établi un système de pré-contrôle évolué pour les vols intérieurs utilisant la base de données consolidée de repérage des terroristes (*TSDB*) ; (2) au *CBP* de pré-contrôler les passagers des vols internationaux par rapport à la base de données *TSDB* avant leur départ ; et (3) au *DHS* d'établir des procédures de recours par lesquelles

des personnes identifiées comme représentant une menace pour la sécurité peuvent contester de telles appréciations. De même, dans la loi de finances du *DHS* pour l'année fiscale 2005 – *FY2005 DHS Appropriations Act (P.L. 108-334)*, le Congrès a interdit à la *TSA* d'utiliser les fonds alloués soit pour le *CAPPS II* – système de pré-contrôle des passagers assisté par ordinateur –, soit pour le '*Secure Flight*', ou pour tout autre système ultérieur, sans que le *Government Accountability Office (GAO)* – la Cour des Comptes américaine – ait d'abord indiqué que certaines conditions sont réunies, y compris l'établissement d'un processus de recours.

Pour le Congrès, plusieurs problèmes peuvent apparaître. Dans quelle mesure le *TSC*, administré par le *FBI*, soutient-il les activités de contrôle de sécurité des passagers aériens non seulement de la *TSA* mais encore du *CBP* ? La qualité et la quantité des données de la liste « *No Fly* » ont-elles été améliorées ? La *TSA* et le *CBP* pourront-ils se répartir correctement la responsabilité du contrôle des passagers aériens sur les vols intérieurs et internationaux, respectivement ? Le *SCO*, proposé par le gouvernement, constituera-t-il un mécanisme efficace pour coordonner les nombreux programmes de contrôle de sécurité aux frontières et dans les transports ? A quel moment la *TSA* pourra-t-elle utiliser un système perfectionné de contrôle des passagers aériens et prendre en charge la gestion au jour le jour des listes '*No Fly*' des compagnies d'aviation ?

(Traduction du résumé du rapport du Service de Recherches du Congrès, 4 mai 2005 : *Homeland Security : Air Passenger Prescreening and Counter Terrorism*, Sûreté intérieure : Précontrôle des passagers du transport aérien et lutte antiterroriste).

## **Annexe 4 :** **Les réactions de l'Europe à la demande de transfert des données *PNR***

### **A. Les 19 catégories de données qu'il est acceptable de transférer selon le G29<sup>(63)</sup> :**

1. Code repère du dossier *API/PNR*
2. Date de la réservation
3. Date(s) prévue(s) du voyage
4. Nom du passager
5. Autres noms figurant dans les données *API/PNR*
6. Itinéraire complet
7. Identification des billets gratuits
8. Billet aller simple
9. Informations sur l'établissement des billets
10. Données *ATFK* (*automatic ticket quote*) (prix du billet)
11. Numéro du billet
12. Date d'émission du billet
13. Passager répertorié comme défaillant
14. Nombre de bagages
15. Numéro de l'étiquette de bagages
16. Passager de dernière minute sans réservation
17. Nombre de bagages pour chaque segment

---

<sup>(63)</sup> Le G29 rassemble les autorités des Etats membres compétentes dans la protection des données à caractère personnel, conformément à l'article 29 de la directive 95/46 du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractères personnel et à la libre circulation des données.

18. Surclassement demandé/non demandé

19. Historique des changements apportés aux données *API/PNR* pour ce qui est des éléments précités

**B. La liste des données communiquées aux autorités américaines en application de l'accord du 17 mai 2004 entre l'Union européenne et les Etats-Unis :**

1. Code repère du dossier *PNR*

2. Date de réservation

3. Date(s) prévue(s) du voyage

4. Nom

5. Autres noms figurant dans le *PNR* (il s'agit des noms des autres passagers et de ceux de l'équipage)

6. Adresse

7. *Modes de paiement* (dont le numéro de la carte de crédit)

8. *Adresse de facturation*

9. *Numéros de téléphone*

10. Itinéraire complet pour le *PNR* spécifique

11. Informations «grands voyageurs» [uniquement miles parcourus et adresse(s)]

12. Agence de voyage

13. Agent de voyage

14. Informations du *PNR* sur le partage de codes

15. «Statut» du voyageur

16. *PNR scindé/divisé*

17. *Adresse électronique*

18. *Informations sur l'établissement des billets*

19. *Observations générales* (celles-ci peuvent concerner les éventuels incidents survenus sur les vols précédents : altercations, alcoolisme, etc.)

20 *Numéro du billet*

**21. Numéro du siège occupé**

- 22. Date d'émission du billet
- 23. Passager répertorié comme défaillant
- 24. Numéros d'étiquetage des bagages
- 25. Passager de dernière minute sans réservation

**26. Données OSI (autres informations concernant la mention des demandes diverses exprimées par un voyageur, comme la fourniture d'une chaise roulante à son arrivée)**

**27. Données SSI/SSR (Special Service Request : il s'agit des demandes relatives à des services spécifiques)**

- 28. Informations sur la source
- 29. Historique des changements apportés au *PNR*
- 30. Nombre de voyageurs dans le *PNR*

**31. Informations relatives au siège occupé**

- 32. Allers simples

**33. Informations APIS (Advanced Passenger Information System – système d'information recueillie à l'avance sur les passagers : numéro de passeport, date de naissance, nationalité du passager) éventuellement recueillies**

- 34. Données *ATFQ* (Automatic Ticketing Fare Quote : prix du billet)

Source : CNIL.



## **Annexe 5 :** **Un exemple de difficultés injustifiées à l'embarquement aux Etats-Unis**

Le sergent–chef Michelle D. Green est sous–officier et dirige un service de formation médicale dans l'Armée de l'Air des Etats–Unis. Elle a la nationalité américaine et réside sur la base aérienne d'Eielson en Alaska. Elle est mère de trois enfants dont un adopté récemment. Le sergent–chef Green n'a ni casier judiciaire, ni liens avec des organisations terroristes.

Le sergent–chef Green avait reçu l'ordre de prendre l'avion le 2 janvier 2004 de Fairbanks, en Alaska, à Seattle, dans l'Etat de Washington. Lorsqu'elle tenta de se faire enregistrer à l'aéroport de Fairbanks, le billettiste l'informa d'un problème informatique. Il lui demanda sa date de naissance et son second prénom. L'employé prit l'exemplaire de la feuille d'instructions qu'elle détenait et alla dans un bureau situé derrière le guichet d'enregistrement. Le sergent–chef Green ne pouvait donc pas partir puisque le billettiste avait sa feuille d'instructions. Ce n'est qu'au bout de quarante–cinq minutes environ que le billettiste put lui délivrer une carte d'embarquement.

Le jour suivant, le sergent–chef devait prendre l'avion de Seattle, Etat de Washington, en direction d'Honolulu, Hawaii. Lorsqu'elle voulut se faire enregistrer, le billettiste lui demanda si cela n'avait pas posé de problèmes la veille. Le sergent–chef Green répondit que le précédent billettiste s'était heurté à des problèmes informatiques. L'employé se mit alors à rire et expliqua, devant tous les autres passagers qui faisaient la queue, que la raison de son retard ne provenait pas d'un problème informatique mais plutôt du fait que son nom figurait sur la liste des passagers ne pouvant embarquer sur un vol. Il lui expliqua qu'elle rencontrerait probablement des difficultés à chaque fois qu'elle voudrait prendre l'avion.

L'employé téléphona ensuite au service de sécurité de Chicago où on lui exposa qu'une personne portant le même prénom et le même nom de famille, ayant la même date de naissance mais dont le second prénom était différent, figurait sur la liste des passagers interdits d'embarquement. Au bout de quarante–cinq minutes environ, le billettiste fut en mesure de délivrer une carte d'embarquement au sergent–chef Green. Pendant tout ce temps, cette dernière ne pensait pas être libre de partir et ne pouvait pas se présenter à l'embarquement sans sa carte d'embarquement.

Le sergent–chef Green demanda si elle pouvait faire quelque chose afin d'éviter ce genre de problèmes à l'avenir et l'agent de la compagnie aérienne lui répondit qu'il n'y avait rien à faire si ce n'est de prendre souvent l'avion avec la compagnie de sorte qu'ils puissent la reconnaître.

Outre ces retards dans l'obtention de ses cartes d'embarquement, le sergent–chef Green a dû également se soumettre à des procédures de contrôle renforcées. Des agents de la sécurité en uniforme fouillèrent ses bagages et lui passèrent un détecteur de métal

devant le corps. Elle dut également subir une fouille corporelle. Le sergent–chef Green ne pensait pas être libre de partir ou de se présenter à l'embarquement sans endurer ces fouilles supplémentaires.

Le 10 janvier 2004, il était prévu que le sergent–chef Green revienne d'Honolulu à Fairbanks en transitant de nouveau par Seattle. Lorsqu'elle se présenta à l'enregistrement à Honolulu, le billettiste ne parvint pas à imprimer sa carte d'embarquement pour le vol entre Seattle et Fairbanks. C'est ainsi qu'en arrivant à Seattle, on lui demanda de se faire de nouveau enregistrer. Le billettiste ne réussit pas à imprimer sa carte d'embarquement et, mettant alors le sergent–chef Green dans l'embarras, il annonça d'une voix forte devant les autres passagers et devant le Capitaine Michael Berry, supérieur hiérarchique de cette dernière, que le nom du sergent–chef Green devait être supprimé de la « liste ». Elle attendit avec le Capitaine Berry pendant un quart d'heure qu'un autre agent arrive pour la rayer de la liste. Ce dernier l'informa qu'il fallait qu'ils descendent ensemble pour rayer son nom. A ce moment–là, les passagers étaient déjà en train d'embarquer. Lorsque le sergent–chef Green le fit remarquer à l'agent, celui–ci la traita avec mépris et appela la sécurité. Quinze autres minutes s'écoulèrent et une fois les derniers passagers montés dans l'avion, le sergent–chef Green eut enfin l'autorisation d'embarquer sans s'asseoir toutefois sur le siège qui lui était réservé près du hublot.

Les actions des défenseurs<sup>(64)</sup> eurent pour conséquence que le sergent–chef Green est traité comme un terroriste présumé. Elle fait également souvent l'objet d'interrogations, de retards, de fouilles renforcées, de gardes à vue, et/ou d'autres entraves lorsqu'elle voyage et ne peut pas se procurer de carte d'embarquement par le biais d'Internet ou des billetteries électroniques informatisées comme le font les autres passagers.

(Mme Michelle Green s'est jointe à une *class action*, c'est–à–dire à un recours collectif)

*Source : American Civil Liberty Union* (union américaine pour la défense des libertés publiques).

---

<sup>(64)</sup> En l'espèce, les défenseurs désignent les services de renseignements qui établissent les listes.

N° 2241 - Rapport déposé par la Délégation pour l'Union européenne sur la sûreté du transport aérien en Europe (M. Thierry Mariani) (12/04/2005)

La sûreté du transport aérien en Europe : un défi permanent à relever

L'objet du présent rapport est d'analyser les conséquences des attentats du 11 septembre 2001 sur les politiques de sûreté aérienne menées aux Etats-Unis et en Europe depuis cette date.

Le rapporteur, M. Thierry Mariani, souligne que c'est le revirement opéré par les Etats-Unis qui fait le mieux ressortir l'ampleur des changements intervenus par rapport à la période antérieure au 11 septembre 2001. Les Etats-Unis sont ainsi passés d'un système de sûreté beaucoup moins efficace qu'en Europe à un dispositif de sécurisation maximale du contrôle des passagers, des bagages et du fret. L'Europe en a subi le contrecoup, non seulement parce qu'elle a été confrontée à une application extraterritoriale de la législation américaine, mais aussi parce qu'elle a renforcé ses propres mesures de sûreté.

M. Thierry Mariani aborde ensuite les difficultés de nature diverse qui, selon lui, empêchent les dispositifs mis en place en Europe et aux Etats-Unis de parvenir à l'efficacité maximale : existence de dysfonctionnements, absence de consensus sur la responsabilité du financement des mesures de sûreté et conflits entre celles-ci et les logiques de l'économie et de l'Etat de droit.

Pour faire face à ces défis, le rapporteur expose les réformes qui devraient permettre une démarche renouvelée.