



N° 4068

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 décembre 2011.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION
sur la sûreté aérienne et aéroportuaire

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DANIEL GOLDBERG
ET M. DIDIER GONZALES

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE S'INSCRIT DANS UN PAYSAGE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE, MAIS ELLE CONSTITUE UN ENSEMBLE QUI TEND À UNE CERTAINE COHÉRENCE	9
A.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE S'INSCRIT DANS UN PAYSAGE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE	9
1. C'est un univers marqué par la démesure.....	9
2. C'est un univers marqué par la diversité.....	11
3. C'est un univers confronté à des défis considérables.....	17
B.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE CONSTITUE UN ENSEMBLE TENDANT À UNE CERTAINE COHÉRENCE	20
1. Une réglementation particulièrement développée.....	21
<i>a) La réglementation internationale</i>	21
<i>b) La réglementation européenne</i>	23
<i>c) La réglementation nationale</i>	25
2. Le choix par la France d'activités de surveillance opérées par des sociétés privées.....	26
3. L'importance des contrôles et de la coordination effectués par l'État.....	29
II.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE IMPOSE UNE LUTTE INCESSANTE ET POURTANT, ELLE REPOSE SUR DES OUTILS ET DES PROCÉDURES PERFECTIBLES	35
A.— UNE LUTTE INCESSANTE	35
1. Un combat efficace qui obtient des résultats.....	35
2. Des résultats qui ne doivent pas faire oublier que la lutte contre le terrorisme aérien est particulièrement difficile par nature et qu'elle présente un coût élevé.....	38
3. Des menaces qui persistent.....	41
<i>a) Les menaces traditionnelles se diversifient</i>	41
<i>b) De nouvelles menaces se profilent, encore mal connues et mal analysées</i>	44
<i>c) Certains contrôles demeurent fragiles</i>	46

B.— DES OUTILS ET DES PROCÉDURES QUI RESTENT PERFECTIBLES.....	49
1. L'inspection filtrage et l'action des agents de sûreté aérienne : une technique critiquée.....	49
<i>a) L'inspection filtrage suscite depuis longtemps des critiques et des insatisfactions.....</i>	50
<i>b) L'action des agents de sûreté.....</i>	51
2. Le renseignement et l'information : des modes de contrôle à valoriser et à développer.....	57
3. Le recours aux scanners corporels et au « <i>profiling</i> » : des formules modernes trop peu utilisées.....	59
LES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	65
• <i>Sur la gouvernance de la sûreté aérienne</i>	65
• <i>Sur la prise en compte des risques</i>	65
• <i>Sur les outils de la politique de sûreté.....</i>	66
• <i>Sur les entreprises et les agents de la sûreté aérienne</i>	67
• <i>Autres mesures</i>	68
CONCLUSION	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	79
ANNEXE 1 : ANNEXE 17 À LA CONVENTION RELATIVE À L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE.....	83
ANNEXE 2 : RÈGLEMENT (CE) N°300/208 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 11 MARS 2008 RELATIF À L'INSTAURATION DE RÈGLES COMMUNES DANS LE DOMAINE DE LA SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE ET ABROGEANT LE RÈGLEMENT (CE) N°2320/2002.....	87

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 12 janvier 2011, le Bureau de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire elle-même en charge du secteur des transports aériens décidait de créer une mission d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire, la commission désignant ensuite, le 9 février 2011, vos Rapporteurs pour conduire cette mission.

La question de la lutte contre le terrorisme aérien est de fait une préoccupation constante de l'Assemblée nationale, en raison des destructions, des drames de toutes sortes que celui-ci entraîne et de la négation profonde qu'il représente de nos valeurs démocratiques, comme de ce principe majeur de l'aviation civile qui est de rapprocher les hommes.

Cette préoccupation constante, l'Assemblée nationale l'exprime, lors de l'examen annuel du budget des transports aériens, dans l'élaboration de la loi, à travers l'activité de ses commissions, comme dans le cadre de ses missions de contrôle. Nombreux sont ainsi les débats et travaux intervenus sur ce thème de la lutte pour la sûreté aérienne dans la période récente, en tout cas, depuis cette « date charnière », qu'ont constitué les événements du 11 septembre 2001.

Vos Rapporteurs pensent, parmi d'autres exemples, au rapport d'information sur la sûreté du transport aérien en Europe présenté le 12 avril 2005 par M. Thierry Mariani, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, au rapport d'information présenté le 16 novembre 2011 par M. Guy Geoffroy, au nom de la commission des affaires européennes, sur le projet de mise en place d'un système européen de collecte et de traitement des données des dossiers passagers (« *passenger name record* » ou PNR) ou encore aux débats tenus, dans le cadre de l'élaboration de la loi du 14 mars 2011, d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (« LOPPSI 2 »), sur la question de l'installation de scanners corporels dans nos aéroports.

Préoccupée de terrorisme aérien, l'Assemblée nationale s'attache à une étude sans concession des dysfonctionnements de la politique de sûreté. Régulièrement, des rapports officiels, des articles de presse, des émissions télévisées font d'ailleurs apparaître de tels dysfonctionnements existants ou

potentiels ; ainsi en a-t-il été, le 6 janvier 2011, d'une émission de France Télévisions, « Envoyé spécial », intitulée « Police privée – La sécurité au rabais ».

Dans le présent rapport, vos Rapporteurs, après plusieurs mois de travaux et de nombreuses auditions des diverses parties prenantes à la question de la lutte contre le terrorisme aérien, s'efforceront de présenter une forme de bilan de la sûreté aérienne ; ils tenteront surtout d'exposer quelques propositions concrètes, qu'ils souhaitent rapidement opérationnelles.

Deux formules fortes pourraient rendre compte de l'esprit dans lequel ils ont mené leurs réflexions : un propos, tout d'abord, que tenait le Secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), M. Raymond Benjamin, le 17 février 2011, devant la Chambre de commerce française au Canada : « *Dans le domaine de la lutte anti-terroriste, il ne fait aucun doute que le mot d'ordre est : tolérance zéro* » ; un considérant ensuite du règlement communautaire du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile : « *Les actes criminels commis à New York et Washington le 11 septembre 2001 montrent que « le terrorisme constitue l'une des plus graves menaces qui soient pour les idéaux de démocratie et de liberté et pour les valeurs de paix qui sont l'essence même de l'Union européenne.* ».

Comment définir précisément la sûreté aérienne ? C'est la « *security* » en anglais, qui se préoccupe de la protection des avions et des zones aéroportuaires contre les attaques volontaires, actes de terrorisme ou de démence, qu'il faut ainsi distinguer de la « *sécurité aérienne* », la « *safety* », qui est relative, elle, à la construction et au fonctionnement des avions, à la lutte contre les accidents et les incidents.

L'annexe XVII de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale qui figure en annexe du présent rapport a donné, de cette notion de sûreté, une définition stricte : « *la sûreté aérienne est la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* ».

Elle s'apparente ainsi à la sécurisation des aéronefs, des passagers et de leurs bagages, des équipages, des personnels au sol, du fret, des zones aéroportuaires accessibles uniquement aux personnes munies d'un titre d'accès, dites « *zones réservées* ». Vos Rapporteurs ont choisi, par souci de réalisme, de donner à cette notion, un contenu très large et évolutif, et de considérer ainsi, que la politique de sûreté aérienne concerne aussi la protection de l'ensemble des infrastructures aéroportuaires et même, avec la montée des menaces, celle des zones limitrophes des aéroports et, plus loin encore, la protection des équipages à l'étranger.

Vos Rapporteurs estiment que le terrorisme demeure aujourd’hui un danger mortel, comme l’ont rappelé les attentats de Madrid, le 11 mars 2004, de Londres, le 7 juillet 2005, plus récemment, celui de Marrakech, le 28 avril 2011, comme l’ont rappelé aussi les tentatives d’attentats aériens déjouées au cours de la décennie qui vient de s’écouler. Ils estiment qu’il appartient à tous de mener un vaste effort d’imagination, de courage et de réflexion à la hauteur des enjeux et des menaces existants. Et cet effort incombe aux pouvoirs publics, comme aux acteurs économiques et à la société civile tout entière, ainsi que le rappelait le « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale » qui, publié en juin 2008, définit la stratégie globale de sécurité de notre pays d’ici à 2020.

Deux temps vont rythmer ce rapport d’information, avant que vos Rapporteurs présentent leurs suggestions touchant à la politique à conduire :

– la sûreté aérienne s’inscrit certes dans un paysage particulièrement complexe, mais elle constitue un ensemble qui tend à une certaine cohérence ;

– la sûreté aérienne impose une lutte incessante et pourtant, elle repose sur des outils et des procédures qui demeurent perfectibles.

I.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE S'INSCRIT DANS UN PAYSAGE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE, MAIS ELLE CONSTITUE UN ENSEMBLE QUI TEND À UNE CERTAINE COHÉRENCE

A.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE S'INSCRIT DANS UN PAYSAGE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE

La mission d'information a été frappée, tout au long de ses travaux, par la complexité de la sûreté aérienne : cet univers est placé sous le signe de la démesure ; il est marqué par la diversité ; il est confronté à des défis considérables.

1. C'est un univers marqué par la démesure

Le premier élément de complexité du paysage de la sûreté aérienne réside sans doute dans le fait que la lutte contre le terrorisme aérien doit s'exercer dans un univers vaste, démesuré.

• Le terrorisme aérien est ainsi un phénomène mondial, susceptible de concerner potentiellement tous les États (même si les grands pays, États-Unis, France, Royaume-Uni ou ceux qui sont le théâtre de conflits sont plus particulièrement concernés), tous les aéronefs (les lignes intérieures, comme ce fut le cas, lors des attentats du 11 septembre 2001, aussi bien qu'internationales), toutes les zones aéroportuaires, les plus grandes comme les plates-formes secondaires ou d'affaires.

Vos Rapporteurs ont mesuré dès lors rapidement, la nécessité d'éviter toute vision étroite, « franco-française » des problèmes et de retenir leur dimension internationale, intercontinentale, les activités terroristes transcendant par nature les frontières. Ils ont ainsi pris en compte la réglementation et les négociations internationales touchant à la sûreté aérienne, les aspects européens de cette question, en se penchant sur les travaux des instances communautaires, mais aussi la législation comparée, en examinant les règles qu'ont retenues nos partenaires allemands, britanniques, espagnols, néerlandais ou nord-américains, car les problèmes actuels de la sûreté aérienne doivent être posés essentiellement aux plans européen et international.

L'ampleur des chiffres, des volumes qui caractérisent les transports aériens est un signe de la démesure, de la démultiplication, dans laquelle s'inscrivent les efforts menés pour assurer la sûreté aérienne. Celle-ci doit s'appliquer, rappelait ainsi M. Charles de Courson, rapporteur spécial du budget des transports aériens, lors de son audition par la mission d'information, « *alors que des centaines de milliers d'avions sont en permanence en rotation* ».

La visite que vos Rapporteurs ont faite, le 16 juin 2011, à l'aéroport de Roissy a rappelé, que le trafic de Paris-Charles de Gaulle concernait, en 2010,

58 millions de passagers et 2,4 millions de tonnes de fret, que 5 000 passagers passent quotidiennement par un seul poste d'inspection filtrage, que jusqu'à 50 000 bagages de soute peuvent être traités par heure, que Paris-Charles de Gaulle accueille toutes les grandes compagnies et toutes les grandes alliances, y compris les compagnies du Golfe, que son *hub*⁽¹⁾ offre 21 000 possibilités de correspondance hebdomadaires, que la « zone réservée » de l'aéroport, celle à laquelle ne peuvent accéder que les personnes munies d'une autorisation (« badge » ou titre de transport) et qui doit faire l'objet d'une surveillance spéciale couvre pas moins de 2 500 hectares...

On pourrait, pour poursuivre cette analyse, rappeler également, qu'en 2010, le trafic aérien mondial a concerné, 2,5 milliards de passagers et que ceux-ci étaient alors 120,6 millions en France, dont 44,6 millions de passagers dans les neuf aéroports régionaux d'intérêt national, qu'il a concerné aussi 43 millions de tonnes de marchandises et souligner que, selon les perspectives de l'Organisation de l'aviation civile internationale, le trafic aérien moyen régulier de passagers pourrait progresser à un taux annuel voisin de 4 % d'ici à 2025...

C'est dans cet univers marqué par une certaine démesure, un certain gigantisme, qu'il faut affronter en permanence un ennemi inconnu, très difficile à détecter, susceptible de créer les plus grands dommages, en utilisant la menace de simples couteaux à lame rétractable, comme ce fut le cas, lors des attentats du 11 septembre ou en recourant à une faible quantité d'explosifs. L'ennemi peut être un État, un groupe de terroristes (la quadruple attaque aérienne du 11 septembre 2001 a été commise par dix-neuf pirates de l'air) ou un individu isolé. On peut également être en présence de terroristes, mais aussi de personnes « déséquilibrées », qui peuvent évidemment, elles aussi, commettre des actes de violence illicite contraires à la sûreté aérienne.

Tout se passe, en définitive, comme si les États se trouvaient devant des frontières immenses à surveiller, mouvantes quant à leurs risques potentiels et qu'ils devaient toujours poursuivre des « candidats » à l'action terroriste, qui opèrent à partir de données et d'objets infimes.

- Le terrorisme aérien a connu en réalité plusieurs âges. Les années 70 ont été marquées par *les détournements d'aéronefs* et *les prises d'otages*, principalement en lien avec le conflit du Proche-Orient.

Avec les années 80, sont apparues ensuite *les destructions d'avions en vol* (l'attentat de Lockerbie en 1988, celui du DC10 d'UTA en 1989).

Les événements du 11 septembre 2001 ont marqué un nouveau temps de la piraterie aérienne : celui *des avions-suicides*, où les aéronefs cessent d'être des

(1) Le terme de « hub » désigne une plate-forme de correspondance, qui permet aux compagnies aériennes d'effectuer des changements rapides.

cibles, pour devenir eux-mêmes des armes susceptibles de créer des dommages considérables (plus de 3 000 morts, dans le cas du 11 septembre).

Aujourd'hui, comme l'estiment les responsables du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le SGDSN, dont la mission d'information a auditionné le Secrétaire général, M. Francis Delon, la menace est toujours d'actualité, même si la probabilité de voir se répéter un scénario du type de celui du 11 septembre 2001 semble plus faible, du fait des mesures importantes de sûreté mises en place dans les aéroports commerciaux et à bord des aéronefs. Les nouveaux axes d'effort doivent porter aussi sur la sûreté des aérodromes d'aviation légère ou d'affaires et sur celle des petits aéronefs volant, par exemple, aux abords des grandes agglomérations ou de sites d'importance vitale (dépôts pétroliers, centrales nucléaires...).

L'« ennemi insaisissable » est aujourd'hui, de plus en plus, un individu opérant seul, comme le montrent deux exemples récents d'attentats déjoués, dont il sera, à plusieurs reprises, question dans ce rapport :

– celui de Richard Reid, un musulman britannique qui, le 22 décembre 2001, tentait de faire exploser, dans le vol 63 d'American Airlines reliant Paris à Miami, avec 183 personnes à bord, une petite quantité d'explosif dissimulée à l'intérieur de ses chaussures ;

– celui d'Omar Mutallab, un jeune Nigérian qui, le 25 décembre 2009, après avoir embarqué à Lagos, tentait, sur le vol Northwest 253 Amsterdam-Detroit transportant 278 passagers, de mettre le feu à un explosif puissant, qu'il avait caché sous ses vêtements.

Le danger peut venir aussi d'objets isolés ou de taille réduite, comme le montre une autre tentative récente (le 29 octobre 2010) d'attentat déjouée, cette fois sur les activités de fret ; deux colis piégés à destination des États-Unis en provenance du Yémen ont été interceptés alors à Londres et à Dubaï, un des colis contenant des mélanges d'explosifs dissimulés dans une imprimante d'ordinateur.

2. C'est un univers marqué par la diversité

Placé sous le signe de la démesure, du gigantisme, le paysage de la sûreté aérienne frappe dès lors logiquement par sa grande diversité, celle d'abord des sites, des personnes, des objets à contrôler ; celle ensuite des intervenants ; celle enfin des outils de contrôle auxquels il est recouru.

• La diversité, la multiplicité des sites, des personnes, des objets à contrôler est sans doute propre à la sûreté aérienne.

Cette diversité rend elle-même difficile la politique à conduire et ne facilite pas l'évaluation des procédures ainsi que celle de l'action des opérateurs publics et privés.

L'Annexe du règlement n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, qui figure en annexe du présent rapport, donne une idée assez précise, par exemple, de cette diversité des zones, des personnes, des objets à contrôler :

– *tous les passagers* au départ et ceux qui sont en correspondance (qui partent par un autre aéronef que celui par lequel ils sont arrivés) ou en transit (qui utilisent le même aéronef) *ainsi que leurs bagages de cabine*⁽¹⁾ : il est indispensable, en effet, d'empêcher l'introduction d'articles prohibés dans des zones dites « de sûreté » à accès réglementé et à bord des aéronefs ;

– il en va de même pour les *bagages de soute*, une procédure de vérification devant permettre de s'assurer qu'aucun bagage isolé n'a été embarqué à bord (principe de la « réconciliation bagage- passager ») ;

– *le fret et le courrier* doivent également être contrôlés en totalité, avant leur chargement à bord d'un aéronef ;

– cette même règle s'applique aux *approvisionnements de bord*, y compris la restauration, destinés à être transportés ou utilisés à bord des avions ;

– *les personnes autres que les passagers (équipages, maintenance...)* et les objets qu'elles transportent doivent eux aussi être contrôlés à l'entrée des zones à accès réglementé, de même que les véhicules y accédant ;

– *les aéronefs eux-mêmes* doivent faire l'objet de vérifications ou de fouilles de sûreté avant leur départ, afin de s'assurer qu'aucun objet prohibé ne se trouve à bord ;

– *des mesures de sûreté en vol* doivent enfin être définies, telles que l'interdiction pour les personnes non autorisées d'accéder au poste de pilotage au cours du vol ou l'application de mesures appropriées vis-à-vis de passagers susceptibles de créer des troubles.

Vos Rapporteurs observent que, de plus en plus, les *aéroports eux-mêmes* pour ce qu'il est convenu d'appeler la « zone publique », librement accessible sans titre ni autorisation particulière (parcs de stationnement, banques d'enregistrement, espaces d'accueil, activités commerciales...) sont considérés comme pouvant faire l'objet d'actes terroristes. Les infrastructures aéroportuaires constituent de fait un potentiel très important pour un pays et son économie.

Ainsi, la notion stricte de « sûreté aérienne », qui se préoccupe d'empêcher l'introduction dans les zones d'accès réservé et à bord des aéronefs, d'armes, d'explosifs ou d'autres objets dangereux pouvant conduire à des actes d'intervention illicite se complète-t-elle, de plus en plus, de la prise en compte

(1) Un contrôle unique de sûreté est pratiqué pour tous les vols à l'intérieur de l'« espace Schengen ».

d'une *sûreté aéroportuaire*, qui concerne l'ensemble de l'aéroport et ses zones connexes.

• **La diversité que l'on observe est celle ensuite des acteurs de la sûreté aérienne, cette multiplicité des intervenants pouvant nuire à la cohérence de la politique menée.**

En France, par exemple, les acteurs publics sont nombreux :

– *la direction générale de l'aviation civile (DGAC)* a une mission générale de réglementation et de contrôle en matière de transport aérien civil et ses agents sont présents sur toutes les plates-formes aéroportuaires ;

– *la police aux frontières (PAF)* relève du ministère de l'intérieur et est chargée, pour l'essentiel, de contrôler les agents de surveillance salariés de sociétés privées, mais a aussi des responsabilités en matière de protection des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière ; la PAF est présente plutôt dans les zones publiques des aéroports ;

– *la gendarmerie du transport aérien (GTA)* relève de la DGAC et du ministère de la défense ; elle est présente dans 40 aéroports et assume des responsabilités en matière d'ordre public et de conduite d'enquêtes judiciaires consécutives aux accidents et incidents d'aéronefs. Dans le domaine de la sûreté aérienne, la GTA, qui exerce ses activités plutôt en « zone réservée », soumise à des conditions d'accès et « côté pistes », est notamment chargée du contrôle des bagages de soute et de la surveillance des avions ;

– *le service des douanes* relève du ministère des finances ; il est principalement en charge aujourd'hui de la sécurisation du fret au départ.

Les acteurs sont aussi privés :

– *les gestionnaires d'aéroports et les transporteurs aériens* doivent, aux termes de la réglementation, élaborer eux-mêmes des programmes de sûreté aérienne et peuvent compléter les mesures prévues par la réglementation applicable ; les transporteurs aériens ont également la responsabilité d'assurer le respect du principe de la « réconciliation bagage-passager » ;

– *les sociétés de sûreté* liées par contrats de sous-traitance aux gestionnaires d'aéroports et leurs salariés inspectent au quotidien les passagers, leurs bagages (de soute et de cabine), les véhicules, les personnels...

– *les personnels au sol et navigants* sont habitués, par exemple, à surveiller les bagages abandonnés, à détecter les passagers au comportement suspect.

Les passagers peuvent eux-mêmes devenir ponctuellement acteurs en matière de sûreté aérienne, comme le donne à penser l'exemple des deux tentatives d'attentats aériens, de décembre 2001, puis de décembre 2009, que l'on

a précédemment évoquées, où les candidats à l'action terroriste ont été neutralisés en partie par des passagers.

La diversité des intervenants peut être source de difficultés, quant à la synergie des actions entreprises, chacun des acteurs pouvant avoir parfois le sentiment d'agir de manière un peu isolée ; mais, elle peut inspirer aussi une réelle complémentarité, comme le montre l'action « *Réussir à trois* » menée en commun par un gestionnaire d'aéroport, Aéroports de Paris (ADP), un transporteur aérien (Air France) et une administration, la police aux frontières (PAF).

• La diversité de l'univers de la sûreté aérienne résulte enfin de la multiplicité des outils et des pratiques de contrôle.

L'outil emblématique de cette surveillance, bien connu de chacun d'entre nous est le *poste d'inspection filtrage (PIF) des passagers et de leurs bagages de cabine*.

L'objet du contrôle pratiqué est d'empêcher l'introduction, à bord des aéronefs, d'objets dangereux susceptibles d'être utilisés pour des actes de violence illicite commis dans la cabine ou le cockpit de l'avion. Aussi, sont prévus, aux postes d'inspection filtrage, des portiques de sécurité (fixes) et des magnétomètres (portables), visant à la détection de masses métalliques, des équipements à rayons X et, dans 10 % environ des PIF, d'autres équipements permettant de déceler des traces d'explosifs (ionscan).

Un poste d'inspection filtrage de passagers et de leurs bagages de cabine comporte, en principe, suivant les préconisations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), au moins cinq contrôleurs, un « amont », un autre « à l'écran », deux « à la palpation », un dernier « à la fouille » manuelle des bagages, laquelle doit recueillir l'accord des passagers. Un « roulement » de ces agents doit être programmé toutes les vingt minutes.

Les agents de sûreté présents dans un poste d'inspection filtrage peuvent également, depuis l'intervention de la loi du 15 novembre 2001, procéder à des *palpations de sécurité* sur les passagers, avec leur consentement ; il s'agit, pour eux, de passer leurs mains sur les vêtements de ces passagers, pour s'assurer qu'ils ne portent pas d'arme ou tout autre objet prohibé.

Il peut être également recouru à des *fouilles corporelles*, qui comportent un examen des vêtements et du corps des personnes et qui ne sont susceptibles d'être opérées que par des officiers de police judiciaire du même sexe que les personnes contrôlées. Elles doivent être distinguées des *fouilles des cavités corporelles*, qui ne peuvent être réalisées, elles, que par des médecins.

Comme l'indiquait M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (DGAC), lors de son audition par la mission d'information, certains contrôles opérés aux postes d'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages de cabine, tels que la fouille manuelle des bagages et la palpation de sécurité ne

peuvent être conduits dans les faits à 100 %, car la circulation doit être facilitée et portent, en général, sur environ 70 % des passagers et de leurs bagages à main.

Le *contrôle des bagages de soute* est effectué, quant à lui, par des agents de sûreté installés en sous-sol des aéroports, à partir d'appareils à rayons X et éventuellement de tomographes, un système plus perfectionné, pour les bagages suspects (environ 30 % d'entre eux). Ce contrôle est considéré en France comme « sécurisé à 100 % », depuis juin 2002.

Les *personnels navigants* et les objets qu'ils transportent sont soumis, depuis les événements du 11 septembre 2001, aux mêmes contrôles (inspection filtrage) que les passagers.

Les *personnels accédant aux « zones réservées »* font l'objet de contrôles biométriques et par rapprochement documentaire, entre documents d'identité et titres d'accès.

Les *véhicules pénétrant en « zone réservée » par des Parif (postes d'accès routiers d'inspection filtrage)* donnent lieu, selon les cas, à des fouilles manuelles et à des examens à l'aide de miroirs de contrôle et éventuellement d'équipes cynotechniques.

Le *fret et les envois postaux* sont soumis à des vérifications physiques, pouvant être réalisées par des fouilles manuelles, des contrôles radioscopiques et des équipes cynotechniques.

Des *rondes piétonnes et véhiculées* sont organisées autour des avions, qui font eux-mêmes l'objet de fouilles de sûreté avant leur départ. Ces rondes sont organisées également autour des bâtiments dits « sensibles ».

Au-delà de *ces très nombreux outils classiques de contrôle*, intensifiés au fur et à mesure que l'on s'approche des avions, existent *des techniques plus modernes*, auxquelles recourent plus souvent certains pays partenaires.

Tel est évidemment le cas des *scanners corporels* ou « *body scanners* » utilisés pour l'inspection des passagers. Les scanners corporels permettent de détecter les objets interdits dissimulés sous les vêtements des passagers, évitant ainsi à ces derniers des palpations de sécurité, qu'ils jugent parfois trop intrusives.

Il existe aujourd'hui plusieurs types de scanners, à rayons X, les plus anciens, utilisés aux États-Unis et à ondes millimétriques, plus récents et dépourvus d'incidences sur la santé humaine.

S'il est largement pratiqué aux États-Unis et aux Pays-Bas, le système des scanners corporels n'a été utilisé en France, qu'à titre expérimental, à deux reprises, pour des vols à destination précisément des États-Unis : à Nice, en 2008, puis à Roissy-Charles-de-Gaulle, entre février et mai 2010, où il a concerné 8 000 personnes.

Mentionnons également la technique du « *profiling* » ou « *profilage* », qui consiste à établir un profil psychologique des individus, s'appuyant sur leur reconnaissance visuelle et l'analyse de leur comportement. Dans le mécanisme du « *profiling* », par exemple, deux ou trois agents spécialisés se trouvant en amont d'un poste d'inspection filtrage vont identifier une cible, confronter ensuite leurs appréciations, puis faire part discrètement, aux agents du poste d'inspection filtrage, de la nécessité d'une palpation de sécurité. Des caméras de reconnaissance des comportements peuvent être également utilisées à cet effet.

Cette technique à laquelle recourent largement les États-Unis et Israël et qui a obtenu des résultats significatifs dans la lutte contre les stupéfiants, n'a, elle aussi, été que très peu utilisée en France pour l'instant, du fait notamment de son coût ; elle est considérée dans notre pays comme plutôt reliée aux fonctions régaliennes de l'État.

Mentionnons aussi l'*odorologie canine*, un peu plus développée en France que les deux techniques précédentes. Utilisée principalement dans le secteur du fret, elle s'appuie sur les capacités exceptionnelles de détection des chiens, particulièrement utiles dans la lutte contre les explosifs. Son développement est entravé pourtant, par le fait qu'un chien ne peut « travailler » en principe plus de trois heures, un explosif n'agissant pas sur son système nerveux, comme un produit stupéfiant, par exemple. L'*odorologie canine* pourrait pourtant être valorisée, dans les années qui viennent, dans le contrôle des passagers.

Les contrôles de sûreté aérienne s'exercent enfin en France uniquement au sol, à la différence de ce qui se produit notamment aux États-Unis et en Israël, mais aussi en Suisse et en Autriche, où des contrôles sont prévus également *en vol*, avec la présence de *gardes armés embarqués* à l'intérieur des aéronefs. Cette dernière technique surtout développée aux États-Unis, dès les années soixante-dix, avec les « *sky marshalls* » a été recommandée, après les événements du 11 septembre, par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ; mais, sur les vols d'Air France, seuls des agents du GIGN ou du RAID ont pu être sollicités de manière exceptionnelle, depuis 2003, à la demande d'un pays tiers ou des services français, faisant état d'un risque sur un vol donné.

Au-delà d'ailleurs des outils, il faut évoquer aussi les *pratiques mêmes de contrôle des différentes plates-formes aéroportuaires*, qui peuvent être assez diverses. Ainsi, en va-t-il de l'obligation d'enlever ses chaussures aux postes d'inspection filtrage de certains aéroports, non imposée dans d'autres ; de la même façon, il a parfois été observé que les agents de sûreté peuvent retirer certains objets (couteaux suisses, par exemple) à des passagers dans tel aéroport et adopter une attitude différente dans un autre... L'approche des risques elle-même peut d'ailleurs sembler manquer parfois de cohérence : si des couteaux peuvent être confisqués ainsi à l'inspection filtrage, l'on observe que des bouteilles en verre sont vendues dans les boutiques « *duty free* » ou que des couteaux sont utilisés par les passagers pour les repas servis à bord...

Cette diversité des pratiques de contrôle trouble souvent les passagers, qui aspirent à une uniformisation des règles et des conduites de contrôle dans tous les postes d'inspection filtrage.

3. C'est un univers confronté à des défis considérables

Autre élément de sa complexité, la sûreté aérienne est un univers confronté à des défis considérables, ceux que pose nécessairement la conciliation de l'exigence d'une sécurité maximale avec les demandes et les souhaits des parties prenantes au transport aérien, avec les protections qu'offre le droit, avec les contraintes de l'économie.

Vos Rapporteurs retiendront plusieurs exemples de cette difficile conciliation.

• La conciliation entre les exigences de la sûreté aérienne et les souhaits et demandes de nombreuses parties prenantes au transport aérien est le premier grand défi.

La recherche de la plus grande sûreté aérienne impose des contrôles stricts, approfondis, l'application d'une réglementation détaillée, l'usage de techniques élaborées.

Mais, le souhait des passagers, comme des personnels navigants soumis aux mêmes contrôles que ces derniers, depuis les événements du 11 septembre 2001, est, par exemple, « *que le transit aux aéroports se fasse rapidement* », celui des compagnies aériennes est, en particulier, « *que leurs avions partent bien à l'heure* ».

M. Claude Kupfer, directeur de la sûreté à Aéroports de Paris, a pu indiquer ainsi à vos Rapporteurs, lors de son audition, qu'il était « *souhaitable, pour un passager, que le temps dédié à la sûreté ne dépasse pas cinq minutes d'attente* »⁽¹⁾.

Comme l'estimait M. Raymond Benjamin, secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dans une allocution prononcée devant la Chambre de commerce française au Canada le 17 février 2011, l'équilibre entre les exigences de sûreté et les demandes des acteurs du transport aérien « *est difficile alors à maintenir. Des procédures trop lourdes ou contraignantes peuvent paralyser le transport aérien, alors que des mesures trop libérales pourraient mettre les passagers et les équipages en péril* ».

(1) Des dispositifs existent à l'heure actuelle, pour réduire le temps d'attente des passagers, tels que le système PARAFE (passage automatisé rapide des frontières extérieures) applicable à Roissy et à Orly : il consiste en un contrôle biométrique facilitant le passage transfrontière de l'espace Schengen et permet un gain de temps pour les passagers fréquents inscrits dans ce système.

M. Raymond Benjamin poursuivait : *« notre but ultime et, je l'admets, c'est encore loin d'être le cas aujourd'hui, est de faire en sorte que le temps d'attente aux postes de contrôle filtrage soit le plus court possible et que les mesures en place soient invisibles aux passagers, tout en offrant le plus haut niveau de protection »*.

• **Les objectifs de la sûreté aérienne doivent également être conciliés avec les protections qu'offre le droit.**

Les contrôles nécessairement développés exercés sur les passagers doivent aussi respecter les libertés publiques et la dignité personnelle.

On a vu précédemment que les agents de sûreté ne peuvent procéder, aux postes d'inspection filtrage, à la fouille manuelle des bagages des passagers et à des palpations de sécurité sur ceux-ci, qu'avec leur consentement. Ces règles sont contenues dans l'article L. 6342-2 du code des transports, tel qu'il résulte des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (« LOPPSI 2 ») du 14 mars 2011.

De la même façon, les fouilles corporelles obéissent aux règles prévues en matière de perquisitions : elles ne peuvent être réalisées que par des officiers de police judiciaire, du même sexe que les personnes contrôlées.

Récemment, la mise en place de scanners corporels a été à l'origine de nombreux débats touchant à la préservation des droits fondamentaux et de la dignité personnelle, parce qu'ils permettent à l'inspection filtrage d'opérer un examen des passagers au-delà de leurs vêtements.

La Commission nationale informatique et libertés (CNIL) a posé un certain nombre de limites au recours à ce nouvel outil de contrôle : la nécessité de recueillir l'accord des passagers inspectés, l'impossibilité, pour la personne qui examine l'image, de voir celle qui est contrôlée, l'interdiction de stocker cette image. Ces dispositions ont été largement reprises dans la loi « LOPPSI 2 » et l'article L. 6342-2 du code des transports, que l'on examinera dans la suite de ce rapport.

Elles ont été reprises ensuite très récemment dans le règlement de la Commission européenne, du 14 novembre 2011, entré en vigueur le 2 décembre autorisant la formule des « scanners de sécurité » en Europe, alors qu'ils n'étaient utilisés jusqu'à maintenant que sous forme de tests.

Les règles adoptées par la Commission européenne définissent un cadre juridique européen, en cas de recours à cette technique. Seuls les scanners à ondes millimétriques sont ainsi autorisés ; le dispositif communautaire retient également un ensemble de règles visant à protéger les libertés individuelles et la vie privée.

Il faut mentionner aussi la question des données personnelles qui doit être conciliée avec la sûreté aérienne et évoquer les problèmes que posent les PNR (*passenger name record*) ou « données des dossiers passagers ».

Les compagnies aériennes et les agences de voyage sont amenées à collecter diverses informations auprès des passagers, à l'occasion des réservations ; stockées dans des bases de données, ces informations font ensuite l'objet d'échanges jusqu'au stade de la réalisation des prestations aux passagers. Les données figurant dans ces bases prennent la forme d'enregistrements standardisés au niveau international appelés « PNR ».

Les PNR sont susceptibles de contenir toutes sortes d'informations concernant les détails d'un voyage, telles que l'indication de l'agence de voyage, l'itinéraire concerné, les modalités du paiement, les contacts à terre du passager...

L'exploitation de telles données doit évidemment être entourée de garanties. Dans une résolution qu'elle avait adoptée le 13 février 2009, sur le rapport de notre collègue M. Guy Geoffroy, au nom de la commission des affaires européennes, l'Assemblée nationale reconnaissait ainsi « *que les données PNR constituent bien un outil de la lutte contre le terrorisme, mais que le respect du droit à la vie privée et à la protection des données doit être assuré à chaque étape de la collecte et du traitement de ces données...* ».

Dans une proposition de résolution adoptée le 16 novembre 2011, toujours sur le rapport de M. Guy Geoffroy, la commission des affaires européennes, s'exprimant sur le contenu d'une proposition de directive visant à la mise en place d'un PNR européen présentée par la Commission européenne le 2 février 2011, exprimait une nouvelle fois son exigence d'une solution conciliant l'efficacité des mesures de sûreté, qui gagnerait effectivement à la mise en place d'un régime de transfert et de collecte harmonisé au plan européen, avec le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

• Les objectifs de la sûreté aérienne doivent enfin être conciliés avec les contraintes de l'économie, celles de la circulation aérienne, qu'il faut faciliter, celles aussi de la compétitivité, qu'il faut maintenir.

La recherche d'une sûreté aérienne maximale doit être compatible ainsi avec la « *facilitation* » de la sûreté aérienne.

L'Annexe XVII de la Convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale contient une recommandation aux États membres ainsi rédigée : « *Il est recommandé que chaque État contractant prenne des dispositions, toutes les fois que cela sera possible, pour que les mesures et procédures de sûreté entraînent le moins possible de perturbations ou de retards dans les activités de l'aviation civile internationale* ».

Une circulation aérienne fluide est essentielle aux yeux des compagnies aériennes comme des gestionnaires d'aéroports, qui souhaiteraient, selon

M. Patrick Thouverez, président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne (SESA) par exemple, « *que l'inspection porte sur 200 passagers en une heure, que celle des bagages prenne de trois à quatre secondes ...* ».

Les règles de la sûreté aérienne doivent ménager également *la capacité concurrentielle de nos compagnies aériennes*, déjà frappées par la crise économique et confrontées à l'émergence de compagnies non européennes pouvant bénéficier de conditions d'exploitation plus favorables.

M. Charles Yvinec, directeur de la sûreté à Air France, a donné à vos Rapporteurs deux exemples de mesures qui, fondées sur des exigences de sûreté aérienne, ont pu peser sur la compétitivité d'Air France :

« De 2007 à 2010, précisait M. Charles Yvinec, la France a imposé, sans justifier réellement d'une menace particulière, un taux de fouille des bagages de cabine de 20 %, alors que le taux de fouille pratiqué par nos partenaires était de 10 %. Il est clair que trois années de traitement différencié entre la France et les autres pays de l'Union ont créé un désavantage concurrentiel défavorable pour les compagnies aériennes et les aéroports français. D'autres exemples perdurent, comme l'obligation de contrôle documentaire à l'embarquement qui n'est pas exigé au niveau européen, mais qui fait l'objet d'une exigence française ».

Autre exemple de mise en péril de la compétitivité du domaine aérien, les contraintes prévues en matière d'inspection filtrage des passagers, souvent ressenties comme tout à fait excessives, peuvent conduire des voyageurs, à préférer un déplacement par la voie ferroviaire, à « arbitrer » en faveur du TGV, dans les cas de plus en plus nombreux (courtes et moyennes distances), où le transport aérien ne dispose pas d'un marché captif.

Il est vrai, dans le même temps, que la sûreté qu'offre une plate-forme aéroportuaire est, avec l'attractivité, l'accueil des passagers, les infrastructures, un élément certainement important de sa compétitivité par rapport aux autres aéroports.

B.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE CONSTITUE UN ENSEMBLE TENDANT À UNE CERTAINE COHÉRENCE

Le paysage de la sûreté aérienne, complexe comme on vient de l'analyser, inspire une politique qui tend à une certaine cohérence résultant :

- de l'existence d'une réglementation particulièrement développée ;**
- du choix opéré en faveur d'activités de surveillance confiées à des sociétés privées concessionnaires ;**
- de l'importance de la coordination et des contrôles effectués par l'État.**

1. Une réglementation particulièrement développée

Les problèmes que pose la sûreté aérienne ont inspiré une réglementation importante, principalement après la survenue des événements du 11 septembre 2001. Cette réglementation est essentiellement internationale et communautaire, les dispositions nationales elles-mêmes ayant un caractère de plus en plus limité. Ces diverses règles enserment le monde de la sûreté aérienne, en en faisant un ensemble « *particulièrement contraint* », comme l'a estimé, devant la mission d'information, M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile.

a) La réglementation internationale

Les instances internationales en charge de la sûreté aérienne ont posé de nombreux principes, élaboré des normes importantes.

La réglementation correspondante est contenue, pour l'essentiel, dans l'Annexe XVII de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944, annexe qui a été adoptée elle-même par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) le 22 mars 1974.

Intitulée « Normes et pratiques recommandées. Sûreté. Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite » l'Annexe XVII a fait ensuite, depuis 1974, l'objet de nombreux amendements. Elle contient des *normes*, définies comme « toute spécification... dont l'application uniforme par les États parties à la Convention est *reconnue nécessaire* à la sécurité ou à la régularité de l'aviation civile internationale » et des *pratiques recommandées* définies, quant à elles, comme « toute spécification... dont l'application uniforme par les États parties à la Convention est *reconnue souhaitable* dans l'intérêt de la sécurité, de la régularité ou de l'efficacité de la navigation aérienne internationale... »

C'est l'Annexe XVII de la Convention de Chicago qui a, comme on l'indiquait dans l'introduction de ce rapport, défini le concept de sûreté aérienne, les instances européennes ayant repris ensuite, le texte même de cette définition : « *la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite* ».

L'Annexe XVII de la Convention de Chicago fixe explicitement plusieurs grands principes appliqués aujourd'hui dans le secteur de l'aviation civile à la lutte anti-terroriste. La responsabilité de leur mise en œuvre a été confiée aux États contractants. Ainsi, l'Annexe XVII :

– contient-elle une définition des objectifs généraux des mesures de sûreté : « *Chaque État contractant prendra des mesures pour empêcher que des armes, explosifs ou tous autres engins dangereux, pouvant être employés pour commettre un acte d'intervention illicite et dont le port ou le transport n'est pas*

autorisé, ne soient introduits, par quelque moyen que ce soit, à bord d'un aéronef effectuant un vol d'aviation civile internationale » (point 4.1.1) ;

– pose-t-elle plusieurs principes concrets au cœur des politiques de sûreté aujourd'hui menées :

- celui d'un « *contrôle des passagers en correspondance ou en transit ainsi que de leurs bagages de cabine* » (point 4.2.1) ;

- celui de la « *séparation des flux entrants et sortants* » ; il est précisé que : « *chaque État contractant veillera à ce qu'il n'y ait aucune possibilité de mélange ni de contact entre passagers ayant été soumis à un contrôle de sûreté et personnes non soumises à un tel contrôle, après le passage des points d'inspection filtrage de sûreté aux aéroports servant à l'aviation civile internationale...* » (point 4.2.2) ;

- celui de la liaison entre les bagages et les passagers : le point 4.3.1 prévoit ainsi que « *Chaque État contractant adoptera des mesures pour que les exploitants, lorsqu'ils assurent des liaisons au départ de leur territoire, ne transportent pas de bagages de passagers qui ne se trouvent pas à bord de l'aéronef, à moins que les bagages séparés des passagers soient soumis à d'autres mesures de contrôles de sûreté* » ;

- celui enfin d'un contrôle approprié « *du fret, des envois par coursiers et envois exprès ainsi que de la poste, destinés à être transportés sur les vols de passagers* » (point 4.3.6.).

Après les événements du 11 septembre 2001, les instances de l'Organisation de l'aviation civile internationale se sont préoccupées de la mise en place d'un contrôle systématique des bagages de soute dans les États parties à la Convention. A été posé surtout, le 15 mars 2002, le principe d'un « blindage » des portes des cockpits pour tous les avions de ligne transportant plus de 60 passagers ou pesant plus de 45 tonnes. Cette mesure importante, qui visait, après les événements du 11 septembre 2001, à empêcher la prise de contrôle des aéronefs par des terroristes, à des fins de détournement ou de destruction, est entrée en application le 1^{er} novembre 2003 ; elle était applicable aux États-Unis depuis le 20 août 2002.

Aujourd'hui, l'OACI débat de nouvelles questions, telles que la définition de normes pour les passeports et les autres documents de voyages lisibles à la machine. Le but ainsi poursuivi est d'attester le plus rapidement possible de l'authenticité des documents et de l'identité des passagers.

L'OACI est, pour vos Rapporteurs, l'instance majeure, le cadre naturel auprès desquels doivent être portées les principales questions qui intéressent la sûreté aérienne. L'Organisation de l'aviation civile internationale, par le nombre des États qu'elle rassemble (190), les pouvoirs dont elle dispose, les progrès décisifs qu'elle a permis, le symbole même qu'elle constitue d'une

aviation civile mondiale qui rapproche les hommes, est un lieu immanquable d'évocation et de solution des questions de sûreté aérienne.

b) La réglementation européenne

• Ainsi que l'a fait remarquer, lors de son audition par la mission d'information, M. Filip Cornelis, chef de l'« unité sûreté aérienne » à la Commission européenne, l'Union européenne a été particulièrement active dans le domaine de la sûreté aérienne, à compter des événements du 11 septembre 2001.

Un important règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile a été ainsi adopté le 16 décembre 2002 (règlement n° 2320-2002). Il s'agissait ainsi d'un texte d'application directe dans les États membres, qui rendait obligatoire la mise en œuvre des recommandations de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC)⁽¹⁾, en l'espèce le « document 30 » et qui reprenait largement les dispositions de l'Annexe XVII de la Convention de Chicago, relative à l'aviation civile internationale.

Une refonte de cette législation européenne, tirant parti de l'expérience acquise, est intervenue récemment avec le règlement n° 300-2008 du 11 mars 2008, entré en vigueur le 29 avril 2010. Ce texte très détaillé, qui figure en annexe du présent rapport :

– fixe des normes de base communes de protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de celle-ci (règles touchant à l'inspection filtrage, aux contrôles du fret et du courrier, aux mesures de sûreté en vol...);

– prévoit que chaque État membre doit lui-même élaborer, appliquer et maintenir un programme national de sûreté de l'aviation civile et désigner une seule autorité responsable de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des normes de sûreté aérienne; l'obligation de mettre en place un plan de sûreté incombe également à chaque exploitant d'aéroport comme à chaque transporteur aérien;

– prévoit également et, ce point est essentiel, que les États membres peuvent appliquer des mesures plus strictes que les normes communes de base, lorsqu'ils agissent sur la base d'une évaluation des risques locale;

– prévoit enfin que la Commission européenne réalise des inspections dans les aéroports et auprès des acteurs du transport aérien appliquant les normes de sûreté de l'aviation, afin de veiller à l'application du règlement n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 dans les États membres. Ces

(1) La CEAC est un organe consultatif créé en 1955 par le Conseil de l'Europe, qui, réunissant 42 États, est compétent pour toutes les questions de circulation aérienne en Europe. La CEAC a élaboré en 1988 un document contenant de nombreuses résolutions régulièrement mises à jour.

inspections, qui prennent la forme de tests opérationnels sont inopinées ; les rapports d'inspection à caractère confidentiel sont communiqués aux autorités compétentes des États membres, qui doivent exposer les mesures prises pour remédier aux déficiences constatées, puis partagés avec les autorités compétentes de chacun des autres États membres.

Vos Rapporteurs observent avec satisfaction que les dernières inspections menées par les services de la Commission européenne dans les aéroports français conduisent à une appréciation positive de nos contrôles. Tel a été ainsi le cas en 2011, pour deux aéroports, Roissy-Charles de Gaulle et Montpellier, alors que de précédentes inspections, effectuées en 2004, avaient conclu à des analyses plus critiques ; le niveau de « détection des objets prohibés » serait passé ainsi entre ces deux dates de 40 à 80 %.

M. Filip Cornelis, chef de l' « unité sûreté aérienne » à la Commission européenne, a pu faire valoir, lors de son audition par la mission, ce qui constitue, selon lui, les « points forts » des actions de sûreté en France : « *une méthodologie harmonisée, la bonne qualité de l'inspection filtrage des passagers, la présence de très bons spécialistes à la direction générale de l'aviation civile (DGAC)* ». À l'inverse, apparaissent comme des points moins positifs, l'inspection filtrage des personnels, (mais cela serait, selon M. Filip Cornelis, également le cas dans d'autres États membres), le fait également que le programme national de sûreté de l'aviation civile prévu par le règlement n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 a été transmis tardivement aux autorités communautaires. **Il pourrait être utile de prévoir que les États membres de l'Union européenne disposent d'un délai de six mois, au plus, pour transmettre leur programme national de sûreté aérienne aux instances communautaires.**

• **L'évolution de la réglementation communautaire a connu un temps fort, dans la période récente, avec la question de l'emport de liquides par les passagers à bord d'aéronefs.** À la suite de tentatives d'attentats aériens survenues à Londres en août 2006, à partir de produits explosifs liquides, les instances européennes ont décidé, le 6 novembre 2006, de limiter l'introduction en cabine, de liquides, d'aérosols et de gels (LAG) à 100 ml.

La Commission européenne a ensuite prévu la levée de ces mesures, à compter du 29 avril 2011, pour les passagers en correspondance, puis, à la date du 29 avril 2013, pour l'ensemble des passagers. Se fondant sur le fait que les menaces gardent un niveau élevé et que les technologies qui permettraient de contrôler les LAG emportés en cabine n'offrent sans doute pas encore les performances souhaitées, la France a entendu continuer d'appliquer la mesure originelle d'interdiction d'emport de liquides jusqu'au 29 avril 2013.

Les instances européennes ont finalement décidé de donner un caractère facultatif à l'échéance du 29 avril 2011, prévue pour la levée de l'interdiction des

LAG des passagers en correspondance et de maintenir la date du 29 avril 2013, pour une libéralisation totale de l'emport des LAG en cabine.

Les travaux européens en matière de lutte contre le terrorisme, notamment aérien s'inscrivent également dans le cadre de la politique commune « Justice et Affaires Intérieures » (JAI), celle du « troisième pilier ».

Le 7 octobre 2010, la Commission européenne présentait ainsi une Communication relative à la lutte contre le terrorisme retenant quatre axes : la *prévention* (éviter la radicalisation de certains individus dans les États membres), la *protection* (améliorer la sécurité des transports, grâce aux nouvelles technologies), la *poursuite* (étudier la mise en place d'un PNR « *passenger name record* » européen), la *réaction* (renforcer le rôle de l'Union européenne dans la gestion des crises).

M. Gilles de Kerchove, coordonnateur de la lutte contre le terrorisme, présentait ensuite un important « document de réflexion » mettant l'accent notamment sur la nécessité de réponses européennes en matière de « cybersécurité », de contrôles de déplacements d'Européens se rendant dans des zones de conflits, de sécurité enfin des transports terrestres.

c) La réglementation nationale

Le domaine d'intervention de la réglementation spécifiquement nationale en matière de sûreté aérienne apparaît de plus en plus limité.

Des dispositions législatives sont intervenues ainsi, peu après les événements du 11 septembre 2001. La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a autorisé les agents de sûreté à effectuer des palpations de sécurité et à fouiller les bagages de cabine des passagers. Puis la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures de transport a prévu des mesures de sécurisation du fret aérien et des biens et produits utilisés à bord des aéronefs par les entreprises implantées en dehors des zones réservées des aéroports.

Plus récemment, la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (« LOPPSI 2 ») a fixé, dans son article 25, le cadre général des activités de surveillance, jusque-là précisé à l'article L. 282-8 du code de l'aviation civile.

Les dispositions ainsi adoptées dans le cadre de la « LOPPSI 2 » ont été codifiées à l'article L. 6342-2 du code des transports ; on en analysera de manière détaillée le contenu ci-après. Cet article fixe les grands principes de la sûreté aérienne « à la française », en particulier le choix d'une surveillance assurée par des sociétés privées concessionnaires des gestionnaires d'aéroports. Il précise également les règles applicables en cas de recours aux scanners corporels.

Des textes réglementaires ont, par ailleurs, détaillé les techniques applicables aux contrôles : ainsi en a-t-il été, de deux importants arrêtés interministériels intervenus, le premier, le 1^{er} septembre 2003 (arrêté relatif aux infrastructures, équipements et formations en matière de sûreté du transport aérien ainsi qu'à certaines modalités d'exercice des agréments en qualité d'agent habilité, de chargeur connu, d'établissement connu et d'organisme technique), le second, le 12 novembre 2003 (arrêté relatif aux mesures de sûreté du transport aérien).

Enfin, le décret n° 2010-1073 du 10 septembre 2010 a institué, pour une durée de trois ans, un délégué interministériel à la sécurité privée : celui-ci a pour missions « *de veiller à la transparence et au respect des règles qui s'imposent au monde de la sécurité privée et de s'attacher plus particulièrement à la professionnalisation des métiers de la sécurité* », comme le précisait une réponse apportée par le Gouvernement à une question de notre collègue Mme Colette Langlade publiée au *Journal Officiel* du 13 septembre 2011.

2. Le choix par la France d'activités de surveillance opérées par des sociétés privées

Une originalité du système français de sûreté aérienne réside dans le fait que les activités de surveillance ne sont plus opérées par des personnels publics d'État, mais par des personnels de sociétés privées concessionnaires.

Ce choix du secteur privé, qui diffère de celui qu'ont fait, par exemple, les États-Unis ou l'Espagne, a été opéré dans la loi n° 96-151 du 26 février 1996 (article 28), qui a prévu une externalisation des contrôles.

Les dispositions législatives correspondantes figuraient à l'article L. 282-8 du code de l'aviation civile ; elles sont contenues maintenant dans l'article L. 6342-2 du code des transports, tel qu'il résulte de l'article 25 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (« LOPPSI 2 »).

Ce texte est ainsi libellé : « *En vue d'assurer préventivement la sûreté des vols, tant en régime intérieur qu'international, d'une part les officiers de police judiciaire ainsi que, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1 bis et 1 ter de l'article 21 du code de procédure pénale et, d'autre part, les agents des douanes peuvent procéder à la fouille et à la visite, par tous moyens appropriés, des personnes, des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones non librement accessibles au public des aérodromes et de leurs dépendances ou sortant de celles-ci.*

Sont également habilités à procéder à ces fouilles et visites, sous le contrôle des officiers de police judiciaire ou des agents des douanes, les agents de nationalité française ou ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne désignés par les entreprises de transport aérien, les exploitants

d'aérodromes ou les entreprises qui leur sont liées par contrat. Ces agents sont préalablement agréés par le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République. Ils ne procèdent à la fouille des bagages à main qu'avec le consentement de leur propriétaire et à des palpations de sécurité qu'avec le consentement de la personne. Dans ce cas, la palpation de sécurité est faite par une personne du même sexe que la personne qui en fait l'objet.... »

Cette option pour des contrôles opérés par des sociétés privées qui sont unies aux gestionnaires d'aéroports par des contrats de sous-traitance (conclus en principe pour trois années) est bien un élément d'originalité de la surveillance « à la française ». Elle a été longuement analysée par la plupart des personnes auditionnées par la mission d'information.

M. Patrick Thouverez, président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne (SESA), indiquait ainsi que les activités de surveillance des passagers, de leurs bagages, des véhicules, des personnels exercées par plusieurs entreprises privées unies donc aux gestionnaires d'aéroports par des contrats de sous-traitance conclus après appels d'offres, regroupent plus de 10 000 salariés, 90 % d'entre eux bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée, pour un chiffre d'affaires qui était de 363 millions d'euros en 2009, réalisé alors pour 72 % en Île-de-France.

Quatre grandes entreprises, présentes dans l'ensemble de l'univers de la sécurité privée, assurent l'essentiel de l'activité : ICTS Services, pour 100 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel, Brink's et Securitas, pour chacune 80 millions d'euros annuels et Alyzia Sûreté, filiale d'Aéroports de Paris, réalisant, chaque année, 40 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Sont présentes aussi sur ce marché, plusieurs petites sociétés, dont Astriam et Néo Sécurité, qui réalisent entre 1 et 20 millions d'euros de chiffres d'affaires et ne sont pas membres du SESA, lequel regroupe 80 % de l'ensemble.

Il faut remarquer que certaines sociétés de sûreté aéroportuaire réalisent des marges insuffisantes et n'apparaissent pas structurellement rentables aujourd'hui. **Le risque existe ainsi, de voir apparaître, dans l'avenir, sur le marché, des sociétés « multiservices » de sécurité, n'offrant pas nécessairement le niveau de qualification souhaité.**

Les personnels des sociétés privées de sûreté aérienne doivent être ressortissants français ou d'un État membre de l'Union européenne, pouvoir apporter la preuve d'une absence de condamnation pénale définitive inscrite dans un document équivalent au bulletin n° 2 du casier judiciaire, faire l'objet d'un double agrément délivré conjointement par le préfet et le procureur de la République, garantissant leur moralité, et enfin être titulaires d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) d'agent de sûreté aéroportuaire (ASA) complété par le suivi d'un module de formation d'une durée de 7 à 28 heures correspondant à une spécialité (tenue de l'écran, contrôle des bagages de

soute...)⁽¹⁾. Les agents de la sûreté aérienne ne sont pas, en effet, des « multicartes » de la sûreté privée, mais sont formés à des activités précises.

Le CQP, qui n'ouvre pas par lui-même la possibilité de travailler, est accordé par la Commission nationale paritaire de l'emploi et de la formation professionnelle des entreprises de sécurité, au terme d'une formation délivrée dans des centres agréés par la direction générale de l'aviation civile (soit aujourd'hui, 30 centres), sous réserve de réussite à une évaluation des connaissances réalisée devant un jury paritaire indépendant. La formation au CQP a une durée de 78 heures et comporte une initiation aux questions de sécurité en plus de celles de sûreté ; elle est dispensée par des formateurs tous certifiés par l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC)⁽²⁾.

Les critères prévus par le certificat de qualification professionnelle d'agent de sûreté (CQP ASA) ont permis une élévation du niveau de compétence de ces agents. L'accent y est mis, en effet, sur la qualité de l'accueil, la vigilance et la concentration dont les agents doivent faire preuve, ainsi que sur leur capacité à gérer des situations conflictuelles.

Les agents de sûreté se voient attribuer une carte professionnelle délivrée par le préfet après une enquête de moralité, carte qui leur permet de travailler et de changer éventuellement de société.

Ils bénéficient, en outre, d'une formation continue. M. Claude Kupfer, directeur de la sûreté à Aéroports de Paris (ADP), a ainsi donné à vos Rapporteurs l'exemple des actions de formation continue menées dans les sociétés privées liées à ADP par des contrats de sous-traitance : chaque opérateur doit, tous les trois ans, « recycler » 50 % de sa formation initiale et, tous les trois mois, passer six heures devant un simulateur d'imagerie radioscopique.

Selon une enquête effectuée, en août 2010, par l'Observatoire des métiers de la prévention et de la sécurité, le taux de féminisation de la profession était de 47 % en 2009, l'ancienneté moyenne des agents était alors de 4,5 années et leur âge moyen de 35,5 ans. Le « *turn over* » est, quant à lui, assez important (20 %), bien qu'en diminution ; un nombre significatif d'agents quittent cette profession souvent pour d'autres métiers de la sûreté.

Les appréciations portées devant la mission sur la qualité du travail effectué par les sociétés privées sous-traitantes ont parfois différé selon les intervenants : M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (DGAC), estimait ainsi que : « *Les agents de sûreté constituent une profession qui a su s'adapter et élever son niveau en termes de recrutement, de formation, comme de rémunération* ».

(1) La formation se déroule ainsi en deux phases, comprenant un « tronc commun » puis six modules possibles suivant les fonctions envisagées.

(2) Les formateurs, au nombre d'environ 200, suivent un module de formation d'environ deux mois.

En revanche, M. Christophe Naudin, criminologue, auteur d'un ouvrage intitulé « Sûreté aérienne, la grande illusion » et d'une étude transmise le 1^{er} juin au ministre chargé des transports sur le thème « Forces et faiblesses de la sûreté aérienne en France » jugeait que *« le choix d'une délégation des prestations de sûreté aérienne à des sociétés privées a peut-être été opéré rapidement sans la considération nécessaire à cette mission. La formation des agents de sûreté est défailante, minimaliste, dangereuse et la sélection s'avère inexistante, car on cherche avant tout à faire de la réinsertion sociale... »*.

Pourtant, vos Rapporteurs observent qu'aucune des personnalités auditionnées n'a plaidé pour le retour à des contrôles effectués par les agents publics, tel que le prévoyaient les textes applicables avant l'externalisation des contrôles décidée en 1996. Plusieurs d'entre elles ont fait état, en revanche, de dysfonctionnements potentiels dans les procédures de formation des agents de sociétés privées.

Signalons enfin que le secteur des marchandises fait l'objet de mesures particulières : la sécurisation du fret est confiée aux compagnies aériennes qui délèguent cette compétence à des professionnels faisant l'objet d'un agrément « d'agents habilités ». Une partie du fret ne pouvant, par ailleurs, pas être contrôlée par équipement radioscopique après son conditionnement, sa sécurisation relève du chargeur qui effectue un contrôle visuel du fret et doit, pour cela, avoir obtenu un agrément de « chargeur connu ».

3. L'importance des contrôles et de la coordination effectués par l'État

La politique menée par l'État et ses représentants donne une cohérence à la sûreté aérienne au plan national et « sur le terrain ». L'État et ses agents sont ainsi inspirateurs de la politique de sûreté aérienne et contrôleurs des actions menées par les acteurs privés de surveillance. L'État ne s'est donc pas désengagé de ses missions dans ce domaine.

• Au plan national, c'est le Premier Ministre qui, dirigeant l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale, a la responsabilité de définir et de coordonner l'action des pouvoirs publics dans le domaine de la sûreté aérienne.

La commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA), créée par le décret n° 2007-234 du 22 février 2007 et qui réunit, sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre, des représentants des ministères des affaires étrangères, de la défense, des finances, de l'intérieur, des transports, est chargée de veiller à la cohérence de la politique de sûreté aérienne et aéroportuaire. Cette instance se réunit en principe deux fois par an.

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) est chargé, quant à lui, de coordonner au quotidien les activités des différents départements ministériels agissant dans le domaine de la sûreté aérienne.

Le degré de la menace terroriste est exprimé par le Premier Ministre, le SGDSN proposant le niveau qui sera annoncé, sur la base essentiellement des appréciations de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

Le décret précité du 22 février 2007 désigne également le ministre chargé des transports comme « l'autorité compétente » en matière d'application de la réglementation communautaire relative à la sûreté de l'aviation civile.

Cette solution mérite examen et, comme l'ont estimé plusieurs personnes auditionnées par vos Rapporteurs, **l'on pourrait s'interroger sur la pertinence d'une coordination interministérielle confiée dans l'avenir au ministre de l'intérieur, principale autorité en charge des questions de sûreté.**

• **« Sur le terrain »** ensuite, **l'externalisation des activités de surveillance opérée dans la loi du 26 février 1996 est encadrée et complétée par l'État, qui, agissant dans le cadre de sa mission de sécurité nationale, conserve un important rôle de contrôle.**

Le contrôle du respect de l'application des normes par les agents de sûreté est exercé au quotidien, sur les plates-formes aéroportuaires, par plusieurs corps d'agents de l'État relevant des ministères des transports, de la défense, de l'intérieur et des finances : agents de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), gendarmerie du transport aérien (GTA), police aux frontières (PAF), service des douanes, tous implantés largement sur nos plates-formes aéroportuaires.

M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF), a indiqué, devant la mission d'information, que ses agents exerçaient, depuis 1996 et l'externalisation des activités de surveillance, un rôle « *de contrôleurs et non plus d'agents principaux de la sûreté* ».

Soucieux d'éviter tout désengagement de l'État de ses missions dans ce secteur, ils peuvent toujours venir en aide, précisait M. Frédéric Perrin, aux agents de sûreté à un poste d'inspection filtrage ; ils ont pu, d'ailleurs, assumer ce rôle, lors de la mise en place, après 1996, des contrôles de passagers et de leurs bagages de cabine par des sociétés privées, le temps nécessaire pour que les entreprises privées s'adaptent ou immédiatement après les événements du 11 septembre 2001, lorsque les États-Unis ont demandé à leurs partenaires un renforcement des contrôles.

Les personnels de l'État s'assurent par des tests opérationnels que les procédures réglementaires sont bien suivies.

Ils ne peuvent exercer des pressions sur les gestionnaires d'aéroports ou les sociétés privées sous-traitantes, en cas de manquements des personnels de ces dernières aux règles relatives à la sûreté aérienne. Il leur appartient simplement d'établir alors des procès-verbaux de manquements, qu'ils notifient à l'autorité préfectorale. En application de l'article R 217-1 du code de l'aviation civile, le préfet peut alors, après avis d'une commission de sûreté présidée par le représentant de la DGAC, prononcer, à l'encontre de l'auteur du manquement, une amende administrative d'un montant maximum de 750 euros, dans le cas d'une personne physique, de 7 500 euros, s'il s'agit d'une personne morale.

Des comités de suivi trimestriels réunissant les représentants de l'État et les sociétés sous-traitantes permettent d'analyser les manquements constatés. M. Frédéric Perrin a indiqué, par exemple, que les procès-verbaux de manquements établis par les agents de la PAF avaient un caractère plus éducatif que répressif.

La gendarmerie du transport aérien (GTA), plus en charge des activités de la zone réservée, du « côté pistes » a le même rôle vis-à-vis des agents de sûreté qui y exercent leur activité, plus particulièrement depuis 2010 et la mise en œuvre du nouveau règlement communautaire n° 300-2008 du 11 mars 2008.

Les contrôles ainsi opérés par la PAF et la GTA complètent ceux qu'exercent, sur les agents de sûreté aérienne, la direction générale de l'aviation civile ⁽¹⁾ (M. Patrick Gandil, son responsable, a précisé que « *la DGAC a un programme de surveillance obligatoire et procède à plusieurs milliers de tests par an, avec l'objectif de tester tous les agents de sûreté chaque année au moins une fois* ») et les gestionnaires d'aéroports (M. Claude Kupfer, directeur de la sûreté à Aéroports de Paris a indiqué que, par exemple, ADP « *procède, dans la limite de 5 % des personnels chaque mois, à des contrôles internes permettant de vérifier que les personnes qui font de l'inspection filtrage sont à jour de leurs obligations de formation.* »).

Il faut ajouter à cela les contrôles par vidéosurveillance, dont M. Patrick Thouverez, président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne (SESA), a souligné l'importance au quotidien pour les agents de sûreté, les auto-contrôles pratiqués par les sociétés concessionnaires elles-mêmes, ainsi que les audits et inspections conduits par les services de la Commission européenne, en application du règlement du Parlement européen et du Conseil n° 300-2008 du 11 mars 2008, qui donnent lieu à des visites sur place, permettant de comparer la situation locale avec les rapports récents établis par les autorités nationales, les dysfonctionnements constatés donnant lieu ensuite à un suivi.

En Allemagne aussi, les tâches de surveillance dans les aéroports ont été privatisées, les contrôles des passagers, des bagages... étant effectués par des

(1) 200 000 contrôles ont été opérés à Paris Charles de Gaulle par l'État en 2010, pour 242 manquements ayant conduit à des sanctions.

sociétés privées, sous l'autorité de la police fédérale. Comme en France, les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes remplissent également des missions de sûreté.

De la même façon, au Royaume Uni, les personnels de surveillance sont généralement employés par les aéroports, liés à des sociétés privées spécialisées dans la formation et la mise à disposition d'équipes compétentes en matière de sûreté.

• **Un autre aspect essentiel de la cohérence du système touche à la coordination des différents agents de l'État** en matière de sûreté aérienne : cette coordination est confiée à la direction générale de l'aviation civile (DGAC), en charge des questions de réglementation et de supervision du transport aérien, mais aussi au préfet du département, à un préfet délégué à la sécurité pour les plates-formes de Paris Charles-de-Gaulle et du Bourget.

La DGAC, représentante de l'administration des transports, constitue, pour les autorités communautaires, l'instance chargée en France de la coordination et du suivi de la politique de sûreté aérienne. Elle a, de surcroît, une responsabilité importante en matière de contrôle et éventuellement de sanction à l'égard des personnels de surveillance, ainsi que de choix des équipements servant aux contrôles de sûreté.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Filip Cornelis, chef de l'« unité sûreté aérienne » à la Commission européenne, a ainsi estimé, « *qu'elle compte de très bons spécialistes* ». En revanche, M. Christophe Naudin, criminologue, a pu déclarer, devant vos Rapporteurs, que « *les techniciens de la DGAC maîtrisent très bien la sécurité, mais pas nécessairement la sûreté ; or, les menaces et les réponses évoluent sans cesse...* ».

Mais, alors qu'ils confient ainsi un rôle de coordination à la DGAC qui dispose d'antennes dans les régions, les DSAC (directions de la sécurité de l'aviation civile), les textes confèrent également des responsabilités aux préfets dans ce domaine. **Pourtant, selon plusieurs personnes auditionnées par vos Rapporteurs, cette solution ne serait pas pleinement satisfaisante, les préfets ayant déjà de multiples autres responsabilités et devant assumer de nombreuses autres tâches.**

Une exception existe, pour les aéroports de Roissy Charles de Gaulle et du Bourget, où un préfet délégué spécifiquement à la sécurité a été désigné en juillet 2010. La mission d'information a pu rencontrer M. Philippe Klayman, aujourd'hui en charge de cette fonction.

M. Philippe Klayman a indiqué que ses missions de préfet délégué concernaient de fait les questions de sûreté aérienne, domaine dans lequel il joue un rôle de coordinateur des services de l'État, mais aussi celles de police (respect de l'ordre public, lutte contre la délinquance), ainsi que la prise en compte des

réalités économiques présentes sur la plate-forme (1 000 entreprises dans le cas de Paris Charles de Gaulle).

Mais, au-delà de cet exemple limité à deux aéroports parisiens ⁽¹⁾, la mission d'information a eu le sentiment que l'unicité de direction des intervenants publics n'était peut être pas aussi bien assurée que souhaité et que l'identification de l'autorité coordinatrice « sur le terrain » (représentant de la DGAC ? Préfet du département ?) semblait parfois difficile.

La mission d'information propose qu'un délégué à la sûreté aéroportuaire placé auprès du préfet soit dans l'avenir chargé de cette coordination du terrain.

Vos Rapporteurs souhaitent terminer cette analyse du rôle joué par l'État, en se faisant l'écho d'une préoccupation exprimée devant eux par certains représentants des sociétés de sûreté : l'État serait, selon eux, insuffisamment présent au monde de la sûreté aérienne, semblant opter pour une stratégie essentiellement de sanction et de contrôle des acteurs, alors que ceux-ci souhaiteraient que ce rôle soit plus souvent d'accompagnement à leur égard.

Vos Rapporteurs proposent ainsi la mise en place d'une instance réunissant l'ensemble des acteurs de la sûreté, qui serait à la fois structure d'échange, de concertation et d'organisation de cet important secteur d'activité.

(1) La question d'une extension des attributions du préfet délégué à la sécurité pour Paris Charles de Gaulle et le Bourget à la plate-forme d'Orly a été posée à plusieurs reprises devant la mission d'information ; cette mesure suppose l'intervention d'un décret.

II.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE IMPOSE UNE LUTTE INCESSANTE ET POURTANT, ELLE REPOSE SUR DES OUTILS ET DES PROCÉDURES PERFECTIBLES

A.— UNE LUTTE INCESSANTE

Trois points doivent être examinés : la lutte menée contre le terrorisme aérien obtient certains résultats ; pourtant, ceux-ci ne doivent pas faire oublier que ce combat est particulièrement difficile par nature et d'un coût élevé et que de graves menaces persistent.

1. Un combat efficace qui obtient des résultats

La lutte résolue menée en France et dans le monde depuis de longues années en matière de sûreté aérienne a obtenu, il faut insister sur ce point, des résultats réels.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur (DCRI), a pu rappeler, que notre pays n'a pas connu d'attentat terroriste depuis 1995. **Et cette situation positive est due très largement, indiquait-il, aux activités de renseignement.** Le criminologue M. Christophe Naudin, pour qui « *95 % de la sûreté aérienne sont dus à la prévention par le renseignement* », notre collègue Charles de Courson, rapporteur spécial du budget des transports aériens et M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF) ont émis devant nous des analyses comparables.

Vos Rapporteurs ont bien mesuré le rôle tout à fait primordial du renseignement, un certain paradoxe résidant sans doute dans le fait, que nous n'avons pu obtenir que peu d'informations sur le contenu même de ces activités, par nature secrètes et confidentielles.

Les différents services de renseignement travaillent de plus en plus en symbiose, la distinction entre ennemi intérieur et ennemi extérieur, qui a longtemps légitimé leurs activités respectives ayant perdu de son acuité. De la même façon, la fusion opérée au sein de la DCRI, à la date du 1^{er} juillet 2008, de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et de la Direction de la surveillance du territoire (DST) a doté la politique du renseignement d'un outil plus performant, plus opérationnel de détection précoce des réseaux terroristes, d'autant que la DCRI est présente sur l'ensemble du territoire national. Ces progrès ont été d'ailleurs particulièrement soulignés dans les rapports établis annuellement par l'Office européen de coopération policière (Europol).

La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) participe, elle aussi, à ces diverses missions de sûreté en amont par des actions de renseignement efficaces.

À quel ennemi sommes-nous confrontés ? À la différence de plusieurs pays partenaires (Espagne, Royaume-Uni), la France n'a pas à combattre principalement un terrorisme séparatiste ; elle ne doit pas non plus affronter de manière prioritaire, contrairement à certains pays de l'Europe du Sud, le terrorisme d'extrémistes (« ultra gauche » ou « ultra droite »). Le risque terroriste que connaît notre pays est plutôt lié aujourd'hui à l'action de groupes radicaux, tels qu'Al Qaïda au Maghreb islamique (Aqmi). Du fait de nos engagements politiques et militaires dans certains États du monde, particulièrement en Afghanistan, des positions adoptées par notre pays, par exemple, sur la question du port du voile intégral ou sur notre conception de la laïcité, la France fait figure de pays particulièrement menacé, après les États-Unis. Aqmi est susceptible de s'en prendre aujourd'hui à notre présence et à nos intérêts à l'étranger, à nos ressortissants, nos ambassades, nos centres culturels, comme d'organiser des attentats sur nos lignes aériennes ou nos plates-formes aéroportuaires.

Comment opèrent les services secrets ? La collecte, l'analyse et l'exploitation systématique de renseignements, notamment par la surveillance de sites et forums internet jointes à l'utilisation d'une législation adaptée et d'une centralisation des procédures judiciaires (existence d'un parquet anti-terroriste par exemple) aideraient, comme nous l'indiquait M. Bernard Squarcini, à déjouer en moyenne deux tentatives d'attentats par an. La DCRI est attentive, en particulier, à ce que l'on appelle, dans le langage de la gestion de crise, les « signaux faibles », provenant d'individus susceptibles de « basculer » dans la radicalisation et de passer à l'action terroriste.

Pour M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF), c'est parce que « *les terroristes s'appuient sur des réseaux, des structurations, des complicités* », que les activités de renseignement « *qui ont joué un rôle majeur depuis la fin des années 90* » obtiennent des résultats. Car cela facilite considérablement la surveillance et la détection précoce des candidats aux actions terroristes et leur neutralisation préventive.

Pourtant, les résultats positifs obtenus par notre pays en matière de sûreté aérienne ne sont pas dus qu'aux efforts d'anticipation et de détection précoce que mènent les services de renseignement.

Les contrôles visibles, inspections filtrages, contrôles aux rayons X ont leur part dans ces succès. Par leur caractère massif, en même temps que non automatique, « non normé » (les contrôles dits « aléatoires » se sont beaucoup développés), ils insécurisent, en effet, sûrement les candidats aux actions terroristes. Ils contribuent également à rassurer les usagers du transport aérien.

Nombreuses ont été les observations positives présentées à vos Rapporteurs sur l'efficacité de ces contrôles.

M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, a rappelé notamment que les bagages de soute étaient, aujourd'hui, à la suite principalement des événements du 11 septembre, sécurisés à 100 %, « *du fait qu'ils passent sous des systèmes de rayonnement très efficaces* », que la « *réconciliation bagage - passager* » est partout assurée et que les techniques de détection des explosifs se sont sensiblement développées.

M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF), a insisté, quant à lui, sur la forte protection des « *zones réservées* » et M. Charles Yvinec, directeur de la sûreté à Air France, a retenu le contrôle du fret au nombre des résultats positifs obtenus.

Les sociétés privées sous traitantes elles-mêmes ont été jugées en progrès par plusieurs intervenants, s'agissant de l'efficacité de leurs personnels, qui semble s'être améliorée, comme du niveau de formation de ceux ci, qui s'est sans doute élevé avec l'apparition des certificats de qualification professionnelle (les CQP) intervenue en 2009.

Ces progrès précisément étaient soulignés par M. Claude Kupfer, directeur de la sûreté à Aéroports de Paris (ADP), qui a estimé que : « *la profession a beaucoup évolué depuis dix ans, mais il ne paraît pas possible de savoir si l'exigence de certification a joué un rôle dans cette évolution* ».

Ils ont été soulignés également par M. Patrick Thouverez, président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne (SESA), par M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF), pour qui « *des marges de progression existent encore* » et par M. Philippe Klayman, préfet délégué à la sécurité à Paris Charles de Gaulle et au Bourget, qui a estimé que les progrès réalisés étaient dus « *en partie aux exigences américaines et européennes* ».

M. Charles Yvinec, directeur de la sûreté à Air France a pu estimer, que « *le niveau de formation des agents est meilleur qu'avant l'externalisation des contrôles, quand ceux-ci relevaient d'agents publics* ».

M. Christophe Naudin, criminologue, a fait figurer, quant à lui, au nombre des « *points forts* » du système français, « *le contrôle des bagages de soute et celui du fret, ainsi que les matériels industriels produits en France, qui sont assez innovants et permettent une présence française sur le marché* ».

M. Filip Cornelis, chef de l'« *unité sûreté aérienne* » à la Commission européenne, a rappelé qu'« *en France, depuis 2004, ont été organisés trois audits du système national et neuf inspections d'aéroports ; les niveaux de sûreté peuvent être jugés bons* ».

Terminons cet exposé des analyses positives, en évoquant le propos de M. Franck Goldnadel, directeur de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, qui notait, lors de la visite de la plate-forme par vos Rapporteurs le 16 juin 2011, que les récentes inspections des services de la Commission européenne avaient « *conduit à des satisfecit exceptionnels pour un aéroport de cette taille* ».

L'appréciation positive portée sur l'aéroport de Paris Charles de Gaulle pourrait d'ailleurs être appliquée à nombre de nos aéroports régionaux, grands aéroports de province ou petits aéroports locaux, selon plusieurs personnes auditionnées par la mission d'information. Et celles-ci étaient d'accord pour affirmer que la présence, dans certains de nos aéroports, de compagnies « *low cost* » ne se traduit pas par une sûreté aérienne amoindrie, qu'il ne semble pas exister ainsi, dans notre pays, de « *sûreté aérienne low cost* ». Néanmoins, la question du coût exponentiel des exigences de sûreté supportées par les gestionnaires d'aéroports nécessite un contrôle sans faille par les services de l'Etat permettant de s'assurer du respect scrupuleux des exigences requises.

En toute hypothèse, le jugement positif porté sur les différents aéroports paraît encourageant, tant il est vrai que, dans le contexte actuel, la vigilance doit être la même sur toutes les plates-formes aéroportuaires.

2. Des résultats qui ne doivent pas faire oublier que la lutte contre le terrorisme aérien est particulièrement difficile par nature et qu'elle présente un coût élevé

• **Le combat contre le terrorisme aérien s'apparente à « *l'affrontement traditionnel de la lance et du bouclier* »**, selon la référence faite devant vos Rapporteurs par M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, où l'attaquant dispose toujours d'un certain avantage.

Nos sociétés démocratiques ont l'obligation précisément d'éviter d'avoir une « *longueur de retard* » dans la lutte antiterroriste, comme l'estimait M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (DGAC), lors de son audition par la mission d'information. Et cela est particulièrement difficile, indiquait il, « *parce que la sûreté aérienne est une matière très évolutive* ».

Il est de fait que les mesures prises par les instances internationales, européennes et nationales sont très souvent intervenues en réaction à des attentats ou à des tentatives d'attentats de terroristes aériens.

Avant les événements du 11 septembre 2001, la réglementation de sûreté aérienne était, aux États-Unis, peu développée et même lacunaire. Et les autorités communautaires ne se sont véritablement préoccupées de sûreté aérienne, a estimé, devant la mission d'information, M. Filip Cornelis, chef de l'« *unité sûreté aérienne* » à la Commission européenne, qu'après les événements de New-York et Washington de septembre 2001. Le premier règlement de base fixant

des normes communes de sûreté, qui reprenait les éléments du « document 30 » de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) a bien été publié ainsi, le 16 décembre 2002.

De la même façon, l'importante réglementation européenne limitant l'emport de liquides par les passagers à bord des aéronefs a été prise, en réponse à plusieurs menaces successives d'attentats intervenues à Londres en août 2006.

C'est, depuis l'échec de Richard Reid opérant, sur le vol Paris-Miami, en décembre 2001, à partir d'une « chaussure piégée » contenant de l'explosif en poudre, que, dans de nombreux aéroports, les passagers sont souvent contraints, lors des inspections filtrages, d'enlever leurs chaussures.

Et, c'est après l'échec d'Omar Mutallab, qui avait dissimulé de la penthrite sous ses vêtements, dans le vol Amsterdam-Detroit du 25 décembre 2009, que les États ont manifesté un intérêt renforcé pour la technique des scanners corporels, qui permettent une inspection des passagers s'arrêtant à la peau.

Leur « longueur d'avance », les candidats à l'action terroriste peuvent la conserver, si les États et les multiples intervenants de la sûreté aérienne ne mènent pas un grand effort de recherche, de vigilance et de prévision, mais aussi de synergie dans leurs interventions.

Le risque est, dès maintenant, d'avoir affaire à des terroristes nous exposant à des périls que nous aurons souvent mal anticipés : « kamikazes » opérant avec des explosifs ingérés, que nous n'aurons pas su détecter, « cyber attaques », qui seront étudiées plus loin, neutralisant nos aéronefs menées par un individu éventuellement déséquilibré et agissant seul ou un groupe ayant appris à maîtriser les techniques informatiques, utilisation à distance de lance roquettes contre les avions...

Pour ce combat, qui peut paraître ainsi à certains égards inégal, des critiques comparent notre système à une forme de « ligne Maginot » où la politique suivie serait avant tout préventive. M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur, a estimé que nos actions consistent parfois « pour l'essentiel, en l'accumulation de sacs de sable ».

Or, M. Charles de Courson, rapporteur spécial du budget des transports aériens, a estimé, devant vos Rapporteurs, que « *les politiques de ligne Maginot sont toujours vouées à l'échec* » et que « *les terroristes sauront toujours s'adapter et contourner les dispositifs existants* ».

Pour M. Charles de Courson, les exigences américaines ont sûrement joué en la matière un rôle majeur, l'administration Bush ayant fait savoir aux pays partenaires, postérieurement aux événements du 11 septembre, que les États-Unis n'accepteraient pas l'atterrissage, sur leur sol, d'avions ne respectant par les règles de sûreté applicables Outre Atlantique.

Soucieux de maintenir leurs relations avec les États-Unis, les États européens se seraient alignés sur l'administration américaine, développant une réglementation abondante et ultra défensive, « *qui aura été en définitive surtout bénéfique pour les fabricants de matériels de sûreté qui sont à 80 % américains* ».

La politique suivie aurait, toujours selon M. Charles de Courson, un bilan coût/avantage largement défavorable.

Les inspections filtrages de passagers n'ont pas permis de détecter ainsi la présence d'explosifs, lors des tentatives d'attentats du vol Paris-Miami du 21 décembre 2001 et du vol Amsterdam-Detroit du 25 décembre 2009. La sécurisation du fret n'a pas empêché la présence dans un aéronef de produits prohibés dissimulés dans une imprimante d'ordinateur en octobre 2010.

Pour des résultats ainsi très incertains, les contrôles menés ont un coût considérable et cela paraît d'autant plus préoccupant, que le surcoût entraîné par le développement des mesures de sûreté au fil des ans est supporté *in fine* par les passagers.

Depuis les événements du 11 septembre 2001, les coûts globaux de la sûreté aérienne ont augmenté, par exemple, selon les estimations de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), de 5,4 milliards d'euros sur les aéroports de Paris Charles de Gaulle et d'Orly. Le nombre des caméras de vidéosurveillance y a été multiplié par sept, les contrôles aux postes d'inspection filtrage se sont fortement développés et les équipes d'agents de sûreté aéroportuaire ont été considérablement étoffées.

Les dépenses d'ensemble de la sûreté aérienne pourraient s'élever, pour l'année 2011, selon les services du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, à 860 millions d'euros, ces dépenses étant affectées, pour près de 80 %, à la sûreté aérienne et aéroportuaire proprement dite, le reste allant à des dépenses de sécurité aérienne (services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs, prévention du péril aviaire, contrôles environnementaux).

Ces dépenses ont été financées par la « taxe de sûreté » elle-même incluse dans la « taxe d'aéroport » payée par les passagers en même temps que leur billet et qui représentait 2,73 euros par billet en 2001, 8,05 euros en 2003 et, aujourd'hui, 11,50 euros ⁽¹⁾.

Exagérément défensive pour M. Charles de Courson, la politique conduite ferait, de surcroît et, il faut citer alors un autre intervenant devant la mission d'information, le criminologue Christophe Naudin, « *une place insuffisante à l'humain* ».

(1) Vos Rapporteurs demandent que soit permise dans l'avenir une identification du montant de la taxe de sûreté sur le billet.

Et cela de deux façons :

« En se concentrant à l'excès sur la recherche des objets, alors que ceux-ci ne sont pas par eux-mêmes dangereux ; c'est l'usage que certaines personnes peuvent en faire qui peut poser problème » ;

« En faisant une confiance excessive à la technique, alors que nous ne sommes pas confrontés à un problème de technologie, mais qui est plutôt lié aux personnes utilisatrices de cette technologie ».

3. Des menaces qui persistent

La plupart des personnes auditionnées par la mission d'information ont insisté sur la gravité et la permanence des menaces, ce que pourrait résumer la formule utilisée par M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières : « la menace terroriste est réelle et actuelle ».

Il est de fait que les menaces traditionnelles se diversifient, que de nouvelles menaces se profilent, que certains contrôles demeurent particulièrement fragiles.

a) Les menaces traditionnelles se diversifient

• Après le temps des armes, est-ce celui des explosifs ?

Les contrôles de passagers et de leurs bagages de cabine portent traditionnellement sur la recherche d'armes pouvant conduire à des actes malveillants dans les aéronefs.

Aussi, les postes d'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages comportent-ils des portiques de détection métalliques (fixes), des magnétomètres (portatifs), des appareils de contrôle radiologiques. Cette protection reste indispensable, quand on observe que de nombreux objets peuvent devenir des « armes par destination » : couteaux, ciseaux, limes à ongles ...

C'est, sans doute, le renforcement des contrôles sur tous les objets métalliques, ainsi, d'ailleurs, que sur les objets contondants (marteaux, tournevis, clubs de golf, battes de base-ball...), à la suite des événements du 11 septembre, qui a conduit les candidats aux actions terroristes à se tourner vers les explosifs.

Le danger constitué par ces derniers a été souligné fortement par plusieurs responsables auditionnés par vos Rapporteurs, M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (DGAC), M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF) ou M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur (DCRI). Ce dernier a rappelé ainsi, que l'usage d'explosifs dans un avion est redoutable, en ce qu'il entraîne un phénomène de dépressurisation immédiate de l'appareil.

Les principales tentatives d'attentats aériens récemment déjouées (sur le vol Paris-Miami en décembre 2001, sur le vol Amsterdam-Detroit en décembre 2009) prévoyaient précisément le recours à des explosifs en poudre, que les terroristes avaient dissimulés, dans une chaussure, pour le premier, sous ses vêtements, pour le second. **Et il est essentiel de noter que, dans les deux cas, l'inspection filtrage n'avait pas permis de déceler la présence de ces engins explosifs.**

Ce sont bien des explosifs qui ont été utilisés, lors des attentats de Madrid en 2004, puis de Londres en 2005 et les tentatives d'attentats déjouées à nouveau à Londres en août 2006 concernaient également l'usage d'explosifs, cette fois liquides.

Comment combattre le recours possible aux explosifs ?

Sûrement par l'interdiction maintenue d'emporter des liquides à bord, cette mesure communautaire que l'on a précédemment analysée et qui ne devrait être levée qu'en avril 2013. Il pourrait être nécessaire, d'ailleurs, de proroger cette mesure au-delà de cette dernière date, si les moyens techniques d'analyse n'étaient alors toujours pas efficaces.

Il faut encourager aussi le développement de l'identification des « précurseurs », ces produits qui concourent à la fabrication des explosifs artisanaux et en restreindre l'accès, développer la recherche de moyens de détection appropriés notamment sur les explosifs « binaires », qui associent des produits individuellement inoffensifs, encourager les constructeurs d'avions à rendre les aéronefs moins sensibles aux dommages entraînés par de « petits » explosifs et recourir, en toute hypothèse, au renseignement, qui a apporté la preuve de son efficacité, à plusieurs reprises.

• Après le temps de l'aérien, est-ce celui aussi des autres modes de transport ?

Notre collègue Charles de Courson, rapporteur spécial du budget des transports aériens, a rappelé, lors de son audition par la mission d'information, que les actions anti-terroristes se focalisaient depuis de longues années, sans doute, sur l'impulsion des autorités américaines, sur le secteur du transport aérien, alors que des attentats menés sur d'autres modes de transport peuvent être particulièrement meurtriers, comme l'ont montré les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005, qui visaient le transport ferroviaire.

Pourquoi cette polarisation sur l'aérien ? La possibilité de provoquer des dommages considérables dans un habitacle dédié au transport de masse, l'aéronef, à partir d'une petite quantité d'explosifs (contrairement à ce qui serait nécessaire dans un train), le retentissement médiatique particulier qu'a inmanquablement le détournement ou la destruction d'un avion, le fait aussi que les avions civils apparaissent à la fois comme un symbole de la modernité occidentale et du rapprochement entre les hommes, peuvent inspirer les « candidats » à l'action

terroriste. La communauté internationale s'est dès lors préoccupée prioritairement du secteur aérien, jugeant moins aigus les problèmes de sûreté des transports ferroviaires, où, sauf au Japon, les contrôles sont bien moindres, mais aussi maritimes, fluviaux ou routiers.

Pourtant, M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur (DCRI), a attiré l'attention de la mission d'information sur la possibilité, dans l'avenir, d'attentats très graves opérés dans le secteur maritime sur des marchandises transportées par conteneurs.

Vos Rapporteurs souhaitent citer une observation faite il y a près de dix ans, le 2 mai 2002, par la Conférence européenne des ministres des transports et que reprenait M. Thierry Mariani dans le rapport d'information sur la sûreté du transport aérien en Europe, qu'il avait présenté le 12 avril 2005 au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

« Si, précisait ce document, 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 ».

Une approche multimodale du risque terroriste est donc indispensable aujourd'hui.

• **Après le temps des passagers, est-ce aussi celui du fret ?**

Comme l'a fait remarquer M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (DGAC), la communauté internationale a longtemps pensé que le secteur du fret n'intéressait pas les terroristes, puis est intervenue, en octobre 2010, l'alerte du Yémen, à la suite d'une tentative d'attentat sur des marchandises à destination des États-Unis, déjouée par les activités de renseignement.

Ce nouvel épisode terroriste, particulièrement préoccupant, **lorsqu'on mesure que 60 % des expéditions de fret aérien empruntent des avions de transport de passagers** a conduit la Commission européenne, à renforcer la sûreté des activités de transport de marchandises, en mettant en œuvre un plan d'action européen sur le fret en provenance des États situés en dehors de l'Union européenne.

M. Philippe Klayman, préfet délégué à la sécurité de Paris Charles de Gaulle et du Bourget, a particulièrement mis l'accent, devant vos Rapporteurs, sur les imperfections du contrôle du fret. Il précisait ainsi : *« des progrès restent à*

réaliser en ce qui concerne le fret. Ce qui arrive sur la plate-forme est bien contrôlé ; ne livrent celle-ci que des entreprises ayant été vérifiées ; lorsque l'on procède, en revanche, à des livraisons importantes, on ne vérifie pas toujours la totalité des marchandises. Des camions peuvent faire l'objet d'un accompagnement par du personnel d'Aéroports de Paris à l'aller et au retour, mais cela ne remplace pas le « contrôle X » du chargement. »

Plusieurs représentants des syndicats de salariés des sociétés de surveillance se sont accordés, de la même façon, pour estimer, lors d'une table ronde organisée avec les professionnels par vos Rapporteurs, que « la problématique du fret est le talon d'Achille de la politique de sûreté ».

Dans une résolution sur la sûreté aérienne qu'il a adoptée le 6 juillet 2011, le Parlement européen soulignait, à son tour, les insuffisances du contrôle actuel du fret : *« Considérant, déclaraient notamment les députés européens, que le fret et le courrier chargés à bord d'avions de passagers constituent une cible pour les terroristes ; qu'étant donné que le niveau de sécurité applicable au fret et au courrier est bien moins rigoureux que pour les passagers, il est nécessaire de renforcer les mesures de sécurité pour le fret et le courrier chargés à bord d'avions de transport de passagers... »*

Il faut noter aussi qu'une activité, celle du fret express, présente des contraintes particulières en termes de volume et de rapidité et que, dans ce secteur, une connaissance précise des données disponibles est indispensable avant la phase du décollage.

Il a été indiqué à vos Rapporteurs que la Commission européenne prépare actuellement un projet de règlement relatif à la sécurisation de l'ensemble de la chaîne du fret.

Pour vos Rapporteurs, il est nécessaire que chaque maillon de la chaîne du fret (producteur, expéditeur, emballageur) soit responsable de « sa partie » de la chaîne, l'État exerçant un contrôle sur chacun de ces maillons.

b) De nouvelles menaces se profilent, encore mal connues et mal analysées

Certaines d'entre elles concernent des armes déjà utilisées à l'appui d'actes terroristes.

• Au premier rang de ces nouvelles menaces, de ce « néo terrorisme », figurent les « **armes NRBC** », **nucléaires, radiologiques, biologiques (bactéries, virus), chimiques**, auxquelles il pourrait être aujourd'hui recouru, du fait du phénomène mondial de dissémination des armes de destruction massive (ADM).

Ce sont, selon les travaux du Secrétariat général de la défense nationale et de la sécurité nationale (SGDSN), des menaces à prendre profondément en compte, en raison de leur impact potentiellement très important, de la grande

faiblesse des dispositifs existants pour contrer ces nouveaux agents (tout particulièrement l'insuffisante information des personnels des sociétés de sûreté), de la possibilité aussi d'utiliser comme vecteurs de petits aéronefs.

On observe, à l'inverse, que le recours à ces armes demeure complexe, contrairement à ce qui se produit pour les explosifs. Le secteur aérien ne constitue en outre peut-être pas une cible privilégiée ; pour les « candidats » à l'action terroriste par arme chimique ou bactériologique, les transports collectifs souterrains sont peut-être plus « intéressants », du fait du confinement des agents toxiques qui peut s'y produire.

- Avec l'utilisation de plus en plus importante des **techniques informatiques** en aéronautique civile, vos Rapporteurs veulent souligner aussi le risque que constituent les « cyber-attaques », dont nous n'avons pas nécessairement aujourd'hui une vision très précise.

L'informatique est utilisée, en effet, de plus en plus pour la gestion des activités des différents acteurs du transport aérien, à bord même des avions et pour les échanges de données entre les activités au sol et les aéronefs, notamment en matière de contrôle aérien. L'exemple de l'Airbus A 380 montre bien le poids décisif qu'ont désormais les équipements informatiques et le risque induit de paralysie de ces techniques venant d'acteurs terroristes ayant appris à les connaître et à les maîtriser.

- Mais, les nouvelles menaces peuvent porter aussi sur de **nouvelles zones aéroportuaires**. Si la lutte anti-terroriste s'est longtemps focalisée sur la « zone de sûreté » d'un aéroport, celle dont l'accès est ainsi réservé (les zones d'embarquement, le « côté pistes »), la zone dite « publique » ou « zone ville » actuellement peu protégée peut être considérée désormais, elle aussi, comme fortement menacée.

En raison des contrôles moindres dont elles font l'objet, de l'attractivité qu'offrent souvent les aéroports, les infrastructures aéroportuaires peuvent ainsi inspirer, elles aussi, des attaques terroristes très graves, alors qu'elles représentent un potentiel de transport décisif au profit des acteurs économiques et de défense (voitures piégées dans les parcs de stationnement, attentats visant les files d'attente aux comptoirs d'enregistrement...).

- Et il faut retenir enfin, au nombre des nouvelles menaces, **l'utilisation possible de missiles sol-air portables, (les MANPADS, « man portable air defense systems »)** par des groupes terroristes.

La possession, l'exportation et le trafic de ces armes font l'objet d'un contrôle rigoureux dans le cadre de l'accord conclu entre quarante et un États, dont la France, à Wassenaar aux Pays-Bas, le 12 mai 1996, accord qui prévoit un contrôle multilatéral d'exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage.

Il apparaît pourtant, que plusieurs milliers de missiles seraient actuellement en circulation, au sein d'organisations terroristes ou non gouvernementales.

Ces armes ont déjà été utilisées, donnant lieu à deux tirs sur des avions civils (un avion de ligne israélien, au décollage de Mombassa au Kenya, le 28 novembre 2002, un Airbus DHL, au décollage de Bagdad, le 22 novembre 2003).

Face à cette nouvelle menace redoutable, plusieurs réponses ont été imaginées : la dissuasion, par des actions de surveillance, des abords des aéroports, la protection des aéronefs, pour réduire la probabilité d'atteinte en cas de tir, l'action même sur la conception des futurs avions, pour diminuer leur vulnérabilité et, évidemment, le renseignement aidant à prévenir des projets d'attaques.

c) Certains contrôles demeurent fragiles

Certains contrôles restent particulièrement fragiles : ils portent sur certains types de vols comme sur des activités exercées à compter de la limite de la « zone de sûreté ».

• **Un type de contrôle insuffisamment efficace est celui des « vols entrants ».**

M. Francis Delon, secrétaire général du Secrétariat général de la défense nationale et de la sécurité intérieure (SGDSN), a estimé, devant vos Rapporteurs, que « *la problématique des vols entrants est une des grandes faiblesses du système français* ».

Il apparaît, en effet, que les contrôles actuellement effectués portent essentiellement sur les vols *au départ* de nos plates-formes aéroportuaires, ces contrôles étant effectués suivant les règles strictes posées principalement par la réglementation internationale et européenne.

Les passagers en correspondance dans nos aéroports font certes l'objet d'inspections filtrages, comme le prévoit, là encore, la réglementation européenne.

Une lacune existe, en revanche, pour les vols à l'arrivée sur notre territoire, sur les « *vols entrants* » sur lesquels ne sont pas pratiqués de contrôles spécifiques. Un « candidat » à l'action terroriste, éventuellement porteur d'objets prohibés, pourrait d'une part, faire exploser l'avion ou le détourner pendant le vol, d'autre part, commettre un attentat à l'arrivée sur l'une de nos plates-formes (zone de sûreté ou aérogare), son comportement suspect ou le fait qu'il transporte, par exemple, des explosifs n'ayant pu être détecté.

Cette question se pose avec acuité, du fait que les vols en provenance de certains pays font l'objet de contrôles de sûreté beaucoup moins efficaces que les

nôtres, comme l'a montré l'exemple du vol Northwest 253 Amsterdam-Detroit le 22 décembre 2009, où le jeune terroriste avait embarqué au Nigeria où les contrôles sont moins stricts.

Les plates-formes aéroportuaires de certains pays principalement africains (notamment celles de Bamako, Niamey ou Nouakchott) et asiatiques pratiquent des contrôles qui apparaissent tout à fait insuffisants, comme l'ont révélé plusieurs audits réalisés à la demande même des États concernés, en partenariat avec des pays occidentaux (Allemagne, États-Unis, France, Royaume-Uni). Les compagnies américaines et israéliennes viennent compléter, dans des « contrôles de second niveau » les inspections effectuées sur place, en envoyant des agents de sûreté sur les plates-formes aéroportuaires concernées. Il en va de même, pour les compagnies françaises, Air France principalement ou Aigle Azur. Mais, ce renforcement des contrôles n'est pas toujours prévu dans le cas de compagnies étrangères, notamment les plus « petites » d'entre elles.

Les risques élevés présentés par les « vols entrants » ont été soulignés par plusieurs personnalités rencontrées par vos Rapporteurs, le ministre en charge des transports, M. Thierry Mariani, M. Charles de Courson, rapporteur spécial du budget des transports aériens, M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale et de la sécurité nationale (SGDSN), M. Philippe Klayman, préfet délégué à la sécurité à Roissy Charles de Gaulle et au Bourget, M. Charles Yvinec, directeur de la sûreté à Air France.

Ce thème a été souvent évoqué par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et a été récemment soumis à la Commission européenne, qui pense actuellement n'avoir ni le droit ni les moyens de contrôler certains aéroports étrangers.

Pour vos Rapporteurs, cette question doit être abordée dans le cadre national et européen, mais aussi au plan international, celui de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui réunit de nombreux États et a su examiner, dans le passé, des difficultés inédites en aéronautique civile.

Vos Rapporteurs proposent également que soient explorées plusieurs pistes de réflexion : le développement d'une cartographie des aéroports « à risques » avec la possibilité de créer une « liste noire » d'aéroports, comme cela existe en matière de sécurité aérienne ; l'implication, dans l'amélioration de la situation locale, des compagnies qui utilisent ces plates-formes pour venir en Europe ; l'aide financière éventuelle apportée par l'Union européenne à des pays tiers qui veulent augmenter leur niveau de sûreté, mais n'en ont pas les moyens.

Le problème des « vols entrants » ne concerne d'ailleurs pas que les passagers ; il se pose aussi dans le secteur du fret, auquel s'applique traditionnellement le principe sûrement discutable, au regard de notre expérience des actions terroristes, selon lequel « *tout objet ayant volé est réputé sécurisé* ». Il est nécessaire, là aussi, d'identifier les aéroports « à risques » ; le projet de

règlement que prépare la Commission européenne sur la sécurisation de l'ensemble de la chaîne du fret, que l'on a mentionné précédemment pourrait apporter des éléments de solution sur ce point.

Ce qui est dit des pays aux contrôles incertains et du transport des marchandises pourrait peut-être être appliqué, d'ailleurs, aux États dans lesquels les contrôles de sûreté sont particulièrement développés.

Vos Rapporteurs observent ainsi que les contrôles de passagers, bagages, marchandises... sont présumés avoir été bien effectués, lorsque l'on est en présence, par exemple, de vols en provenance des États-Unis. Ils pensent fortement que ce dispositif, cette logique méritent aussi un examen approfondi en termes de risques encourus.

L'on pourrait d'ailleurs imaginer d'avoir, vis-à-vis des procédures appliquées aux États-Unis, le même niveau d'exigence que celui qui nous est imposé par eux dans nos aéroports.

• Les contrôles portant sur les activités exercées à compter de la limite de la « zone de sûreté » sont toujours délicats.

Vos Rapporteurs ne veulent évidemment manifester, en disant cela, aucune suspicion à l'égard des personnels navigants ou de ceux qui travaillent dans les « zones réservées » des aéroports, mais simplement rappeler que les enjeux de la sûreté sont de plus en plus forts, à mesure que l'on s'approche des avions.

C'est ainsi que l'accès aux « zones réservées » des aéroports n'est autorisé, outre évidemment aux passagers munis d'un titre de transport, qu'aux personnels de ces aéroports, des compagnies aériennes ou des sociétés de services détenteurs d'un « badge de sûreté » ; la délivrance de ce dernier est conditionnée au suivi par le demandeur d'une session de sensibilisation à la sûreté et à l'approbation de sa demande par les services de police.

On ne peut exclure pourtant, comme l'a estimé, lors de son audition par la mission d'information, M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (DGAC), l'hypothèse de terroristes ayant réussi à « s'infiltrer » dans la « zone réservée » particulièrement étendue et donc difficile par nature à surveiller ; on ne peut exclure, de la même façon, l'hypothèse de personnels navigants techniques ou commerciaux « retournés » par un mouvement terroriste.

Lors de la table ronde des organisations syndicales des personnels de sûreté organisée par vos Rapporteurs, plusieurs intervenants ont souligné, par ailleurs, les risques présentés, au plan de la sûreté, par les activités d'assistance aéroportuaire (« *handling* »), telles que la manutention des bagages ou les activités de nettoyage des avions.

Ils ont rappelé, par exemple, que les bagagistes sont certes « badgés », mais qu'il n'est pas exigé d'eux, à la différence des agents de sûreté aérienne, un « double agrément » ; il en va de même pour les personnels des sociétés de nettoyage, qui effectuent, dans les avions, des activités de « *clean and search* » ; ces personnels peuvent en outre passer directement d'avions « à l'arrivée » à des avions « au départ », sans être soumis à l'inspection filtrage et pourraient ainsi récupérer des objets prohibés dans un avion « arrivant » et les transférer dans un avion avant son décollage d'une de nos plates-formes. La possibilité de personnes « infiltrées » ou « retournées » n'est là aussi pas à exclure.

Ajoutons à cela une pratique trop souvent constatée dans la zone dite « côté pistes », où la règle qui impose la présence de trois agents autour de chaque avion est loin d'être toujours respectée.

Se pose également la question des « badges » d'accès aux zones réservées non restitués par leurs titulaires, quand ils quittent leurs fonctions. Leurs anciens employeurs pourraient être considérés comme responsables de ces « badges ».

Vos Rapporteurs demandent enfin que soit envisagée la mise en place de contrôles biométriques sur des espaces fermés situés en dehors des zones protégées, qui présentent de l'importance pour la sûreté aérienne.

B.— DES OUTILS ET DES PROCÉDURES QUI RESTENT PERFECTIBLES

Les différents outils et procédures auxquels recourt la politique de sûreté aérienne présentent des imperfections régulièrement analysées :

– la technique classique de contrôle qui repose sur l'inspection filtrage et l'action des agents de sûreté aérienne est critiquée ;

– les modes de contrôle fondés sur le renseignement et l'information doivent être encore valorisés et développés ;

– les formules modernes de contrôle récemment apparues en France (scanners corporels, « *profiling* ») sont encore trop peu utilisées.

1. L'inspection filtrage et l'action des agents de sûreté aérienne : une technique critiquée

L'inspection filtrage est, comme vos Rapporteurs l'ont indiqué précédemment, l'outil emblématique du contrôle. Cette technique aujourd'hui encadrée par la réglementation européenne s'applique aux passagers et à leurs bagages, aux personnels d'aéroports, aux personnels navigants, comme à ceux des sociétés de sûreté et de services ; elle concerne également les véhicules pénétrant dans les « zones réservées » des aéroports.

a) L'inspection filtrage suscite depuis longtemps des critiques et des insatisfactions

• Certaines tiennent à sa portée, à son étendue. L'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages de cabine ne peut ainsi et, ce point est essentiel, « être approfondie pour tous les passagers, indiquait à vos Rapporteurs M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (DGAC), car il faut éviter de ralentir les flux et assurer un équilibre entre sûreté et facilitation de la circulation. »

Ainsi, au-delà d'un contrôle indistinct portant sur tous les passagers au départ et en correspondance, existent des formules de contrôle « aléatoires » et « ciblés », plus approfondis, mais qui ne s'appliquent par nature pas à tous. **Le partage entre ces différents types de contrôles n'est d'ailleurs pas clairement établi et vos Rapporteurs demandent que le Gouvernement définisse dans un rapport remis au Parlement dans un délai d'un an une doctrine précise sur ce point, tenant profondément compte des exigences de la sûreté comme de la circulation aériennes.**

L'inspection filtrage est ensuite souvent mal perçue par les passagers, qui, surtout lorsqu'ils sont usagers habituels du transport aérien, peuvent la juger contraignante, voire trop intrusive. Les passagers déplorent aussi parfois de se voir retirer des objets interdits de transport en cabine, avec l'impossibilité dans la pratique de les récupérer.

Vos Rapporteurs suggèrent au Gouvernement d'étudier la possibilité de rétablir la procédure de « retrait provisoire de sûreté » pour les objets prohibés, qui permettrait aux passagers de ne pas en être privés définitivement.

L'inspection filtrage actuelle est critiquée également par les personnels navigants, soumis aux mêmes contrôles que les passagers, depuis les événements du 11 septembre 2001 et qui déclarent souvent ne pas comprendre pourquoi ils semblent tenus ainsi en suspicion, alors qu'ils assument des missions essentielles de sûreté et de protection des passagers à l'intérieur des aéronefs. Les personnels navigants demandent ainsi que soient prévus pour eux un statut particulier en matière de contrôle, ainsi que l'existence de « filtres dédiés » pour l'accès aux « zones réservées ».

• Les critiques qu'inspire l'inspection filtrage portent également sur son coût, comme on l'a vu précédemment, d'autant que l'efficacité des contrôles est loin « d'être toujours au rendez-vous ».

Lors de son audition par la mission d'information, traitant de ce thème de l'efficacité des contrôles, M. Charles de Courson, rapporteur spécial du budget des transports aériens a indiqué ainsi, qu'il avait lui-même tenté, sur des lignes intérieures, à 11 reprises, de faire passer, à l'inspection filtrage, des armes et des explosifs et que 10 de ces tentatives avaient connu un succès.

Vos Rapporteurs ont rappelé précédemment, que les auteurs de deux tentatives graves d'attentats à l'explosif, sur un vol Paris- Miami, en décembre 2001, puis sur un vol Amsterdam- Detroit, en décembre 2009 avaient pu franchir l'inspection filtrage, sans que les produits explosifs qu'ils transportaient aient été détectés.

Mais, le procès en inefficacité des contrôles traditionnels de sûreté et de l'activité des agents de sûreté aura sans doute été surtout instruit, dans la période récente, par les auteurs de l'émission télévisée « Envoyé Spécial » du 6 janvier 2011, qui entendaient dénoncer les failles de la lutte antiterroriste dans les aéroports français.

Deux journalistes, Mme Linda Bendali et M. Matthieu Lere, que vos Rapporteurs ont auditionnés, ont démontré alors, qu'ils avaient pu déjouer les systèmes de contrôle des aéroports de Paris Charles de Gaulle et de Marseille et faire passer, à l'inspection filtrage, une arme, en l'espèce, un pistolet semi-automatique de calibre 9 mm, arme qu'ils avaient démontée et placée dans deux bagages de cabine. Les deux journalistes ont pu faire ainsi deux voyages avec cette arme démontée et même la remonter dans les toilettes de l'avion.

Mme Bendali et M. Lere ont, toujours dans cette même émission télévisée, présenté une séquence sur les conditions de formation des personnels de sûreté, donnant à penser que certains centres dispensaient une formation peu sérieuse, les examens semblant parfois, par ailleurs, tout simplement « truqués ». Devant vos Rapporteurs, les deux journalistes ont, d'une façon générale, émis un jugement particulièrement négatif sur l'inspection filtrage actuelle, en estimant : « *le système est insuffisamment crédible aux yeux des personnels, des passagers, des éventuels terroristes ; il n'apparaît pas crédible à l'opinion publique. Et les agents de sûreté, s'ils se sentent sous pression, ne pensent pas du tout être au cœur de cette organisation...* ». Ils ont fait remarquer que la règle très simple, selon laquelle les bagages de cabine doivent être disposés « à 45° » sur les tapis roulants, afin de permettre une analyse rigoureuse de leur contenu, était parfois oubliée par les agents de sûreté.

Vos Rapporteurs remarquent, que les deux journalistes ne sont pas parvenus à faire passer à l'inspection filtrage des munitions, en même temps qu'une arme. Ils estiment que la condamnation portée dans l'émission télévisée ne tient sans doute pas suffisamment compte des progrès et des succès obtenus par cette technique de contrôle, que l'on a précédemment analysés.

Mais, ils pensent aussi, que les critiques formulées auront permis de réfléchir aux imperfections des contrôles pratiqués par les agents des sociétés de sûreté.

b) L'action des agents de sûreté

De fait, trois faiblesses affectent l'activité de ces agents, nuisant ainsi à l'efficacité des opérations d'inspection filtrage :

– le recrutement et la formation des agents de sûreté s’opèrent dans des conditions insatisfaisantes ;

– les agents de sûreté eux-mêmes sont victimes de conditions de vie et de travail parfois peu compatibles avec la vigilance qu’exige leur activité de contrôle ;

– la gestion des marchés par les donneurs d’ordre est loin d’être optimale.

► ***Le recrutement et la formation des agents de sûreté***

La formation dispensée aux agents des sociétés de sûreté est aujourd’hui, selon les termes utilisés par le ministre chargé des transports M. Thierry Mariani, « insuffisante et mal adaptée ».

Pour M. Naudin, criminologue, « *les formations dispensées sont de complaisance et le taux d’échec aux examens est presque nul...* ». Les représentants syndicaux des personnels de sûreté aérienne réunis en table ronde par vos Rapporteurs ont émis des analyses comparables, jugeant, par exemple, que le taux de réussite au certificat de qualification professionnelle « *est anormalement haut (près de 100 %), les centres de formation liés à des contraintes de réussite préparant les candidats aux questions de l’examen et non à un métier...* ».

Vos Rapporteurs estiment que l’institution en 2009 du certificat de qualification professionnelle (CQP) a représenté un progrès important et accru le degré de professionnalisme des agents, mais ils sont sensibles aussi aux analyses que tenait devant eux, M. Christophe Naudin qui leur a déclaré : « *la sélection ne doit pas se faire sur les diplômes, mais prendre en compte les qualités physiques, notamment la capacité à voir les couleurs, le calme des personnes concernées, leur capacité à se concentrer...* ».

Les représentants des organisations syndicales entendus par la mission d’information ont fait valoir que la formation actuelle « *ne prévoit pas suffisamment de manipulations sur de vrais objets...* », qu’elle « *devrait être plus axée sur le gestuel, le contrôle du « verbal », la capacité à gérer le stress, à situer les objets dans l’espace... Il en va de l’image des personnels et de l’acceptation par le public de leur mission...* ».

Après avoir entendu les diverses parties prenantes à la question du recrutement et de la formation des agents de sûreté et avoir visité eux-mêmes un centre de formation ⁽¹⁾, vos Rapporteurs proposent un aménagement des règles applicables s’articulant en plusieurs points :

(1) Vos Rapporteurs ont visité le centre de formation d’Alyzia Sûreté, qui exerce une sélection rigoureuse, ne retenant que douze stagiaires pour cinquante candidats en moyenne.

– la définition d'un standard de recrutement commun à toutes les entreprises de sûreté, des tests psychotechniques relatifs aux capacités de concentration des demandeurs et à leurs capacités visuelles, essentielles pour l'interprétation de l'imagerie radioscopique pouvant être notamment envisagés ;

– l'élévation du niveau du certificat de qualification professionnelle ;

– la mise en place de centres d'examen communs avec la présence d'une autorité de l'État pour valider le CQP ;

– une formation accrue des agents à la reconnaissance et à la manipulation des divers types d'armes (particulièrement les NRBC) et d'explosifs ;

– la mise en place d'une véritable formation professionnelle continue, celle-ci, effectuée sur poste, alors qu'elle devrait l'être en centre de formation, répondant trop souvent aujourd'hui pour l'essentiel aux demandes immédiates des donneurs d'ordre ; cette formation continue devrait comprendre une information régulière sur les niveaux de risques effectuée par les agents de l'État ;

– la création de véritables « métiers » (passagers, bagages, fret) et de « carrières » pour les agents.

La mission d'information observe également qu'il n'existe pas toujours de distinction rigoureuse entre les centres de formation et les sociétés de surveillance ; **elle demande qu'une réflexion soit conduite sur la pertinence d'un tel lien**. Vos Rapporteurs s'étonnent, par ailleurs que les montants réclamés aux candidats aux stages de formation puissent atteindre, dans certains cas, des niveaux plutôt élevés (1 500 euros en moyenne, selon plusieurs témoignages) ⁽¹⁾.

Ils observent enfin qu'une certification des agents de sûreté eux-mêmes doit être mise en place à compter du 1^{er} janvier 2012. Il semble pourtant que l'on ne dispose pas d'informations sur le système qui sera mis en place ; il n'est pas possible, en outre, de déterminer si le certificat de qualification professionnelle répondra à cette exigence de certification.

► *Les conditions de travail des agents de sûreté*

Les personnels de sûreté sont les victimes de conditions de vie et de travail difficiles, parfois peu compatibles avec la vigilance et la concentration qu'exige leur activité de contrôle, conditions de vie et de travail qui nuisent

(1) Cette remarque concerne 20 % des stagiaires qui se présentent en « candidats libres » ; 80 % des candidats sont recrutés en amont par les sociétés de sûreté qui utilisent, pour la formation, la technique des contrats de professionnalisation.

dès lors à leur efficacité et compliquent leur acceptation par les personnes contrôlées.

M. Patrick Thouverez, président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne (SESA) a souligné, lors de son audition par la mission d'information, les problèmes que rencontrent au quotidien les agents de sûreté opérant notamment à Paris Charles de Gaulle : *« ceux-ci souffrent d'un manque de reconnaissance : ils connaissent, par exemple, leurs plannings le 23 du mois pour le mois suivant, ce qui les conduit à estimer qu'ils ne maîtrisent pas leur vie. Les contrats passés l'étant pour trois ans, les entreprises n'ont qu'une faible visibilité et n'investissent pas dans des cantines. Ceci amène les agents à prendre leurs repas dans des salles de repli. De surcroît, les agents sont mal intégrés par les autres personnels des aéroports et viennent de bassins d'emploi difficiles, ce qui accentue encore leur malaise. Roissy constituant une structure énorme mélangeant le grand luxe et la pauvreté, ils ne peuvent se l'approprier.*

« Ces mêmes agents sont également soumis à de multiples contrôles (par ADP, la DGAC, la vidéosurveillance) et ont le sentiment d'être les « parents pauvres » de la sûreté aérienne par rapport aux forces de l'ordre. Leurs revenus restent acceptables, un agent gagnant 1,5 fois le SMIC au bout d'un an. Ce sont plutôt des questions de reconnaissance qui se posent à ces personnels, qui ont, par exemple, des vestiaires très modestes. Leur malaise est sans doute plus fort à Paris qu'en province ; il conduit à la multiplication des préavis de grève. 70 % des agents de sûreté sont en contact direct avec le public, vis-à-vis duquel ils ont un complexe : ce sont eux qui présentent le plus fort taux d'absentéisme... ».

De la même façon, M. Christophe Naudin, criminologue, a estimé, devant vos Rapporteurs, qu'« *il faut mentionner les pressions démesurées exercées par les aéroports sur les sociétés de sûreté, qui vivent des conditions de travail anormales, de la précarisation, l'absence de climatisation, le fait que les sociétés ne réalisant pas de marges ne peuvent entreprendre aisément des actions de formation... Il existe un énorme taux d'absentéisme, un développement des arrêts maladie, cependant que la médecine du travail s'avère inadaptée... ».*

Lors de la table ronde organisée par vos Rapporteurs avec les organisations syndicales des personnels de sûreté, plusieurs intervenants ont fait remarquer, que la règle préconisée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), suivant laquelle des changements de postes doivent être effectués toutes les vingt minutes sur les postes d'inspection filtrage (PIF) est loin d'être toujours respectée et que les PIF « tournent » souvent en sous-effectif (4 agents au lieu de 5 ou 6) ⁽¹⁾.

(1) L'autorisation des agents de l'État est nécessaire pour ouvrir un PIF en dessous de quatre agents. On voit se développer la formule des « PIF mutualisés » avec un portique de sécurité commun à deux postes d'inspection filtrage.

De telles situations ne peuvent que nuire à la vigilance exigée des agents de sûreté et donc à leur efficacité.

Comme M. Patrick Thouverez, président du SESA, vos Rapporteurs estiment que *« la question du bien-être des agents de sûreté aéroportuaire est centrale. Ces derniers ont affaire à de très grands opérateurs que sont les gestionnaires d'aéroports, les compagnies aériennes et l'État. Face à ce monde, ils ont du mal à trouver leur place. »*

Vos Rapporteurs l'ont mesuré eux-mêmes : les agents de sûreté ont une trop faible maîtrise de leur temps et donc, de leur vie privée, travaillant en horaires décalés, y compris les dimanches et les week-ends, voyant leurs plannings changer trop souvent, sans compter les retards d'avions, qui les obligent à rester sur la plate-forme. Ils doivent exercer leur activité debout, tout en étant contraints à de nombreuses flexions imposées par les contrôles⁽¹⁾. Ils se heurtent trop souvent à l'incompréhension des passagers inspectés, la réglementation retenue en 2006 pour l'emport de liquides ayant, par exemple, selon de nombreux agents de sûreté, fréquemment engendré des situations de conflit.

Or, l'acceptation par les passagers des démarches de sûreté aérienne est, comme on l'a déjà fait remarquer, essentielle. Et cette acceptation paraît loin d'être acquise. Selon une enquête sur « l'image de l'aviation civile en 2010 » effectuée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), 51 % des Français jugeaient, en 2010, les contrôles de sûreté « tout à fait nécessaires » (ils étaient 81 % en 2006), 28 % les trouvaient « très rassurants », toujours en 2010 (au lieu de 51 % en 2006).

Vos Rapporteurs, prenant en compte une demande unanime exprimée par les représentants des personnels de sûreté aérienne, souhaitent que les conditions de travail de ces derniers soient ainsi renégociées, afin qu'ils bénéficient d'avantages comparables à ceux des autres personnels aéroportuaires, à tout le moins l'accès aux restaurants d'entreprises, des locaux corrects, ainsi qu'une participation accrue des employeurs aux déplacements domicile-travail.

Ils demandent également que des actions spécifiques soient menées pour améliorer l'ergonomie des postes de travail des agents de sûreté. Ils estiment aussi qu'une amélioration des conditions de vie et de travail de ces derniers passe nécessairement par une revalorisation de leurs rémunérations.

Afin d'accroître la reconnaissance qui fait défaut à ces agents, de mieux les intégrer dans l'univers aéroportuaire, vos Rapporteurs se déclarent favorables à la création d'un uniforme national, qui soit commun aux

(1) Les organisations syndicales des personnels de sûreté ont longtemps demandé la mise en place, dans les postes d'inspection filtrage, de promontoires permettant aux agents de fouiller les passagers, sans avoir à se baisser.

différentes sociétés et ne puisse être confondu avec celui des personnels de la police ou de la gendarmerie ou encore des personnels des compagnies aériennes. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) a créé précisément un groupe de travail à cette fin, dont les conclusions doivent être rendues prochainement.

Faisant écho là aussi à une demande unanime exprimée par les organisations des personnels de sûreté, lors de la table ronde organisée par la mission d'information, **vos Rapporteurs soulignent l'intérêt de prévoir une assermentation des agents de sûreté aéroportuaire**, à l'image de ce qui est prévu pour les agents de la SNCF. Cette mesure renforcerait leur reconnaissance par le public et par le milieu aéroportuaire, accroîtrait leur sens des responsabilités et pourrait les aider à assurer leur défense, dans les hypothèses, en réalité assez fréquentes, de conflits avec les personnes contrôlées.

Vos Rapporteurs estiment enfin qu'une négociation devrait être engagée par le Gouvernement avec les sociétés de sûreté et les représentants des personnels pour prévoir un système de « reprise à 100 % » des agents, lors de la perte par une société d'un marché.

➤ *La gestion des appels d'offre*

Plusieurs personnes auditionnées par la mission d'information ont dénoncé les conditions de gestion des appels d'offre et l'attitude des donneurs d'ordre qui semblent principalement sensibles à des contraintes de coûts et souvent tentés par la logique du « moins disant ».

Les représentants des organisations syndicales réunis en table ronde ont particulièrement insisté sur ce point, faisant remarquer que, de surcroît, les renouvellements assez fréquents des marchés (conclus en principe pour trois ans) tendent à fragiliser la situation des agents de sûreté qui sont susceptibles de perdre les avantages dont ils bénéficiaient, à l'occasion de ces renouvellements.

Les représentants des personnels ont souhaité en outre, ce qu'approuvent vos Rapporteurs, que les commandes soient fixées, non plus en nombre d'heures, en fonction d'un trafic estimé, ce qui conduit à des demandes fragmentées, tardives et variables de la part des gestionnaires d'aéroports, mais en nombre d'agents nécessaires ou de temps d'attente (90 % des passagers à filtrer en moins de dix minutes, par exemple).

➤ *L'avenir du système*

Faut-il, en raison de toutes les imperfections que l'on vient de recenser, modifier sensiblement les règles de l'inspection filtrage ? Faut-il notamment supprimer le contrôle systématique, indistinct actuel, de toutes les personnes ?

C'est l'analyse de M. Christophe Naudin, qui suggère de recourir plutôt à des contrôles « aléatoires » (imprévisibles) et « ciblés » sur les seules « personnes à

risques ». M. Naudin a estimé ainsi, devant vos Rapporteurs, « *que les contrôles pourraient être opérés par 5 000 agents de sûreté connaissant bien les techniques et pratiquant des contrôles aléatoires...* ».

Tel n'est pas le point de vue de vos Rapporteurs, qui estiment que **la diversité et le caractère massif des mesures de l'inspection filtrage actuel ont, malgré tout, un effet dissuasif, qui insécurise les candidats aux actions terroristes et surtout renforce la confiance du public dans le système de contrôle et doivent dès lors être sauvegardés.** Les contrôles effectués ont d'ailleurs très souvent aujourd'hui déjà ce caractère « non normé », « aléatoire », imprévisible, dont parle M. Christophe Naudin, comme l'a indiqué, à la mission d'information, M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, qui précisait que « *l'inspection filtrage s'efforce d'éviter de faire du contrôle pour le contrôle...* ».

Mais, il est vrai que les modalités de l'inspection filtrage doivent être sensiblement améliorées, pour tenir compte des différents niveaux de risques que présentent les passagers. Il est vrai aussi que le partage entre ce qui relève des différentes formes de contrôles (indistinct, aléatoire, ciblé) doit être dès lors défini précisément. Il est également vrai qu'il est nécessaire de modifier les relations entre gestionnaires d'aéroports et sous traitants.

2. Le renseignement et l'information : des modes de contrôle à valoriser et à développer

De nombreuses personnes auditionnées par vos Rapporteurs ont insisté sur le rôle primordial des activités de renseignement dans la lutte contre le terrorisme aérien et aéroportuaire, ce qu'atteste, parmi d'autres exemples, l'alerte du Yémen en octobre 2010, où c'est bien, en effet, le renseignement, qui a permis de détecter la présence, dans un avion stationné à l'aéroport de Dubaï, d'explosifs cachés dans une imprimante d'ordinateur.

Vos Rapporteurs demandent, qu'étant donné le caractère stratégique de leur action, les services de renseignement disposent réellement des moyens nécessaires à la détection le plus en amont possible de projets d'actes terroristes. Ils préconisent également, qu'à l'instar de ce que font depuis de longues années les Israéliens, cette détection puisse s'opérer, dès le stade de la réservation des billets pour les vols qui concernent des zones sensibles.

Un accord entre Européens, réunissant les États les plus mobilisés historiquement sur le terrorisme (Allemagne, Espagne, France, Royaume Uni...) paraît, en ce cas, nécessaire, comme l'a précisé, devant vos Rapporteurs, M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur.

Cette question renvoie à celle de l'exploitation des données relatives aux données des dossiers passagers, les PNR qui s'est posée aux États-Unis, à la suite des événements du 11 septembre et avec une acuité accrue, lorsque

l'administration américaine a exigé de disposer de ces données pour les passagers décollant du territoire américain ou y atterrissant.

Un accord a été conclu sur ce point entre les États-Unis et l'Union européenne en juillet 2007, même si des divergences existent entre les parties sur la protection qui doit être accordée en matière de données personnelles.

Aujourd'hui, le débat porte surtout sur la mise en place d'un système harmonisé au plan européen d'utilisation des données PNR à des fins de prévention et de détection des infractions terroristes. La Commission européenne a présenté précisément, le 2 février 2011, une proposition de directive en ce sens, dans le cadre institutionnel du traité de Lisbonne.

La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a récemment adopté, le 16 novembre 2011, une proposition de résolution sur le contenu de cette proposition de directive européenne, dont vos Rapporteurs approuvent le contenu.

Cette proposition de résolution rappelle que la collecte de données des dossiers passagers au stade de la réservation commerciale est un outil nécessaire à la lutte antiterroriste et souligne l'intérêt de définir un régime harmonisé au plan de l'Union européenne, pour mieux imposer notamment nos standards en matière de respect de la vie privée et de protection des données personnelles dans les accords internationaux.

Dans leur proposition de résolution, les membres de la commission des affaires européennes insistent également sur la nécessité de prévoir une durée de conservation des données compatible avec les exigences de la sûreté aérienne et, par ailleurs, d'intégrer les vols intra européens dans le dispositif prévu.

Pour vos Rapporteurs, ces orientations sont effectivement souhaitables, s'agissant de ce mode de contrôle de sûreté, l'information sur les dossiers passagers qui, comme le renseignement, doit encore être valorisé et développé.

Vos Rapporteurs demandent que soit défini un modèle standard de fichiers PNR au niveau européen créés lors des réservations et que ceux-ci soient coordonnés avec les fichiers APIS (*Advanced Passenger Information System*) qui contiennent des informations collectées par les compagnies lors de l'enregistrement, dans le respect des libertés individuelles et de la protection des données à caractère personnel.

Ils soulignent également l'intérêt de créer un fichier PNR pour les « vols entrants » en provenance de pays non européens potentiellement « à risques ».

3. Le recours aux scanners corporels et au « *profiling* » : des formules modernes trop peu utilisées

Deux formules de contrôle sont restées, pour l'instant, limitées dans notre pays : les scanners corporels, qui font confiance à la technique ; le « *profiling* », qui s'appuie sur le facteur humain.

• **Le recours aux scanners corporels** qui produisent une image numérique des corps des passagers et sont largement utilisés aux États-Unis et aux Pays-Bas est apparu comme une alternative intéressante à la formule de l'inspection filtrage.

Ce recours vient d'être autorisé par la Commission européenne dans un règlement du 14 novembre 2011, entré en application le 2 décembre, qui laisse les États et les aéroports européens libres de décider de les utiliser et prévoit, en ce cas, des mesures préservant la santé et la vie privée des citoyens.

Cette technique de contrôle présente de fait un avantage tout à fait important **en termes d'efficacité**, puisqu'elle permet d'opérer, en raison de son caractère hautement technologique, un examen des passagers, au-delà de leurs vêtements et ainsi de détecter les objets ayant pu être dissimulés sous ces derniers.

Les scanners corporels présentent également un avantage essentiel **en termes de rapidité et de simplicité des contrôles**.

C'est peut-être la résolution adoptée par le Parlement européen le 6 juillet 2011 « sur la sûreté aérienne, en particulier sur les scanners de sûreté » qui a le mieux exprimé ces avantages, dans un de ses « considérants » et dans deux points de son dispositif.

Citons-les :

« *Considérant*, indique la résolution au point K, *que les scanners de sûreté non seulement garantissent un niveau de sécurité plus élevé que les dispositifs actuels, mais peuvent accélérer les contrôles des passagers et réduire les temps d'attente...* »

ou encore le point 2° « *Le Parlement européen...considère que les méthodes de scannage efficaces et rapides pour les passagers constituent une valeur ajoutée pour la sûreté aérienne, en raison du temps nécessaire à la réalisation des contrôles...* » ;

ou encore le point 14 de la résolution : « *Le Parlement européen... estime que l'efficacité de détection des scanners de sûreté est supérieure à celle des détecteurs de métaux actuels, eu égard notamment aux objets non métalliques et aux liquides, alors qu'une fouille corporelle est susceptible d'être, pour les passagers, plus gênante, prend plus de temps et est moins bien acceptée.* ».

Les objections sanitaires et touchant aux libertés publiques, qui ont longtemps pu entraver la mise en place de cette nouvelle technique de contrôle semblent en partie levées aujourd’hui.

L’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’environnement et du travail (AFSSET) a précisé ainsi, qu’en l’état actuel de nos connaissances, les scanners à ondes millimétriques, les seuls à avoir été utilisés en France sous forme de tests, les seuls à être autorisés par la réglementation européenne prévue le 14 novembre 2011 et entrée en vigueur le 2 décembre, ne présentent pas (à la différence des scanners à rayons X, qui émettent des radiations ionisantes, comme en imagerie médicale) de risque avéré pour la santé, cette technologie ne traversant pas la peau.

L’usage des scanners corporels a semblé longtemps porter atteinte aux libertés publiques et à la dignité personnelle des personnes contrôlées.

La Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) présentait ainsi, le 18 février 2010, cinq recommandations visant à préserver les droits et l’intimité des personnes. Celles-ci ont été reprises en partie dans le texte de l’article 25 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 (« LOPPSI 2 ») lui-même codifié à l’article L. 6342-2 du code des transports, qui autorise notamment « *les dispositifs d’imagerie utilisant des ondes millimétriques* ».

Cet article précise que : « *l’analyse des images visualisées est effectuée par des opérateurs ne connaissant pas l’identité de la personne et ne pouvant visualiser simultanément celle-ci et son image produite par le scanner corporel. L’image produite par le scanner millimétrique doit comporter un système brouillant la visualisation du visage. Aucun stockage ou enregistrement des images n’est autorisé.* ».

Il est également indiqué que le recours à un scanner corporel doit recueillir le consentement de la personne et, qu’ « *en cas de refus, celle-ci est soumise à un autre dispositif de contrôle* ».

Rappelons que notre pays a recouru, à deux reprises, à la technique des scanners de sûreté : à l’aéroport de Nice en 2008, puis à Paris Charles de Gaulle, de février à mai 2010.

Les incertitudes qui entourent pourtant cette formule de contrôle ont conduit le Parlement à prévoir une expérimentation de trois années à compter de la promulgation de la loi du 14 mars 2011 d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure précitée, expérimentation que retient l’article 25 II de cette loi.

Les limites de la technique des « *body scanners* » sont, en effet, nombreuses et importantes.

Dans la réponse qu’il apportait le 9 août 2011 à une question écrite de M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis du budget des transports aériens, le

ministre chargé des transports précisait ainsi, que les premiers résultats de l'expérimentation menée à Charles de Gaulle *« ont fait apparaître une simplicité d'utilisation pour les opérateurs. Cependant sa mise en œuvre a révélé certaines contraintes du fait d'un débit moindre que celui des actuels portiques de détection de masses métalliques. Par ailleurs, outre un coût d'achat unitaire élevé, cet équipement nécessite des personnels plus nombreux et une préparation accrue des passagers avant le contrôle. De surcroît, des faiblesses dans la détection des objets prohibés ont été constatées lors d'essais en situation opérationnelle »*.

M. Christophe Naudin l'a rappelé à vos Rapporteurs : *« un body scanner coûte 10 000 à 15 000 euros »* et M. Claude Kupfer, directeur de la sûreté à Aéroports de Paris, a indiqué que cette technologie n'était pas encore « au point », le taux des « fausses alarmes » ayant été, par exemple, de 30 %, lors de l'expérimentation faite à Roissy en 2010. Ajoutons à cela, que seules des personnes volontaires peuvent être soumises à ce type de contrôle et qu'elles n'ont été que 8 000, lors de l'expérimentation menée à Paris Charles de Gaulle entre février et mai 2010, alors que le dispositif mis en place offrait des capacités très supérieures.

Vos Rapporteurs relèvent que la technique des scanners à ondes millimétriques présente aujourd'hui un certain nombre de contraintes : son coût, encore trop élevé, sa technicité, encore imparfaite, son acceptation par le public, encore incertaine.

Mais, ils estiment que cette technique prendra nécessairement place rapidement, du fait de ses avantages ⁽¹⁾, dans un regroupement des contrôles mobilisant l'ensemble des ressources, celles de la technique, comme celles du facteur humain.

• **La deuxième technique, le « *profiling* »** mobilise la psychologie et l'observation humaines, celles des agents de contrôle, afin d'observer des données humaines, le comportement de passagers. Elle relève ainsi de la même démarche que le renseignement, qui repose lui aussi sur le facteur humain.

Largement utilisée aux États-Unis et en Israël, elle est restée pour l'instant embryonnaire en France.

La logique du « *profiling* » s'exprime, par exemple, dans cette formule retenue par M. Christophe Naudin, criminologue, lors de son audition par la mission d'information : *« la sûreté aérienne, c'est la connaissance des personnes et non la dangerosité des objets qui sont par eux-mêmes inertes »*. De la même façon, les experts américains de la TSA (*Transportation Security Administration*) disent *« en être arrivés à la conclusion que le pire danger qui*

(1) Les projets de recherche sont à cet égard prometteurs, comme le montre l'exemple d'un programme de recherche sur trois ans conduit par la société Satimo Industries qui vise à mettre au point un nouveau système de détection d'explosifs fondé sur ces technologies de radiofréquence, qui serait moins intrusif et plus performant que les dispositions actuelles.

menace l'aviation commerciale provient moins des objets pouvant être transportés par des gens malfaisants, que des gens malfaisants eux-mêmes ».

Cette technique de contrôle qui privilégie ainsi le qualitatif est née aux États-Unis ; elle est pratiquée aujourd'hui largement par les compagnies américaines et par la compagnie israélienne El Al, dont vos Rapporteurs ont pu rencontrer des représentants, lors de leur visite de l'aéroport de Roissy, le 16 juin 2011.

La TSA a mis ainsi en place, aux États-Unis, en 2003, un système de contrôle des passagers appelé « SPOT » (« *screening of passengers by observation techniques* ») ; dans ce cadre, « *les passagers ayant éveillé l'attention par des signes d'anxiété vont être signalés à la police locale, qui mènera avec eux des entretiens en face à face, afin de déterminer s'ils constituent une menace* ».

Le « *profiling* » n'est évidemment pas inconnu en France, où il correspond aux techniques empiriques de contrôles utilisées traditionnellement par la douane, par la gendarmerie du transport aérien (GTA) ou encore par la police aux frontières (PAF).

Air France, comme d'ailleurs toutes les compagnies européennes desservant les États-Unis soumet, par ailleurs, depuis le 31 mars 2002, les passagers à l'embarquement pour les USA, à un « questionnement approfondi » pour raisons de sûreté. Une expérimentation de « *profiling* » a été autorisée enfin, par le Premier Ministre à Paris Charles de Gaulle en 2010.

Le « *profiling* », qui n'est pour l'heure que peu développé en France, peut-il, pour autant, devenir une alternative sur une grande échelle aux techniques classiques de contrôle reposant sur l'inspection filtrage ? Son développement doterait sûrement les contrôles de plus de subtilité ; il permettrait de surcroît d'enrichir, de valoriser, dans certains cas, le travail effectué par les agents de sûreté aérienne, comme l'a estimé devant vos Rapporteurs, M. Patrick Thouverez, président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne (SESA). Il représente en toute hypothèse une formule d'avenir.

Mais, deux objections apparaissent aussitôt : **la technique du « *profiling* » a, tout d'abord, un coût nécessairement plus élevé, du fait de la nécessité de faire appel à des agents de haut niveau formés à ces qualifications. Nos plateformes accueillent en outre de nombreux passagers qui devraient être alors tous analysés, « profilés ». Mais, il est vrai que le recours à des caméras à même de repérer des comportements inhabituels peut contribuer au « profilage » de l'ensemble.**

Le « *profiling* » ne fait, par ailleurs, que marginalement partie du « corpus » des techniques de sûreté aérienne dans la tradition française et européenne ; il semble qu'il ne peut jouer, dès lors, dans cet ensemble de techniques, qu'un rôle sûrement appelé à s'accroître, en raison de ses avantages, mais qui demeure aujourd'hui encore limité.

Technique d'avenir, le « *profiling* » prendra lui aussi nécessairement place au sein d'un regroupement des contrôles appliquant une logique de défense en profondeur et associant les ressources de la technique et de l'humain, inspection filtrage, renseignement, mais aussi donc, scanners corporels et « *profiling* ».

La définition d'une politique de sûreté renouvelée retenant cet « alliage » des contrôles, autrement dit cette conjugaison de contrôles imbriqués, sur lequel le Gouvernement devra faire le point dans un rapport à remettre au Parlement avant le 31 décembre 2012 est une des « propositions clefs » que fait la mission d'information, qui demande aussi que la France joue, au sein d'un groupe de pays européens les plus à risques, un rôle moteur au plan international, pour élever le niveau mondial de sûreté. L'État doit enfin lui-même, assumer pleinement son rôle de garant du bon fonctionnement de la politique de sûreté à chaque étape du contrôle.

LES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

• *Sur la gouvernance de la sûreté aérienne*

1° Réaffirmer la nécessité, pour la politique de sûreté aérienne, d'**un système « à plusieurs barrières » fondé sur une logique de « défense en profondeur »** et tirant parti des avantages des différentes techniques utilisées : le renseignement, le « *profiling* » des passagers et l'imprévisibilité des contrôles, les mesures visant à éviter la perte de contrôle des avions, le contrôle des passagers, de leurs bagages et du fret, l'objectif de ce système étant d'obtenir un taux de performance de 70 % sur chaque « barrière », afin d'aboutir à un risque global réduit, l'État devant lui-même se donner les moyens d'assumer pleinement son rôle de garant du bon fonctionnement du système à chacune des étapes ;

2° Demander au Gouvernement de jouer **un rôle moteur au plan européen** autour d'un noyau resserré des pays les plus à risques, pour que des actions soient engagées au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale, afin d'élever le niveau mondial de sûreté ; engager suffisamment en amont la préparation du futur programme national de sûreté ;

3° Renforcer la **coordination interministérielle** et engager une réflexion sur un éventuel rôle de « chef de file » confié au ministre de l'intérieur ;

4° Renforcer la **coordination des intervenants publics sur le terrain**, en prévoyant une fonction de délégué à la sûreté aéroportuaire auprès des préfets ; étendre par décret les attributions du préfet délégué à la sécurité pour Paris Charles de Gaulle et Le Bourget à la plate-forme d'Orly ;

5° Demander également la mise en place d'**un groupe de travail** associant membres du Parlement français et du Parlement européen consacré aux améliorations à apporter à la politique de sûreté aérienne ;

• *Sur la prise en compte des risques*

6° Approfondir les recherches sur les **menaces déjà existantes ou prévisibles** : engins explosifs artisanaux, armes nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques, activités « kamikazes », usage de missiles sol-air portables, cyber-attaques, menaces sur les aéroports ; former les personnels en charge de la sûreté aérienne à une connaissance très précise des nouvelles armes et des nouvelles menaces ;

7° Maintenir, pour combattre le **recours possible à des engins explosifs**, l'interdiction de l'emport en cabine de liquides, d'aérosols et de gels, aussi longtemps que les moyens d'analyse s'avèreront insuffisamment efficaces pour détecter la présence de tels produits ;

8° Développer une vigilance particulière sur **le secteur du fret** ; faire en sorte que chaque maillon de la chaîne (producteur, expéditeur, empaqueteur) soit responsable de sa partie, l'État exerçant un contrôle sur chacun de ces maillons ;

9° Renforcer les procédures relatives à la **sécurisation des zones de sûreté** (traitement des bagages, nettoyage des avions, présence d'agents autour des aéronefs) ; envisager la mise en place de contrôles biométriques sur des espaces fermés situés sur les plates-formes en dehors des zones protégées ;

10° Afin de tenir compte des risques présentés par les « **vols entrants** » en Europe, en provenance de pays exerçant des contrôles moins rigoureux, mener une évaluation fine des « aéroports à risques » ; impliquer fortement dans l'amélioration de la situation locale les compagnies qui utilisent ces aéroports, pour atterrir ensuite sur nos plates-formes ; aider, par l'attribution de subventions européennes, les pays tiers soucieux d'accroître leur niveau de sûreté, mais qui ne disposent pas des moyens nécessaires ;

11° Avoir une **vision multimodale** de la sûreté, prenant en compte aussi les risques élevés d'attentats sur les transports maritimes, ferroviaires, routiers, fluviaux ; défendre cette approche en cas d'usages successifs de plusieurs modes de transport, pour les conteneurs par exemple ;

• *Sur les outils de la politique de sûreté*

12° Demander au Gouvernement de transmettre au Parlement avant le 31 décembre 2012 un rapport sur **l'évolution des diverses techniques de contrôle de sûreté aérienne et aéroportuaire ainsi que sur la combinaison de celles-ci, afin d'assurer une sûreté optimale** ;

13° S'agissant de **l'inspection filtrage**, maintenir le dispositif existant, en raison de son caractère dissuasif, qui insécurise les candidats aux actes de terrorisme et renforce la confiance du public dans le système de sûreté, tout en développant les contrôles tenant compte des différents niveaux de risques présentés par les passagers ainsi que les contrôles aléatoires ;

14° Demander au Gouvernement de définir une doctrine **sur la part qui doit être réservée à chaque type de contrôle**, indistinct, aléatoire, ciblé ;

15° Imposer une **harmonisation des procédures** de contrôle dans tous les postes d'inspection filtrage ;

16° Informer explicitement les passagers, sur les lieux mêmes du contrôle, des droits que leur confère la réglementation existante, en cas de passage par un **scanner corporel**, en particulier celui d'être contrôlé suivant un autre dispositif ;

17° Étendre les expérimentations déjà menées **en matière d'analyse comportementale et de « profiling »** dans les aéroports français, cette technique

d'avenir pouvant notamment permettre une évolution de carrière pour les agents de sûreté ;

18° Doter **les services de renseignement**, dont le rôle en matière de sûreté aérienne est primordial et qui obtiennent des résultats réels, des moyens nécessaires à la détection le plus en amont possible de projets d'actes terroristes et à l'empêchement de telles actions ;

19° Prévoir **un modèle standard des fichiers PNR au niveau européen** créés lors des réservations et envisager leur liaison avec les fichiers APIS, qui contiennent des informations collectées par les compagnies aériennes lors de l'enregistrement, dans le respect des libertés individuelles et de la protection des données à caractère personnel ;

20° Participer à la réflexion concernant la création d'**un fichier PNR pour les « vols entrants »** en provenance d'États extérieurs à l'Union européenne et potentiellement à risques ;

• *Sur les entreprises et les agents de la sûreté aérienne*

21° Améliorer **le recrutement et la formation** des agents de sûreté, en définissant un standard de recrutement commun à toutes les entreprises comprenant des tests psychotechniques relatifs notamment aux capacités visuelles et de concentration, en élevant le niveau du certificat de qualification professionnelle, en développant la reconnaissance et la manipulation des différents types d'armes (notamment les NRBC) et d'explosifs ;

22° Prévoir la mise en place de **centres d'examen communs**, avec la présence d'une autorité de l'**État** pour valider le certificat de qualification professionnelle ;

23° Mettre en place une **formation professionnelle continue**, qui ne réponde pas pour l'essentiel aux demandes immédiates des donneurs d'ordre et qui comprenne une information régulière sur les niveaux de risques effectuée par les agents de l'État ;

24° S'interroger sur la pertinence dans le système actuel d'un **lien possible entre sociétés de sûreté et centres de formation** ;

25° **Renforcer la visibilité et la responsabilité** conférées aux agents de sûreté pour leur meilleure intégration dans le milieu aéroportuaire, en leur attribuant la qualité d'agents assermentés et en créant une tenue particulière et unique pour ces agents ;

26° **Améliorer la reconnaissance** des personnels de sûreté, afin que ces derniers bénéficient d'avantages comparables à ceux des autres personnels aéroportuaires, tels que des locaux décents, l'accès aux restaurants d'entreprise, une participation accrue des employeurs aux déplacements domicile-travail ;

conduire des actions spécifiques pour améliorer l'ergonomie des postes de travail des agents de sûreté ;

27° Rechercher une amélioration des **relations des sociétés avec les donneurs d'ordre**, en allongeant la durée des contrats de sous-traitance, en évitant la logique du « moins disant », en prévoyant des marchés passés non plus en termes d'heures, mais de résultats à atteindre ou d'effectifs ;

28° Demander au Gouvernement d'engager une négociation avec les entreprises et les représentants des personnels sur la question de **la reprise à 100 % des agents**, lors de la perte d'un marché ;

• *Autres mesures*

29° Créer une **instance de concertation et d'organisation de la profession**, sur le modèle du Conseil national des activités privées de sûreté (CNAPS), lui-même compétent pour d'autres emplois de la sécurité privée ;

30° Faire figurer **sur le billet d'avion le montant de la taxe de sûreté** payée par le passager ; réfléchir à la possibilité d'un « fléchage » différent de la taxe par plate-forme aéroportuaire.

CONCLUSION

Au terme de leurs travaux, vos Rapporteurs veulent remercier toutes les personnes qui, par leurs analyses et leurs suggestions, les ont aidés à se forger une opinion claire et constructive sur les questions de sûreté aérienne.

Ils espèrent avoir montré que, dans un univers particulièrement complexe, marqué par la démesure et la diversité, la politique de sûreté aérienne doit tendre de manière constante à une certaine cohérence. Ils espèrent aussi avoir rappelé que la lutte contre le terrorisme aérien et aéroportuaire ne peut être qu'incessante, les outils dont nous disposons pour le combattre étant sans cesse à perfectionner.

Ils souhaitent que leurs préconisations éclairées par des travaux universitaires récents viennent confirmer ou compléter celles que contiendront deux rapports officiels présentés dans le même temps et sur ce même thème.

Vos Rapporteurs croient tout particulièrement à la nécessité de conserver dans l'avenir un système « mixte » de contrôle, s'appuyant sur les outils techniques, aussi bien qu'humains, d'approfondir sans cesse les recherches et l'effort d'anticipation sur les diverses menaces terroristes, de développer aussi, s'agissant des agents de la sûreté aérienne, les modalités de leur formation, comme la reconnaissance dont ils font l'objet.

Le terrorisme aérien demeure un thème difficile et douloureux. Pourtant, vos Rapporteurs souhaitent terminer ce document par un mot d'espoir raisonnable. Car ils ont pu observer que nombreux sont ceux qui combattent le terrorisme et sa volonté de destruction, dans toutes les régions du monde, en mettant en valeur des idéaux de paix et de démocratie.

Ces idéaux de paix et de démocratie sont la meilleure réponse au défi terroriste.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 13 décembre 2011, la commission a examiné le rapport d'information sur **la sûreté des transports aériens (MM. Daniel Goldberg et Didier Gonzales, rapporteurs)**.

M. Philippe Tourtelier, vice-président. Au cours de sa réunion du 19 janvier 2011, la commission du développement durable a décidé la création d'une mission d'information sur la sûreté des transports aériens et a désigné en tant que rapporteurs MM. Daniel Goldberg et Didier Gonzales. Nos rapporteurs ont auditionné plus de quarante personnes appartenant aux pouvoirs publics, aux compagnies aériennes, à Aéroports de Paris, représentants de syndicats, de la presse ou d'entreprises de sûreté aérienne. Ils ont effectué des visites sur le terrain, notamment à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. Ils nous présenteront, en conclusion des travaux de la mission, une trentaine de préconisations.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Nous sommes aujourd'hui confrontés, en matière de sûreté aérienne et aéroportuaire, à la nécessité de répondre à un défi particulier, celui de l'adaptation permanente aux risques. Notre rapport retient précisément quatre grandes orientations : mettre au point un système de sûreté reposant sur l'existence de plusieurs types de contrôles, consistant en autant de barrières successives contre le terrorisme ; fonder de plus en plus les contrôles menés sur une analyse des données humaines plutôt que sur la recherche d'objets ; maintenir pour l'État un rôle de garant de chacun des maillons de la chaîne de la sûreté intégrée ; donner enfin à la France un rôle moteur en Europe sur les négociations internationales relatives à la sûreté aérienne et aéroportuaire.

Celle-ci est une question particulièrement sensible, qui correspond de surcroît à des enjeux de développement économique importants. Le retentissement que connaissent les problèmes du terrorisme aérien a inspiré de nombreux rapports ainsi que des reportages télévisés ; le Parlement devait donc se pencher à son tour sur ces questions.

M. Serge Grouard, président de la commission, remplace au fauteuil présidentiel M. Philippe Tourtelier, vice-président.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Dans notre rapport, nous tentons de montrer que la sûreté aérienne s'inscrit dans un paysage particulièrement complexe, marqué par le gigantisme – 58 millions de passagers, 2,4 millions de tonnes de fret ayant transité, par exemple, par Roissy Charles de Gaulle en 2010 – mais aussi par la diversité des sites, des personnes à contrôler, par celle également des intervenants publics aussi bien que privés et des outils et procédures utilisés.

La politique suivie est confrontée en outre à des défis considérables, ceux que pose la conciliation toujours difficile des exigences de sûreté maximale avec

les demandes des nombreuses parties prenantes au transport aérien, avec le respect du droit et des libertés, avec les contraintes de l'économie.

La sûreté aérienne est l'objet d'une réglementation très développée. Celle-ci est d'abord internationale, rassemblée dans l'Annexe XVII de la Convention de Chicago, qui a été sensiblement modifiée postérieurement aux événements du 11 septembre 2001, la mesure la plus remarquable ayant été alors le blindage des cockpits des avions. La réglementation est également communautaire : un règlement de base fixant des normes communes en matière de sûreté aérienne a été adopté le 16 décembre 2002 puis modifié, à la lumière de l'expérience acquise, le 11 mars 2008. Il existe enfin une réglementation nationale elle-même de plus en plus limitée, chaque État ayant, par ailleurs, la possibilité de prendre des mesures complémentaires en fonction d'une appréciation des risques locale.

Le coût global de la politique de sûreté était de 140 millions d'euros en 2001 mais de 678 millions d'euros en 2011. Notre pays a fait le choix, en 1996, d'externaliser les contrôles qui sont confiés à des sociétés privées concessionnaires : celles-ci rassemblent 10 000 salariés dont l'action quotidienne est contrôlée par l'État qui a, en matière de sûreté aérienne, un rôle de coordination confié au Premier ministre et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Sur « le terrain », la tâche de coordination des acteurs est confiée à un préfet délégué pour les plates-formes de Roissy et du Bourget ; la mission propose précisément de mieux identifier, sur l'ensemble des plates-formes, l'autorité en charge de la coordination de terrain.

M. Didier Gonzales, rapporteur. Je poursuis l'analyse de notre rapport, en apportant d'abord des éléments susceptibles de vous rassurer, puis d'autres peut-être plus préoccupants.

La lutte contre le terrorisme aérien est incessante, mais elle obtient des résultats réels. C'est ce que nous a précisé M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur (DCRI), qui a souligné que nous n'avions pas connu d'attentat terroriste depuis 1995 et que les succès obtenus résultent « *pour 95 % de la prévention par le renseignement* ». Notre pays est confronté à un terrorisme dû à l'action de groupes radicaux, tels qu'Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), action que combattent nos services secrets par des efforts d'anticipation et de détection précoce des « candidats » aux actions terroristes.

Mais, les succès observés sont dus aussi aux contrôles visibles, aux progrès enregistrés en matière d'inspection filtrage, de contrôles aux rayons X ; le contrôle des bagages de soute et des « zones réservées » s'est amélioré ; le niveau de formation des agents de sûreté est jugé lui-même en progrès et les contrôles inopinés, réalisés dans nos aéroports par les services d'inspection de la Commission européenne, aboutissent à des conclusions beaucoup plus positives que celles qui avaient été portées au cours des années passées. Enfin, le niveau de sûreté des aéroports régionaux et celui de l'aviation *low cost* ont été considérés eux-mêmes comme satisfaisants, selon plusieurs personnes auditionnées.

Il ne faut pas oublier pourtant que le combat contre le terrorisme aérien s'apparente à « *l'affrontement traditionnel de la lance et du bouclier* », où l'attaquant dispose toujours d'un certain avantage. Un effort de recherche et d'anticipation est ainsi exigé des différents intervenants. La lutte elle-même a un coût élevé et croissant qui est répercuté sur le billet d'avion et supporté par le passager, pour des résultats parfois incertains.

Il faut relever ainsi des menaces redoutables, telles que le recours aux explosifs éventuellement ingérés, comme des stupéfiants, la possibilité de s'en prendre au secteur du fret comme l'a montré l'alerte du Yémen en 2010, ou aux modes de transport autres que l'aérien. À cela s'ajoutent des menaces qui se profilent tout en restant encore mal connues : armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, cyberattaques – par exemple par brouillage du contrôle aérien –, usage de missiles sol-air portables, qui s'est déjà produit à deux reprises. À cela s'ajoute aussi la fragilité souvent constatée des contrôles sur les vols « entrants », en provenance tout particulièrement des « *pays à risques* », ce qui demeure une grande faiblesse du système français, et les contrôles portant sur les activités exercées à la limite de la zone de sûreté.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Les propositions de la mission d'information réaffirment la nécessité de mettre en place un système de contrôle fondé sur une logique de « *défense en profondeur* » et comportant plusieurs « *barrières* » tirant parti des différentes techniques utilisées (inspection filtrage, renseignement, scanners corporels, *profiling*). La mission demande également que le Gouvernement joue un rôle moteur au niveau européen, autour d'un noyau resserré des pays les plus « à risques », pour que des négociations soient engagées au sein de l'OACI, afin d'élever le niveau mondial de la sûreté aérienne, par exemple, sur la question des « vols entrants ».

La mission souligne, par ailleurs, l'importance de la coordination interministérielle et la nécessité d'engager une réflexion sur un éventuel rôle de « chef de file » confié au ministre de l'intérieur ainsi que de mieux coordonner les intervenants publics sur le terrain, notamment en prévoyant une fonction de délégué à la sûreté aéroportuaire auprès des préfets.

Pour les entreprises et les agents de la sûreté aérienne, nous insistons sur la nécessité d'améliorer le recrutement et la formation de ces agents, de mettre en place des centres d'examen communs avec la présence d'une autorité de l'État, de s'interroger sur la pertinence dans le système actuel d'un lien possible entre sociétés de sûreté et centres de formation. Afin de renforcer la responsabilité et la reconnaissance des personnels de sûreté, nous suggérons plus particulièrement de créer une tenue particulière et unique pour ces agents, auxquels devront être accordés des avantages comparables à ceux des autres personnels aéroportuaires.

La mission recommande en outre une amélioration des relations des sociétés avec les donneurs d'ordre et l'engagement d'une négociation entre les

diverses parties prenantes sur la question de la reprise à 100 % des agents, lors de la perte d'un marché par l'une de ces sociétés.

Elle suggère enfin que figure, à l'avenir, sur le billet d'avion, le montant de la taxe de sûreté acquittée par le passager.

M. Didier Gonzales, rapporteur. La mission d'information propose plusieurs mesures relatives aux outils de la politique de sûreté. Les services de renseignement, en particulier, doivent disposer des moyens nécessaires à la détection, le plus en amont possible, de projets d'actes terroristes. Nous suggérons également que soit prévu au niveau européen un modèle standard de fichiers PNR (*passenger name record*) créés lors des réservations et que soit envisagée leur liaison avec les fichiers APIS (*advanced passenger information system*), qui contiennent des informations collectées par les compagnies aériennes lors de l'enregistrement.

Nous proposons également que s'engage une réflexion sur la création d'un fichier PNR pour les « vols entrants » en provenance d'États extérieurs à l'Union européenne et potentiellement à risque.

Le recours aux scanners corporels, quant à lui, est désormais autorisé par les instances communautaires, en application du règlement de la Commission européenne du 14 novembre 2011. Cette technique de contrôle offre en fait de multiples avantages, en termes d'efficacité, de rapidité et de simplicité des contrôles cependant que les objections sanitaires et touchant aux libertés publiques qui ont pu entraver le recours à cette nouvelle technique semblent en partie levées aujourd'hui. Les expériences menées en la matière montrent pourtant les limites des scanners corporels, dont l'installation demeure coûteuse, la technicité imparfaite et l'acceptation par le public encore incertaine.

Le recours aux scanners corporels demeure une technique d'avenir, comme l'est le *profiling*, largement pratiqué aux États-unis et en Israël, qui, s'appuyant sur le facteur humain, permet de doter les contrôles de plus de subtilité. Cette formule présente encore un coût important, du fait de la nécessité de faire appel à des agents formés et qualifiés, et ne fait encore que marginalement partie de l'ensemble des techniques de sûreté aéroportuaire dans la tradition française et européenne. Le *profiling* est néanmoins une technique d'avenir ; il est appelé à prendre place lui aussi dans un « alliage » de contrôles permettant d'assurer une sûreté aérienne et aéroportuaire optimale.

M. le président Serge Grouard. Je remercie les rapporteurs pour leur présentation et nous en venons au débat.

M. Philippe Meunier. Vous avez fait état d'un durcissement de la réglementation en matière de sûreté aérienne, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, en précisant que la France avait, depuis ces événements, complété son arsenal législatif et réglementaire. Vous avez précisé que la réglementation européenne, à partir des règlements du 16 décembre 2002 et du

11 mars 2008, avait laissé aux États membres la faculté de la compléter par des mesures plus strictes, en fonction d'une évaluation locale des risques. Pouvez-vous nous indiquer quels sont, parmi les 27 États membres de l'Union et, en dehors de la France, ceux qui se sont particulièrement distingués en la matière ?

M. Jean-Paul Chanteguet. Daniel Goldberg a évoqué en détail le rôle des entreprises de sous-traitance dans le domaine de l'inspection filtrage des passagers, mais n'a pas mentionné celui joué par la police de l'air et des frontières (PAF) et par les services des douanes. Peut-il nous le présenter et nous expliquer comment il s'articule avec celui de ces entreprises ?

Dans le prolongement de l'interrogation formulée par Philippe Meunier, je souhaiterais connaître la portée de la refonte de la législation européenne, intervenue avec le règlement du 11 mars 2008, entré en vigueur le 29 avril 2010. Quels changements a-t-elle introduits dans la pratique ?

Les chiffres que vous avez mentionnés concernant le coût de la sûreté aérienne – à laquelle notre pays consacre 678 millions d'euros en 2011, contre 140 millions en 2001 – traduisent une augmentation conséquente des moyens qui lui sont alloués. S'agissant de leur financement, vous avez fait état de taxes prélevées sur les billets d'avion – qui ont connu un accroissement également massif puisqu'elles sont passées en dix ans de 2,73 euros par billet à 11,05 euros. Existe-t-il d'autres sources de financement de la sûreté aérienne, et, dans l'affirmative, pouvez-vous nous les détailler ?

Votre préconisation n° 24 invite à s'interroger sur la pertinence dans le système actuel d'un lien entre sociétés de sûreté et centres de formation des agents de sûreté. Pouvez-vous l'expliquer ?

Enfin, votre proposition n° 28 me paraît audacieuse, puisqu'elle vise à demander au Gouvernement d'engager une négociation avec les entreprises et les représentants des personnels sur la question de la reprise à 100 % des agents, lors de la perte d'un marché. Pouvez-vous en préciser la portée ?

M. André Chassaigne. N'ayant pas eu le temps matériel de lire le rapport, je voudrais savoir si vous abordez la question de la sûreté aérienne du point de vue des usagers du transport aérien. Ce qui me frappe en effet, en tant que voyageur, c'est le manque d'harmonisation des consignes données aux passagers, des pratiques des personnels chargés des mesures de sûreté, des signaux d'alerte des portiques de sécurité, et, en définitive, de la qualité du service rendu, même si je reconnais qu'il y a eu une amélioration certaine depuis quelques années.

Ces disparités m'amènent à vous interroger sur la nature des appels d'offres publics lancés pour ce type de prestations. Quels sont les critères privilégiés dans le code des marchés publics : s'agit-il uniquement du prix, ou existe-t-il une possibilité de modulation par des critères plus qualitatifs, à l'instar des dispositions que nous avons introduites dans le Grenelle pour la prise en compte de critères environnementaux ?

Par ailleurs, quelles peuvent être les évolutions de carrière de ces personnels vers d'autres emplois, toujours en lien avec la sûreté aérienne, qui leur éviterait un déroulement uniforme, à vie, dans les mêmes fonctions ?

M. Jacques Le Nay. En tant qu'usager du transport aérien, je suis toujours frappé des précautions multiples qu'impose le respect des consignes en matière de sûreté, précautions qui pèsent exclusivement sur les passagers. Par comparaison, les voyages que nous pouvons effectuer en train ou en RER ne comportent aucune contrainte, ni aucun contrôle équivalents ! Ce contraste m'amène à vous interroger sur l'éventuel tableau comparatif que vous auriez pu dresser des mesures de sûreté imposées pour chacun des moyens de transport collectif.

M. Didier Gonzales, rapporteur. Dans le domaine de la sûreté, le cadre est posé par le règlement du Conseil et du Parlement européen de 2008, auquel les États peuvent opérer quelques adaptations. Il s'agit là de la reprise d'un cadre dressé par l'OACI. En fonction de l'état de la menace, de la période de l'année et des destinations, l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) est ensuite en mesure de susciter des modulations de la sévérité des contrôles. Il s'agit d'un dispositif européen, ajusté au niveau des États et décliné par les différentes compagnies aériennes.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. En réponse à la question de M. Philippe Meunier sur les moyens d'amélioration de la sûreté, je rappelle que le règlement européen de 2011 autorise, par exemple, les scanners à ondes millimétriques, sous réserve que tout passager ait la possibilité d'en refuser l'emploi.

La réflexion évolue continûment. D'ici quelques mois, la question se posera ainsi du retour à l'autorisation de transporter des liquides, si des équipements techniques permettant leur analyse deviennent opérationnels.

S'agissant du durcissement des contrôles opérés par certains pays, on pourrait très bien imaginer que l'autorisation de transporter des fluides soit rétablie au niveau de l'Union européenne mais que la France décide de conserver cette interdiction pour les vols au départ de ses aéroports.

Une illustration de cette marge d'action des États est fournie par le Royaume-Uni, qui s'est doté d'un fichier PNR, c'est-à-dire un fichier complet de tous les passagers entrant sur son territoire national ou en sortant. L'opération a été très onéreuse – de l'ordre d'un million d'euros – et, pourtant, beaucoup de questions demeurent quant à l'efficacité du dispositif.

C'est pourquoi, nous suggérons plutôt la mise en place, au niveau européen, d'un fichier PNR pour les seuls vols en provenance de pays considérés comme « à risques » : à titre d'exemple, le passager qui embarque à Clermont-Ferrand (*sourires*) ne doit pas forcément être traité de la même manière que celui qui fait des aller-retour réguliers avec le Pakistan.

En réponse à Jean-Paul Chanteguet, je confirme que les agents de l'État ne sont aujourd'hui plus véritablement les « *acteurs* » de la sûreté, mais plutôt des « *contrôleurs* » : ceci nécessite naturellement qu'ils soient suffisamment nombreux et formés pour vérifier l'action des sociétés privées.

La taxe aéroportuaire, acquittée par les passagers, constitue le principal outil de financement du surcroît des dépenses liées à la sûreté. La question se pose toutefois de la répartition de cette taxe en fonction des plateformes, puisque, par exemple, si l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle constitue aujourd'hui la principale place de collecte, il ne bénéficie pas d'un reversement exactement proportionnel : la différence entre les montants collectés et les montants reversés y soulève des difficultés, selon Aéroports de Paris.

En ce qui concerne la préconisation n° 24 et la liaison entre sociétés de sûreté et centres de formation, il faut rappeler que la plupart de ces sociétés disposent de leur propre centre de formation. Elles pré-recrutent leurs futurs agents, les forment puis les emploient directement dans des emplois de sûreté. On peut s'interroger sur ce mécanisme, dès lors qu'il n'y a pas de véritable contrôle de l'État sur la réalité de la formation suivie et que la formation ne peut pas avoir lieu *in situ*, au cœur des aéroports, sur les zones mêmes où les agents travailleront. Pour les plus importantes de ces sociétés, on peut supposer que les choses se passent correctement ; pour des opérateurs moins établis, je renvoie à la mise en cause, en début d'année, des formations dispensées par un reportage de l'émission « *Envoyé spécial* ».

S'agissant de la préconisation n° 28, la question n'est pas de suggérer la reprise intégrale des personnels et vous aurez observé que sa formulation reste prudente. Mais quand une société perd un marché, ce sont essentiellement ses salariés qui sont pénalisés ; il serait donc opportun qu'une négociation puisse s'installer entre Gouvernement, gestionnaires d'aéroports et sociétés privées, pour que les plus qualifiés de ces salariés puissent être repris par le nouveau détenteur du marché. La question posée est aussi, indirectement, celle des carrières et de leurs évolutions, de sorte que la personne affectée à un poste d'inspection filtrage puisse un jour évoluer vers des métiers plus complexes, liés par exemple au *profiling* ou à l'odorologie.

L'harmonisation des contrôles au niveau européen constitue l'une de nos propositions essentielles, pour une meilleure acceptabilité des contrôles par les passagers. Faute de quoi, le système, dans son ensemble, devient totalement incompréhensible. Mais il faut garder présent à l'esprit le fait que le système repose sur des contrôles aléatoires, destinés à créer une imprédictibilité des dispositifs et procédures en vigueur, et à insécuriser les terroristes : c'est la raison pour laquelle des passagers « sains » sont autant contrôlés que les autres. Quels que soient le pays, l'aéroport ou l'heure, le voyageur devrait être confronté à des protocoles et des techniques identiques... ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En réponse à monsieur Jacques Le Nay, je dirai que la préconisation n° 11 évoque précisément une « *vision multimodale de la sûreté* » prenant en compte un risque élevé d'attentat dans le transport ferroviaire, maritime ou routier.

M. Didier Gonzales, rapporteur. À la faveur des progrès techniques, il est tentant d'en appeler à la fin des arrêts systématiques aux postes d'inspection filtrage au profit de la mise en place de contrôles automatiques. La réalité est qu'on n'en est pas encore là et, que l'on restera dans une logique de juxtaposition des dispositifs plutôt que dans la disparition pure et simple de ces postes d'infiltration filtrage, quand bien même ils peuvent apparaître insupportables à un voyageur qui n'a rien à se reprocher.

Interrogée ensuite sur la publication du rapport, la commission l'autorise à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

POUVOIRS PUBLICS

- M. Thierry Mariani, ministre chargé des transports
- Mme Ingrid Mareschal, directrice adjointe du cabinet du ministre des transports
- M. Pierre-Hugues Schmit, conseiller technique auprès du ministre des transports

Assemblée nationale

- M. Charles de Courson, député de la Marne, rapporteur spécial du budget des transports aériens

Police aux frontières

- M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF)
- Mme Nadine Joly, directrice de la PAF à Roissy

Direction générale de l'aviation civile

- M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile
- M. Éric Plaisant, sous-directeur de la sûreté et de la défense à la direction du transport aérien
- M. Thierry Allain, directeur sûreté à la direction de la sécurité de l'aviation civile
- M. Stéphane Corcos, chef du département surveillance et régulation à Roissy – Charles de Gaulle

Gendarmerie des transports aériens

- M. le lieutenant colonel Alexis Ichas, gendarmerie des transports aériens, détaché auprès du Préfet délégué à la sécurité de Roissy – Le Bourget.
- M. le lieutenant colonel Thierry Rouanet, gendarmerie des transports aériens à Roissy - Charles de Gaulle

Direction générale des douanes et droits indirects

- M. Serge Audouinaud, directeur régional des douanes et droits indirects à Roissy voyageurs

Direction centrale du renseignement intérieur

- M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

- M. Francis Delon, Secrétaire général du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
- Mme Estelle Poulin, chargée de mission sûreté aérienne au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
- M. Jérôme Jean, conseiller pour les relations institutionnelles et la communication

Préfet délégué à la sécurité – Roissy et Le Bourget

– M. Philippe Klayman

UNION EUROPÉENNE

– M. Filip Cornelis, chef de l'unité de la sûreté aérienne – Commission européenne

AÉROPORTS ET COMPAGNIES AÉRIENNES

Aéroports de Paris

– M. Franck Goldnadel, directeur de l'aéroport de Paris – Charles de Gaulle

– M. Claude Kupfer, directeur de la sûreté et des préventions

– Mme Stéphanie Arnoux, chargée des relations institutionnelles - rattachée à la présidence direction générale,

– M. Jacques Le Stanc, responsable du Pôle Sûreté à la Direction de la Sûreté et du Management des Risques

Compagnies aériennes

– M. Charles Yvinec, directeur de la sûreté à Air France

– Mme Patricia Manent, responsable des relations institutionnelles à Air France

– M. Dror Levy, responsable de la compagnie El Al à Roissy

– Mme Sybille Malherbes, adjointe au chef d'escale Delta à Roissy

SYNDICATS

CFDT

– M. Thierry Fressart, délégué syndical CFDT - Syndicat francilien Prévention & Sécurité

– M. Manu Lecot, CFDT

– M. Omar Kerriou, secrétaire fédéral Prévention & Sécurité CFDT

CFTC

– M. Daniel Peltier, secrétaire général CFTC - Syndicat national des employés de la prévention et de la sécurité

– M. Claude Nelta, secrétaire général adjoint CFTC- Syndicat national des employés de la prévention et de la sécurité

– M. Laurent Aziz Zoa, CFTC- Syndicat national des employés de la prévention et de la sécurité

CGC

– M. Pascal Planquart, vice président de l'unité syndicale nationale Prévention Sécurité CFE / CGC

Force Ouvrière

- M. Alain Bouteloux, responsable du secteur Prévention-Sécurité du syndicat Force Ouvrière
- M. Jean-Baptiste Fouere, responsable du secteur Prévention-Sécurité du syndicat Force Ouvrière
- M. Patrick Charpentier, responsable du secteur Prévention-Sécurité du syndicat Force Ouvrière

UNSA

- M. Erik Biro, secrétaire général UNSA - Fédération des métiers de la prévention et de la sécurité
- M. Joseph Padiou, délégué syndical UNSA
- M. Migan, délégué syndical UNSA

PRESSE

- Mme Linda Bendali, journaliste (Émission « Envoyé spécial »)
- M. Matthieu Lere, journaliste

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- M. Christophe Naudin, criminologue, auteur de l'ouvrage « Sûreté aérienne : la grande illusion ».
- M. Lacroix, ancien responsable sûreté aérienne ; Mmes Jouandeau et Girard, employées de sociétés de sûreté aéroportuaire

ENTREPRISE DE SÛRETÉ ET SYNDICAT PROFESSIONNEL

- Mme Sandra Samoura-Pauc, directrice du centre de formation Alyzia Training
- M. Jérôme Serfati, adjoint au responsable du centre de formation Alyzia Training
- M. Patrick Thouverez, président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne (SESA)
- M. Marc-Antoine Bidon, délégué général du SESA

ANNEXE 1

ANNEXE 17 À LA CONVENTION RELATIVE À L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE

SÛRETÉ — PROTECTION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE CONTRE LES ACTES D'INTERVENTION ILLICITE

L'augmentation spectaculaire des actes criminels qui, vers la fin des années soixante, ont mis en danger la sécurité de l'aviation civile a été à l'origine d'une session extraordinaire de l'Assemblée de l'OACI qui s'est tenue en juin 1970. Dans une de ses résolutions, l'Assemblée demandait que des spécifications soient insérées dans les Annexes existantes ou dans une nouvelle Annexe à la Convention de Chicago pour traiter expressément de ce problème, en particulier de la capture illicite d'aéronefs. Les travaux de la Commission de navigation aérienne, du Comité du transport aérien et du Comité de l'intervention illicite ont abouti à l'adoption par le Conseil, le 22 mars 1974, de normes et pratiques recommandées qui ont été désignées Annexe 17 — Sûreté. Cette Annexe établit la base du programme de sûreté de l'aviation civile de l'OACI et elle a pour objectif de protéger l'aviation civile et ses installations contre les actes d'intervention illicite. Les mesures prises par l'OACI pour prévenir et réprimer tous les actes d'intervention illicite contre l'aviation civile dans le monde sont d'une importance capitale pour l'avenir de l'aviation civile et pour la communauté internationale.

L'Annexe 17 est principalement consacrée aux aspects administratifs et à la coordination des activités de sûreté ainsi qu'aux mesures techniques visant à protéger la sûreté du transport aérien international ; elle demande à chaque État contractant d'établir son propre programme de sûreté de l'aviation civile en y incluant les mesures de sûreté supplémentaires que peuvent éventuellement proposer d'autres organes appropriés.

L'Annexe 17 vise aussi la coordination des activités de tous ceux qui participent aux programmes de sûreté. Il est admis que les exploitants aériens sont responsables au premier chef de la protection de leurs passagers et de leurs intérêts, de sorte que les États doivent s'assurer que les transporteurs élaborent et mettent en œuvre des programmes de sûreté complémentaires efficaces et compatibles avec ceux des aéroports où ils assurent des vols.

Certaines spécifications de l'Annexe 17 et des autres Annexes reconnaissent qu'il n'est pas possible d'obtenir une sûreté absolue. Les États doivent toutefois s'efforcer, dans leurs interventions, de veiller avant tout à la sécurité des passagers, des équipages, du personnel au sol et du public en général. Les États sont également invités instamment à adopter des mesures destinées à

assurer la sécurité des passagers et de l'équipage d'un avion qui a fait l'objet d'un détournement illicite jusqu'à ce qu'ils puissent poursuivre leur voyage.

L'Annexe est constamment tenue à l'étude afin de s'assurer que les spécifications sont à jour et efficaces. Parce que ce document fixe des normes minimales pour la sûreté de l'aviation dans le monde, il doit faire l'objet d'un examen attentif avant d'y apporter des modifications, ou des ajouts, ou de supprimer des éléments. Depuis sa publication, l'Annexe 17 a été amendée dix fois pour répondre à des besoins identifiés par les États et elle est tenue à jour par le Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation (AVSECP). Ce groupe d'experts nommés par le Conseil comprend des Représentants des États suivants : Allemagne, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Espagne, États-Unis, Éthiopie, Fédération de Russie, France, Grèce, Inde, Italie, Japon, Jordanie, Mexique, Nigeria, Royaume-Uni, Sénégal et Suisse, ainsi que des organisations internationales suivantes : Association du transport aérien international (IATA), Conseil international des aéroports (ACI), Fédération internationale des associations de pilotes de ligne (IFALPA) et Organisation internationale de police criminelle (OIPC-INTERPOL).

Avant 1985, le détournement était considéré comme la principale menace contre l'aviation civile. En conséquence, les normes et pratiques recommandées avaient tendance à mettre l'accent sur le détournement plutôt que sur le sabotage, l'attaque en vol ou l'attaque contre des installations. Avec la modification de la technologie et l'application de spécifications et de procédures convenues, la communauté aéronautique mondiale a établi un système de filtrage raisonnablement efficace pour les passagers et leurs bagages de cabine.

Après le cycle de trois ans nécessaire pour les amendements des Annexes, des changements supplémentaires ont été apportés à l'Annexe 17 en 1988 ; ceux-ci comprenaient des spécifications permettant de lutter davantage contre le sabotage. Certains des changements inclus dans l'Amendement n° 7 de l'Annexe 17 adopté en juin 1989 prévoient une clarification supplémentaire des normes portant sur le rapprochement des bagages et des passagers, le contrôle des articles laissés dans l'aéronef par les passagers ayant débarqué, le contrôle de sûreté pour les services de messagerie commerciale et le contrôle du fret et de la poste dans certaines situations.

Le dernier amendement de l'Annexe 17, l'Amendement n° 10, a été adopté par le Conseil de l'OACI le 7 décembre 2001 afin de traiter les défis qu'ont constitués pour l'aviation civile les événements du 11 septembre 2001. L'amendement, qui est devenu applicable le 1^{er} juillet 2002, comprend diverses définitions et de nouvelles dispositions relatives à l'applicabilité de cette Annexe aux vols intérieurs ; à la coopération internationale en matière de renseignements sur les menaces ; au contrôle national de la qualité ; au contrôle d'accès ; aux mesures concernant les passagers et leurs bagages de cabine et de soute ; au personnel de sûreté de bord et à la protection de la cabine de pilotage ; aux

arrangements de partage de codes et de collaboration ; aux facteurs humains ; et à la gestion de la riposte aux actes d'intervention illicite.

Un Supplément à l'Annexe 17 reproduit, à l'intention des autorités auxquelles il incombe de mettre en œuvre les programmes nationaux, toutes les spécifications relatives à la sûreté contenues dans les autres Annexes, ainsi que les procédures pertinentes énoncées dans les documents PANS (Procédures pour les services de navigation aérienne — Règles de l'air et services de la circulation aérienne, et Procédures pour les services de navigation aérienne — Exploitation technique des aéronefs). Ces éléments, regroupés dans un seul document, fournissent à ces autorités un résumé de toutes les normes, pratiques recommandées et procédures relatives à la sûreté.

Les spécifications relatives à la sûreté contenues dans l'Annexe 17 et dans les autres Annexes sont amplifiées par les éléments indicatifs détaillés contenus dans le *Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* qui a été publié pour la première fois en 1971. Ce document à diffusion restreinte décrit en détail les procédures à suivre par les États pour se conformer aux diverses normes et pratiques recommandées de l'Annexe 17. Le manuel a été élaboré dans le but d'aider les États à promouvoir la sécurité et la sûreté de l'aviation civile grâce à l'élaboration d'un cadre juridique, de pratiques, de procédures et de ressources matérielles, techniques et humaines permettant de prévenir et, le cas échéant, de riposter à des actes d'intervention illicite.

L'existence même de ces documents souligne la vigilance intensive que les États contractants de l'OACI entretiennent pour protéger la sécurité de l'aviation civile internationale contre une menace de nature ou d'origine non opérationnelle.

Bien que l'OACI traite essentiellement d'arrangements multilatéraux pour établir un cadre international, beaucoup a été fait pour encourager les États à s'aider mutuellement sur une base bilatérale. L'Annexe 17 encourage les États à avoir une clause relative à la sûreté dans leurs accords de transport aérien et un modèle de clause leur a été communiqué.

Depuis la fin de l'année 2002, le Programme universel d'audits de sûreté de l'OACI audite la mise en œuvre par les États contractants des dispositions de l'Annexe 17. Ces audits aident les États à améliorer leurs systèmes de sûreté de l'aviation en identifiant des carences et en fournissant des recommandations convenables ; on s'attend en outre à ce qu'ils fournissent une rétroaction utile en ce qui concerne les dispositions de l'Annexe 17.

L'OACI et son Conseil continuent de considérer que la sûreté de l'aviation est une question qui a la priorité la plus élevée. Cependant, les actes d'intervention illicite continuent de représenter une menace sérieuse pour la sécurité et la régularité de l'aviation civile. L'Organisation a mis au point et continue de mettre à jour des règlements et des procédures juridiques et techniques visant à prévenir

et à réprimer les actes d'intervention illicite. Étant donné que l'Annexe 17 est le principal document qui donne des directives en matière d'établissement des mesures de sûreté, son application uniforme et homogène est de la plus haute importance pour le succès du système de sûreté de l'aviation.

ANNEXE 2

L 97/72

FR

Journal officiel de l'Union européenne

9.4.2008

RÈGLEMENT (CE) N° 300/2008 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

du 11 mars 2008

relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

- LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
- vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 80, paragraphe 2,
- vu la proposition de la Commission,
- vu l'avis du Comité économique et social européen ⁽¹⁾,
- après consultation du Comité des régions,
- statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽²⁾, au vu du projet commun approuvé le 16 janvier 2008 par le comité de conciliation,
- considérant ce qui suit:
- (1) Afin de protéger les personnes et les biens à l'intérieur de l'Union européenne, il convient d'empêcher les actes d'intervention illicite visant des aéronefs civils et mettant en péril la sûreté de l'aviation civile en établissant des règles communes pour préserver l'aviation civile. Cet objectif devrait être atteint en instaurant des règles et des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation ainsi que des mécanismes pour veiller à leur respect.
- (2) Dans l'intérêt de la sûreté de l'aviation civile en général, il est souhaitable d'établir la base d'une interprétation commune de l'annexe 17 de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale.
- (3) Le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ⁽³⁾ a été adopté à la suite des événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Une approche commune est nécessaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et il conviendrait d'examiner les moyens les plus efficaces de fournir une assistance après des actions terroristes ayant eu un impact important sur le secteur des transports.
- (4) Il convient de réexaminer le contenu du règlement (CE) n° 2320/2002 à la lumière de l'expérience acquise et d'abroger et de remplacer ce règlement par le présent règlement en vue de simplifier, d'harmoniser et de préciser les règles existantes et d'élever les niveaux de sûreté.
- (5) Compte tenu de la nécessité de rendre plus souple l'adoption de mesures et de procédures de sûreté afin de s'adapter à l'évolution des évaluations des risques et de permettre l'introduction de nouvelles technologies, le présent règlement devrait établir les principes de base concernant les mesures à prendre afin de préserver l'aviation civile d'actes d'intervention illicite, sans entrer dans les détails techniques et de procédure relatifs aux modalités de leur mise en œuvre.
- (6) Le présent règlement devrait s'appliquer aux aéroports affectés à l'aviation civile et situés sur le territoire d'un État membre, aux exploitants fournissant des services dans ces aéroports et aux entités fournissant des biens et/ou des services à ces aéroports ou à travers ceux-ci.
- (7) Sans préjudice de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo en 1963, de la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye en 1970, et de la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal en 1971, il convient également que le présent règlement porte sur les mesures de sûreté applicables à bord des aéronefs des transporteurs aériens communautaires ou pendant un vol assuré par ces transporteurs.
- (8) Chaque État membre conserve la compétence de décider s'il y a lieu de déployer des officiers de sûreté à bord des avions qui sont immatriculés dans cet État membre et sur des vols d'un transporteur aérien auquel il a accordé une licence, ainsi que de s'assurer, conformément au point 4.7.7 de l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale et selon les modalités prévues dans ladite convention, que ces officiers sont des agents publics spécialement sélectionnés et formés, tout en tenant compte des aspects de sûreté et de sécurité requis à bord d'un aéronef.

⁽¹⁾ JO C 185 du 8.8.2006, p. 17.

⁽²⁾ Avis du Parlement européen du 15 juin 2006 (JO C 300 E du 9.12.2006, p. 463), position commune du Conseil du 11 décembre 2006 (JO C 70 E du 27.3.2007, p. 21) et position du Parlement européen du 25 avril 2007 (non encore parue au Journal officiel). Résolution législative du Parlement européen du 11 mars 2008 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 4 mars 2008.

⁽³⁾ JO L 355 du 30.12.2002, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 849/2004 (JO L 158 du 30.4.2004, p. 1); rectifié au JO L 229 du 29.6.2004, p. 3.

- (9) Les différents types d'exploitation de l'aviation civile ne présentent pas nécessairement le même niveau de menace. La taille des appareils, la nature de l'exploitation et/ou la fréquence de l'activité aéroportuaire devraient être prises en considération lors de l'établissement de normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation en vue de permettre des dérogations.
- (10) Sur la base d'une évaluation des risques, les États membres devraient aussi pouvoir appliquer des mesures plus strictes que celles prévues dans le présent règlement.
- (11) Des pays tiers peuvent exiger l'application de mesures différentes de celles prévues dans le présent règlement en ce qui concerne des vols au départ d'un aéroport situé dans un État membre et à destination du pays tiers concerné ou survolant celui-ci. Cependant, sans préjudice des accords bilatéraux auxquels la Communauté est partie, il convient que la Commission puisse examiner les mesures requises par le pays tiers en question.
- (12) Même si dans un même État membre deux organismes ou plus peuvent être chargés de la sûreté de l'aviation, il convient que chaque État membre désigne une seule autorité responsable de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des normes de sûreté.
- (13) Afin de définir les responsabilités relatives à la mise en œuvre des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation et de décrire les mesures exigées de la part des exploitants et autres entités à cet égard, il convient que chaque État membre établisse un programme national de sûreté de l'aviation civile. En outre, chaque exploitant d'aéroport, transporteur aérien ou entité mettant en œuvre des normes de sûreté de l'aviation devrait établir, appliquer et maintenir un programme de sûreté afin de se conformer tant au présent règlement qu'à tout programme national de sûreté de l'aviation civile applicable.
- (14) Afin de veiller au respect du présent règlement et du programme national de sûreté de l'aviation civile, chaque État membre devrait établir un programme national pour contrôler le niveau et la qualité de la sûreté de l'aviation civile et en assurer la mise en œuvre.
- (15) Afin de veiller à l'application du présent règlement par les États membres ainsi que de formuler des recommandations visant à renforcer la sûreté de l'aviation, il convient que la Commission effectue des inspections, notamment sans préavis.
- (16) En règle générale, la Commission devrait publier les mesures qui ont une incidence directe sur les passagers. Les mesures d'application établissant les mesures et les procédures communes relatives à la mise en œuvre des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation et contenant des informations sensibles sur la sûreté, ainsi que les rapports d'inspection de la Commission et les réponses fournies par les autorités compétentes, doivent être considérées comme «informations classifiées de l'Union européenne» au sens de la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom de la Commission du 29 novembre 2001 modifiant son règlement intérieur ⁽¹⁾. Ces documents ne devraient pas être publiés et devraient être mis à disposition des seuls exploitants et entités qui y ont un intérêt légitime.
- (17) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du présent règlement en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ⁽²⁾.
- (18) Il convient en particulier d'habiliter la Commission à adopter des mesures de portée générale modifiant les éléments non essentiels des normes de base communes en les complétant, fixer les critères permettant aux États membres de déroger aux normes de base communes et d'adopter d'autres mesures de sûreté, et adopter les spécifications des programmes nationaux de contrôle de la qualité. Ces mesures ayant une portée générale et ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels, elles doivent être arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE.
- (19) Lorsque, pour des raisons d'urgence impérieuses, les délais normalement applicables dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle ne peuvent pas être respectés, la Commission devrait pouvoir appliquer la procédure d'urgence prévue à l'article 5 bis, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE pour l'adoption des règles communes pour préserver l'aviation civile.
- (20) L'objectif du «contrôle unique de sûreté» pour tous les vols à l'intérieur de l'Union européenne devrait être encouragé.
- (21) Par ailleurs, il ne devrait pas être nécessaire de procéder de nouveau à l'inspection/filtrage des passagers ou de leurs bagages arrivant sur un vol en provenance d'un pays tiers dont les normes de sûreté de l'aviation sont équivalentes à celles prévues par le présent règlement. Par conséquent, sans préjudice du droit de chaque État membre d'appliquer des mesures plus strictes ou des compétences respectives de la Communauté et des États membres, les décisions de la Commission et, s'il y a lieu, les accords entre la Communauté et les pays tiers qui reconnaissent que les normes de sûreté appliquées dans le pays tiers sont équivalentes aux normes communes devraient être encouragés étant donné qu'ils favorisent les contrôles uniques de sûreté.
- (22) Le présent règlement est sans préjudice de l'application des règles relatives à la sécurité aérienne, y compris celles relatives au transport de marchandises dangereuses.

⁽¹⁾ JO L 317 du 3.12.2001, p. 1. Décision modifiée en dernier lieu par la décision 2006/548/CE, Euratom (JO L 215 du 5.8.2006, p. 38).

⁽²⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23. Décision modifiée par la décision 2006/512/CE (JO L 200 du 22.7.2006, p. 11).

- (23) Il convient de prévoir des sanctions pour les infractions aux dispositions du présent règlement. Ces sanctions, qui peuvent être à caractère civil ou administratif, devraient être effectives, proportionnées et dissuasives.
- (24) La déclaration ministérielle concernant l'aéroport de Gibraltar, adoptée à Cordoue le 18 septembre 2006 au cours de la première réunion ministérielle du Forum de dialogue sur Gibraltar, remplacera la déclaration conjointe sur l'aéroport de Gibraltar faite à Londres le 2 décembre 1987, le respect total de la déclaration de 2006 étant assimilé au respect de la déclaration de 1987.
- (25) Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir préserver l'aviation civile d'actes d'intervention illicite et fournir la base d'une interprétation commune de l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc en raison des dimensions et des effets du présent règlement être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier
Objectifs

1. Le présent règlement instaure des règles communes destinées à protéger l'aviation civile contre des actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de celle-ci.

Il constitue, en outre, la base d'une interprétation commune de l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.

2. Les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 1 sont les suivants:

- a) l'établissement de règles et normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation;
- b) des mécanismes pour en contrôler l'application.

Article 2
Champ d'application

1. Le présent règlement s'applique:

- a) à tous les aéroports ou parties d'aéroports situés sur le territoire d'un État membre qui ne sont pas exclusivement utilisés à des fins militaires;

b) à tous les exploitants, y compris les transporteurs aériens, fournissant des services dans les aéroports visés au point a);

c) à toutes les entités appliquant des normes de sûreté de l'aviation qui opèrent dans des locaux situés à l'intérieur ou à l'extérieur des bâtiments de l'aéroport et qui fournissent des biens et/ou des services aux aéroports visés au point a) ou à travers ceux-ci.

2. L'application du présent règlement à l'aéroport de Gibraltar s'entend sans préjudice des positions juridiques respectives du Royaume d'Espagne et du Royaume-Uni au sujet du différend relatif à la souveraineté sur le territoire où cet aéroport est situé.

Article 3
Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- 1) «aviation civile», toute exploitation d'aéronef civil, à l'exclusion de l'exploitation des aéronefs d'État visés à l'article 3 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale;
- 2) «sûreté de l'aviation», la combinaison des mesures et des ressources humaines et matérielles visant à protéger l'aviation civile d'actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de l'aviation civile;
- 3) «exploitant», une personne, une organisation ou une entreprise effectuant ou proposant d'effectuer un transport aérien;
- 4) «transporteur aérien», une entreprise de transport aérien titulaire d'une licence d'exploitation valable ou d'un document équivalent;
- 5) «transporteur aérien communautaire», un transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation valable délivrée par un État membre conformément au règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens (1);
- 6) «entité», une personne, une organisation ou une entreprise autre qu'un exploitant;
- 7) «articles prohibés», des armes, des explosifs ou d'autres dispositifs, articles ou substances dangereux pouvant être utilisés pour un acte d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de l'aviation civile;
- 8) «inspection/filtrage», la mise en œuvre de moyens techniques ou autres visant à identifier et/ou détecter des articles prohibés;

(1) JO L 240 du 24.8.1992, p. 1.

- 9) «contrôle de sûreté», la mise en œuvre des moyens permettant de prévenir l'introduction d'articles prohibés;
- 10) «contrôle des accès», la mise en œuvre des moyens permettant de prévenir l'entrée de personnes ou de véhicules non autorisés, ou des deux;
- 11) «côté piste», l'aire de mouvement et la totalité ou une partie des terrains et des bâtiments adjacents d'un aéroport, dont l'accès est réglementé;
- 12) «côté ville», les parties d'un aéroport, y compris la totalité ou une partie des terrains et des bâtiments adjacents, qui ne se trouvent pas du côté piste;
- 13) «zone de sûreté à accès réglementés», la zone côté piste où, en plus d'un accès réglementé, d'autres normes de sûreté de l'aviation sont appliquées;
- 14) «zone délimitée», une zone qui est séparée, au moyen d'un contrôle d'accès, des zones de sûreté à accès réglementé ou, si la zone délimitée est elle-même une zone de sûreté à accès réglementé, des autres zones de sûreté à accès réglementé d'un aéroport;
- 15) «vérification des antécédents», le contrôle consigné de l'identité d'une personne, y compris son casier judiciaire éventuel, dans le but de déterminer si elle peut obtenir un accès non accompagné aux zones de sûreté à accès réglementé;
- 16) «passagers, bagages, fret ou courrier en correspondance», les passagers, les bagages, le fret ou le courrier partant par un autre aéronef que celui par lequel ils sont arrivés;
- 17) «passagers, bagages, fret ou courrier en transit», les passagers, les bagages, le fret ou le courrier partant par le même aéronef que celui par lequel ils sont arrivés;
- 18) «passager susceptible de causer des troubles», un passager qui est une personne expulsée, une personne réputée non admissible par les autorités d'immigration ou encore une personne placée en détention en vertu d'une décision légale;
- 19) «bagage de cabine», un bagage destiné à être transporté dans la cabine d'un aéronef;
- 20) «bagage de soute», un bagage destiné à être transporté dans la soute d'un aéronef;
- 21) «bagage de soute accompagné», un bagage transporté dans la soute d'un aéronef qui a été enregistré pour un vol par un passager voyageant sur ce même vol;
- 22) «courrier de transporteur aérien», le courrier dont l'expéditeur et le destinataire sont tous deux des transporteurs aériens;
- 23) «matériel de transporteur aérien», le matériel dont l'expéditeur et le destinataire sont tous deux des transporteurs aériens, ou qui est utilisé par un transporteur aérien;
- 24) «courrier», les envois de correspondance et d'autres articles, autres que le courrier de transporteur aérien, remis par des services postaux et qui leur sont destinés, conformément aux règles de l'Union postale universelle;
- 25) «fret», tout bien destiné à être transporté par aéronef, autre que des bagages, du courrier, du courrier de transporteur aérien, du matériel de transporteur aérien ou que les approvisionnements de bord;
- 26) «agent habilité», un transporteur aérien, un agent, un transitaire ou toute autre entité qui assure les contrôles de sûreté en ce qui concerne le fret ou le courrier;
- 27) «chargeur connu», un expéditeur qui envoie du fret ou du courrier à son propre compte et dont les procédures se conforment à un degré suffisant aux règles et aux normes de sûreté communes pour que ce fret ou courrier puisse être transporté par tout aéronef;
- 28) «client en compte», un expéditeur qui envoie du fret ou du courrier à son propre compte et dont les procédures se conforment à un degré suffisant aux règles et normes de sûreté pour que ce fret ou ce courrier puisse être transporté par un aéronef tout-cargo ou un aéronef tout-courrier respectivement;
- 29) «vérification de sûreté d'un aéronef», l'inspection des parties intérieures d'un aéronef auxquelles les passagers ont pu avoir accès, conjointement à l'inspection de la soute de cet aéronef en vue d'y détecter des articles prohibés ou des interventions illicites sur l'aéronef;
- 30) «fouille de sûreté d'un aéronef», l'inspection de l'intérieur et de l'extérieur accessible d'un aéronef en vue d'y détecter des articles prohibés ou des interventions illicites mettant en péril la sûreté de l'aéronef;
- 31) «officier de sûreté à bord», une personne employée par un État pour voyager à bord d'un aéronef d'un transporteur aérien détenteur d'une licence délivrée par cet État, dans le but de protéger cet aéronef et ses occupants contre les actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté du vol.

Article 4

Normes de base communes

1. Les normes de base communes de protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de celle-ci figurent en annexe.

Il y a lieu d'insérer dans l'annexe les normes de base communes supplémentaires non prévues au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité.

2. Les mesures de portée générale visant à modifier les éléments non essentiels des normes de base communes visées au paragraphe 1 en les complétant sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 19, paragraphe 3.

Ces mesures de portée générale concernent:

- a) les méthodes d'inspection/filtrage autorisées;
- b) les catégories d'articles qui peuvent être prohibés;
- c) pour ce qui est du contrôle des accès, les motifs justifiant l'autorisation d'accès au côté piste et aux zones de sûreté à accès réglementé;
- d) les méthodes autorisées pour le contrôle des véhicules, les vérifications de sûreté d'un aéronef et les fouilles de sûreté d'un aéronef;
- e) les critères de reconnaissance de l'équivalence des normes de sûreté des pays tiers;
- f) les conditions dans lesquelles le fret et le courrier doivent être inspectés/filtrés ou soumis à d'autres contrôles de sûreté, ainsi que le processus d'habilitation ou de nomination d'agents habilités, de chargeurs connus ou de clients en compte;
- g) les conditions dans lesquelles le courrier d'un transporteur aérien et le matériel d'un transporteur aérien sont inspectés/filtrés ou soumis à d'autres contrôles de sûreté;
- h) les conditions dans lesquelles les approvisionnements de bord et les fournitures destinées aux aéroports sont inspectés/filtrés ou soumis à d'autres contrôles de sûreté, ainsi que le processus d'habilitation ou de nomination de fournisseurs habilités ou de fournisseurs connus;
- i) les critères de définition des parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé;
- j) les critères de recrutement du personnel et les méthodes de formation;
- k) les conditions dans lesquelles des procédures spéciales de sûreté ou des exemptions de contrôle de sûreté peuvent s'appliquer, et
- l) toute mesure de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels des normes de base communes visées au paragraphe 1 en les complétant et non prévue au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement.

Pour des raisons d'urgence impérieuses, la Commission peut avoir recours à la procédure d'urgence visée à l'article 19, paragraphe 4.

3. Les mesures détaillées de mise en œuvre des normes de base communes visées au paragraphe 1 et les mesures de portée générale visées au paragraphe 2 sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2.

Ces mesures concernent en particulier:

- a) les exigences et les procédures en matière d'inspection/filtrage;
- b) la liste des articles prohibés;
- c) les exigences et les procédures en matière de contrôle des accès;
- d) les exigences et les procédures concernant le contrôle des véhicules, les vérifications de sûreté d'un aéronef et les fouilles de sûreté d'un aéronef;
- e) les décisions visant à reconnaître l'équivalence des normes de sûreté appliquées dans un pays tiers;
- f) pour ce qui est du fret et du courrier, les procédures d'habilitation et de nomination des agents habilités, des chargeurs connus et des clients en compte, ainsi que les obligations auxquelles lesdits agents, chargeurs et clients sont soumis;
- g) les exigences et les procédures en matière de contrôle de sûreté du courrier d'un transporteur aérien et du matériel d'un transporteur aérien;
- h) pour ce qui est des approvisionnements de bord et des fournitures destinées aux aéroports, les procédures d'habilitation ou de nomination des fournisseurs habilités et des fournisseurs connus, ainsi que les obligations auxquelles ces fournisseurs sont soumis;
- i) la définition des parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé;
- j) les exigences en matière de recrutement et de formation du personnel;
- k) les procédures spéciales de sûreté ou les exemptions de contrôle de sûreté;
- l) les spécifications techniques et les procédures d'approbation et d'utilisation des équipements de sûreté, et
- m) les exigences et les procédures touchant aux passagers susceptibles de causer des troubles.

4. La Commission fixe, en modifiant le présent règlement par une décision conformément à la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 19, paragraphe 3, les critères permettant aux États membres de déroger aux normes de base communes visées au paragraphe 1 et d'adopter d'autres mesures de sûreté procurant un niveau de protection adéquat sur la base d'une évaluation locale des risques. Ces mesures sont justifiées par des raisons liées à la taille de l'aéronef, ou à la nature, l'échelle ou la fréquence de l'exploitation ou d'autres activités pertinentes.

Pour des raisons d'urgence impérieuses, la Commission peut avoir recours à la procédure d'urgence visée à l'article 19, paragraphe 4.

Les États membres informent la Commission de ces mesures.

5. Les États membres veillent à l'application sur leur territoire des normes de base communes visées au paragraphe 1. Lorsqu'un État membre a des raisons d'estimer que le niveau de sûreté de l'aviation a été compromis par un manquement à la sûreté, il veille à ce que des mesures adéquates soient rapidement prises pour remédier à ce manquement et assurer la continuité de la sûreté de l'aviation civile.

Article 5

Coûts de sûreté

Sous réserve des règles de droit communautaire applicables, chaque État membre peut déterminer dans quelles circonstances et dans quelle mesure les coûts engendrés par les mesures de sûreté prises en vertu du présent règlement pour protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite devraient être supportés par l'État, les entités aéroportuaires, les transporteurs aériens, d'autres organismes responsables ou les usagers. S'il y a lieu, et conformément au droit communautaire, les États membres peuvent contribuer avec les usagers aux coûts de mesures de sûreté plus strictes prises en vertu du présent règlement. Dans la mesure où cela est possible, les redevances ou transferts des frais afférents à la sûreté sont en relation directe avec les coûts des prestations de services de sûreté concernés et ne dépassent pas les coûts concernés.

Article 6

Application de mesures plus strictes par les États membres

1. Les États membres peuvent appliquer des mesures plus strictes que les normes de base communes visées à l'article 4. Dans ce cas, ils agissent sur la base d'une évaluation des risques et conformément au droit communautaire. Ces mesures sont pertinentes, objectives, non discriminatoires et proportionnées aux risques auxquels elles répondent.

2. Les États membres informent la Commission de ces mesures dès que possible après leur mise en œuvre. Dès réception de cette information, la Commission la transmet aux autres États membres.

3. Les États membres ne sont pas tenus d'informer la Commission si les mesures en question sont limitées à un vol donné à une date précise.

Article 7

Mesures de sûreté demandées par des pays tiers

1. Sans préjudice de tout accord bilatéral auquel la Communauté est partie, un État membre notifie à la Commission les mesures demandées par un pays tiers si elles sont différentes des normes de base communes visées à l'article 4, en ce qui concerne les vols au départ d'un aéroport situé dans un État membre et à destination de ce pays tiers ou survolant celui-ci.

2. À la demande de l'État membre concerné ou de sa propre initiative, la Commission examine toute demande de mesure notifiée en vertu du paragraphe 1 et peut, conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2, élaborer une réponse adéquate destinée au pays tiers concerné.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas si:

- a) l'État membre concerné applique les mesures en question conformément à l'article 6, ou si
- b) la demande du pays tiers se limite à un vol donné à une date précise.

Article 8

Coopération avec l'Organisation de l'aviation civile internationale

Sans préjudice de l'article 300 du traité, la Commission peut conclure avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) un protocole d'accord concernant les audits en vue d'éviter tout double contrôle du respect, par les États membres, de l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.

Article 9

Autorité compétente

Lorsque, dans un même État membre, deux organismes ou plus sont chargés de la sûreté de l'aviation civile, l'État membre en question désigne une seule autorité (ci-après «autorité compétente») comme responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4.

Article 10

Programme national de sûreté de l'aviation civile

1. Chaque État membre élabore, applique et maintient un programme national de sûreté de l'aviation civile.

Ce programme définit les responsabilités en matière de mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4 et décrit les mesures demandées à cet effet aux exploitants et aux entités.

2. L'autorité compétente met par écrit à la disposition des exploitants et des entités dont elle estime qu'ils y ont un intérêt légitime, selon le principe du «besoin d'en connaître», les parties appropriées de son programme national de sûreté de l'aviation civile.

Article 11**Programme national de contrôle de la qualité**

1. Chaque État membre élabore, applique et maintient un programme national de contrôle de la qualité.

Ce programme permet à l'État membre de contrôler la qualité de la sûreté de l'aviation civile afin de veiller au respect tant du présent règlement que de son programme national de sûreté de l'aviation civile.

2. Les spécifications du programme national de contrôle de la qualité sont arrêtées en modifiant le présent règlement par l'ajout d'une annexe en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 19, paragraphe 3.

Pour des raisons d'urgence impérieuses, la Commission peut avoir recours à la procédure d'urgence visée à l'article 19, paragraphe 4.

Le programme doit permettre de déceler et de corriger rapidement les déficiences. Il prévoit également que tous les aéroports, exploitants et entités responsables de la mise en œuvre de normes de sûreté de l'aviation qui sont situés sur le territoire de l'État membre concerné font l'objet d'une surveillance régulière exercée directement par l'autorité compétente ou sous la supervision de celle-ci.

Article 12**Programme de sûreté aéroportuaire**

1. Chaque exploitant d'aéroport élabore, applique et maintient un programme de sûreté aéroportuaire.

Ce programme décrit les méthodes et les procédures à suivre par l'exploitant d'aéroport afin de se conformer à la fois au présent règlement et au programme national de sûreté de l'aviation civile de l'État membre dans lequel l'aéroport est situé.

Le programme comprend des dispositions relatives au contrôle interne de la qualité décrivant la manière dont l'exploitant d'aéroport doit veiller au respect de ces méthodes et procédures.

2. Le programme de sûreté aéroportuaire est soumis à l'autorité compétente, qui peut prendre des mesures additionnelles s'il y a lieu.

Article 13**Programme de sûreté du transporteur aérien**

1. Chaque transporteur aérien élabore, applique et maintient un programme de sûreté du transporteur aérien.

Ce programme décrit les méthodes et les procédures à suivre par le transporteur aérien afin de se conformer tant au présent règlement qu'au programme national de sûreté de l'aviation civile de l'État membre à partir duquel il fournit ses services.

Ce programme comprend des dispositions relatives au contrôle interne de la qualité décrivant la manière dont le transporteur aérien doit veiller au respect de ces méthodes et procédures.

2. Sur demande, le programme de sûreté du transporteur aérien est soumis à l'autorité compétente, qui peut prendre des mesures additionnelles s'il y a lieu.

3. Lorsque le programme de sûreté d'un transporteur aérien communautaire a été validé par l'autorité compétente de l'État membre accordant la licence d'exploitation, le transporteur aérien est réputé, pour tous les autres États membres, avoir satisfait aux exigences prévues au paragraphe 1. Cela est sans préjudice du droit d'un État membre de demander à tout transporteur aérien des informations détaillées sur la mise en œuvre des éléments suivants:
 - a) les mesures de sûreté appliquées par cet État membre en vertu des dispositions de l'article 6, et/ou
 - b) les procédures locales applicables dans les aéroports desservis.

Article 14**Programme de sûreté d'une entité**

1. Chaque entité tenue d'appliquer des normes de sûreté de l'aviation civile, en vertu du programme national de sûreté de l'aviation civile visé à l'article 10, élabore, applique et maintient un programme de sûreté.

Ce programme décrit les méthodes et les procédures à suivre par l'entité afin de se conformer au programme national de sûreté de l'aviation civile de l'État membre concerné, pour ce qui est de son exploitation dans cet État membre.

Le programme comprend des dispositions relatives au contrôle interne de la qualité décrivant la manière dont l'entité doit elle-même veiller au respect de ces méthodes et procédures.

2. Sur demande, le programme de sûreté de l'entité appliquant les normes de sûreté de l'aviation est soumis à l'autorité compétente, qui peut prendre des mesures additionnelles s'il y a lieu.

Article 15**Inspections de la Commission**

1. La Commission, en coopération avec l'autorité compétente de l'État membre concerné, réalise des inspections, y compris dans les aéroports et auprès des exploitants et des entités appliquant des normes de sûreté de l'aviation, afin de veiller à l'application du présent règlement par les États membres et, le cas échéant, de formuler des recommandations visant à renforcer la sûreté de l'aviation. À cet effet, l'autorité compétente informe la Commission par écrit de tous les aéroports affectés à l'aviation civile situés sur son territoire autres que ceux visés à l'article 4, paragraphe 4.

Les procédures relatives à l'exécution des inspections par la Commission sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2.

2. Les inspections réalisées par la Commission dans les aéroports et auprès des exploitants et des entités appliquant des normes de sûreté de l'aviation sont inopinées. La Commission informe suffisamment à l'avance l'État membre concerné de la réalisation d'une inspection.

3. Chaque rapport d'inspection de la Commission est communiqué à l'autorité compétente de l'État membre concerné qui, dans sa réponse, expose les mesures prises pour remédier aux déficiences constatées.

Ce rapport, accompagné de la réponse de l'autorité compétente, est ensuite communiqué à l'autorité compétente de chacun des autres États membres.

Article 16

Rapport annuel

La Commission présente chaque année au Parlement européen, au Conseil et aux États membres un rapport qui les informe à la fois de l'application du présent règlement et de son impact sur l'amélioration de la sûreté de l'aviation.

Article 17

Groupe consultatif des parties intéressées

Sans préjudice du rôle dévolu au comité visé à l'article 19, la Commission établit un groupe consultatif des parties intéressées à la sûreté de l'aviation regroupant les organisations représentatives européennes opérant dans la sûreté de l'aviation ou directement concernées par celle-ci. Ce groupe a uniquement pour mission de conseiller la Commission. Le comité visé à l'article 19 tient le groupe consultatif des parties intéressées informé pendant toute la durée de la procédure réglementaire.

Article 18

Diffusion des informations

En règle générale, la Commission publie les mesures qui ont une incidence directe sur les passagers. Toutefois, les documents suivants sont considérés comme « informations classifiées de l'Union européenne » au sens de la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom:

- a) les mesures et les procédures visées à l'article 4, paragraphes 3 et 4, à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 7, paragraphe 1, si elles contiennent des informations sensibles relatives à la sûreté;
- b) les rapports d'inspection de la Commission et les réponses des autorités compétentes visés à l'article 15, paragraphe 3.

Article 19

Procédure de comité

1. La Commission est assistée par un comité.
2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à un mois.

3. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 bis, paragraphes 1 à 4, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

4. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 bis, paragraphes 1, 2, 4 et 6, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

Article 20

Accords entre la Communauté et les pays tiers

Le cas échéant et conformément à la législation communautaire, des accords reconnaissant que les normes de sûreté appliquées dans un pays tiers sont équivalentes aux normes communautaires pourraient être envisagés dans des accords sur l'aviation conclus entre la Communauté et un pays tiers conformément à l'article 300 du traité, afin de promouvoir l'objectif du « contrôle unique de sûreté » pour tous les vols entre l'Union européenne et les pays tiers.

Article 21

Sanctions

Les États membres déterminent le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Article 22

Rapport de la Commission sur le financement

La Commission fait rapport, au plus tard le 31 décembre 2008, sur les principes du financement des coûts des mesures de sûreté dans le domaine de l'aviation civile. Ce rapport examine les mesures qui doivent être prises afin de garantir que les redevances de sûreté soient utilisées exclusivement pour couvrir les coûts afférents à la sûreté, et afin d'améliorer la transparence de ces redevances. Ce rapport traite également des principes nécessaires pour maintenir une concurrence non faussée entre aéroports et entre transporteurs aériens et des différentes méthodes pour garantir la protection des consommateurs en ce qui concerne la répartition des coûts des mesures de sûreté entre les contribuables et les usagers. Le rapport de la Commission est accompagné le cas échéant d'une proposition législative.

Article 23

Abrogation

Le règlement (CE) n° 2320/2002 est abrogé.

Article 24

Entrée en vigueur

1. Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
2. Il est applicable à partir de la date précisée dans les règles de mise en œuvre adoptées conformément aux procédures visées à

l'article 4, paragraphes 2 et 3, mais au plus tard dans les vingt-quatre mois suivant l'entrée en vigueur du présent règlement.

3. Par dérogation au paragraphe 2, l'article 4, paragraphes 2, 3 et 4, l'article 8, l'article 11, paragraphe 2, l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa, les articles 17, 19 et 22 sont applicables à partir de la date d'entrée en vigueur du présent règlement.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Strasbourg, le 11 mars 2008.

Par le Parlement européen
Le président
H.-G. PÖTTERING

Par le Conseil
Le président
J. LENARČIČ

ANNEXE

NORMES DE BASE COMMUNES DE PROTECTION DE L'AVIATION CIVILE CONTRE LES ACTES
D'INTERVENTION ILLICITE (ARTICLE 4)

1. SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE

1.1. Exigences en matière de planification aéroportuaire

1. Lors de la conception et de la construction de nouvelles installations aéroportuaires ou lors de la modification d'installations aéroportuaires existantes, les exigences relatives à l'application des normes de base communes fixées dans la présente annexe et dans ses mesures d'application sont intégralement prises en compte.
2. Dans les aéroports, les zones suivantes sont établies:
 - a) le côté ville;
 - b) le côté piste;
 - c) les zones de sûreté à accès réglementé, et
 - d) les parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé.

1.2. Contrôle des accès

1. L'accès au côté piste est réglementé de manière à empêcher l'accès de personnes et de véhicules non autorisés à ces zones.
2. L'accès aux zones de sûreté à accès réglementé est contrôlé afin de garantir que les personnes et les véhicules non autorisés ne puissent y accéder.
3. L'accès au côté piste et aux zones de sûreté à accès réglementé n'est accordé qu'aux personnes et aux véhicules qui remplissent les conditions de sûreté requises.
4. Avant de se voir délivrer un certificat de membre d'équipage ou un titre de circulation aéroportuaire donnant un accès non accompagné aux zones de sûreté à accès réglementé, toute personne, y compris les personnels navigants, doit avoir subi avec succès une vérification de ses antécédents.

1.3. Inspection/filtrage des personnes autres que les passagers et des objets qu'elles transportent

1. Les personnes autres que les passagers, ainsi que les objets qu'elles transportent, sont soumises à une inspection/filtrage de façon continue et aléatoire à l'entrée des zones de sûreté à accès réglementé afin de prévenir l'introduction d'articles prohibés dans ces zones.
2. Toutes les personnes autres que les passagers, ainsi que les objets qu'elles transportent, sont soumises à une inspection/filtrage à l'entrée des parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé, afin de prévenir l'introduction d'articles prohibés dans ces parties.

1.4. Contrôle des véhicules

Les véhicules entrant dans une zone de sûreté à accès réglementé sont contrôlés afin de prévenir l'introduction d'articles prohibés dans ces zones.

1.5. Surveillance, rondes et autres contrôles physiques

Les aéroports et, si nécessaire, les zones contiguës auxquelles le public a accès font l'objet d'une surveillance, de rondes et d'autres contrôles physiques afin de détecter tout comportement suspect et de repérer les points vulnérables qui pourraient être exploités pour mener à bien des actes d'intervention illicite, et afin de dissuader toute personne de procéder à de tels actes.

2. ZONES DÉLIMITÉES DES AÉROPORTS

Les aéronefs stationnés dans des zones délimitées des aéroports auxquelles s'appliquent les mesures visées à l'article 4, paragraphe 4, sont séparés des aéronefs auxquels s'appliquent intégralement les normes de base communes, afin de garantir que les normes de sûreté appliquées aux aéronefs, aux passagers, aux bagages, au fret et au courrier ne sont pas compromises.

3. SÛRETÉ DES AÉRONEFS

1. Avant son départ, un aéronef est soumis à une vérification ou à une fouille de sûreté afin de s'assurer qu'aucun objet prohibé ne se trouve à bord. Un aéronef en transit peut être soumis à d'autres mesures appropriées.
2. Tout aéronef est protégé contre les interventions non autorisées.

4. PASSAGERS ET BAGAGES DE CABINE

4.1. Inspection/filtrage des passagers et des bagages de cabine

1. Tous les passagers au départ et ceux qui sont en correspondance ou en transit, ainsi que leurs bagages de cabine, sont soumis à une inspection/filtrage pour empêcher l'introduction d'articles prohibés dans les zones de sûreté à accès réglementé ou à bord d'un aéronef.
2. Les passagers en correspondance et leurs bagages de cabine peuvent être exemptés de l'inspection/filtrage:
 - a) s'ils arrivent d'un État membre, sauf si la Commission ou cet État membre a fait savoir que ces passagers et leurs bagages de cabine ne pouvaient pas être considérés comme ayant subi une inspection/filtrage conformément aux normes de base communes, ou
 - b) s'ils arrivent d'un pays tiers dans lequel les normes de sûreté appliquées ont été reconnues équivalentes aux normes de base communes conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2.
3. Les passagers en transit et leurs bagages de cabine peuvent être exemptés de l'inspection/filtrage:
 - a) s'ils restent à bord de l'aéronef, ou
 - b) s'ils ne se mêlent pas à des passagers en partance ayant subi une inspection/filtrage autres que ceux embarquant dans le même aéronef, ou
 - c) s'ils arrivent d'un État membre, sauf si la Commission ou cet État membre ont fait savoir que ces passagers et leurs bagages de cabine ne pouvaient pas être considérés comme ayant subi une inspection/filtrage conformément aux normes de base communes, ou
 - d) s'ils arrivent d'un pays tiers dans lequel les normes de sûreté appliquées ont été reconnues équivalentes aux normes communautaires conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2.

4.2. Protection des passagers et des bagages de cabine

1. Les passagers et leurs bagages de cabine sont protégés contre toute intervention non autorisée à partir du moment où ils ont subi une inspection/filtrage et jusqu'au départ de l'aéronef dans lequel ils sont transportés.
2. Les passagers en partance ayant subi une inspection/filtrage ne se mêlent pas aux passagers à l'arrivée, à moins que:
 - a) ces passagers arrivent d'un État membre, pour autant que la Commission ou cet État membre n'aient pas fait savoir que ces passagers à l'arrivée et leurs bagages de cabine ne pouvaient pas être considérés comme ayant subi une inspection/filtrage conformément aux normes de base communes, ou que
 - b) les passagers arrivent d'un pays tiers dans lequel les normes de sûreté appliquées ont été reconnues équivalentes aux normes de base communes conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2.

4.3. Passagers susceptibles de causer des troubles

Avant le départ, les passagers susceptibles de causer des troubles sont soumis à des mesures de sûreté appropriées.

5. BAGAGES DE SOUTE

5.1. Inspection/filtrage des bagages de soute

1. Tous les bagages de soute sont soumis à une inspection/filtrage avant d'être chargés à bord d'un aéronef pour empêcher l'introduction d'articles prohibés dans les zones de sûreté à accès réglementé ou à bord d'un aéronef.
2. Les bagages de soute en correspondance peuvent être exemptés de l'inspection/filtrage:
 - a) s'ils arrivent d'un État membre, sauf si la Commission ou cet État membre ont fait savoir que ces bagages de soute ne pouvaient pas être considérés comme ayant subi une inspection/filtrage conformément aux normes de base communes, ou
 - b) s'ils arrivent d'un pays tiers dans lequel les normes de sûreté appliquées ont été reconnues équivalentes aux normes de base communes conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2.
3. Les bagages de soute en transit peuvent être exemptés de l'inspection/filtrage s'ils restent à bord de l'aéronef.

5.2. Protection des bagages de soute

Les bagages de soute destinés à être transportés dans un aéronef sont protégés contre toute intervention non autorisée à partir du moment où ils ont subi une inspection/filtrage ou ont été confiés au transporteur aérien, si cet événement est antérieur au premier, et jusqu'au départ de l'aéronef dans lequel ils doivent être transportés.

5.3. Procédure de vérification de concordance entre passagers et bagages

1. Chaque bagage de soute est identifié comme étant accompagné ou non accompagné.
2. Les bagages de soute non accompagnés ne sont pas transportés, sauf s'ils ont été séparés pour des raisons indépendantes de la volonté du passager ou s'ils ont été soumis à des contrôles de sûreté appropriés.

6. FRET ET COURRIER

6.1. Contrôles de sûreté du fret et du courrier

1. La totalité du fret et du courrier est soumise à des contrôles de sûreté avant le chargement à bord d'un aéronef. Un transporteur aérien n'accepte pas de transporter du fret ou du courrier dans un aéronef à moins qu'il n'ait réalisé ces contrôles de sûreté lui-même ou que la réalisation de ces contrôles ait été confirmée et attestée par un agent habilité, un chargeur connu ou un client en compte.
2. Le fret et le courrier en correspondance peuvent être soumis à d'autres contrôles de sûreté décrits dans une mesure d'application.
3. Le fret et le courrier en transit peuvent être exemptés des contrôles de sûreté s'ils restent à bord de l'aéronef.

6.2. Protection du fret et du courrier

1. Le fret et le courrier destinés à être transportés dans un aéronef sont protégés contre toute intervention non autorisée à partir du moment où les contrôles de sûreté ont eu lieu et jusqu'au départ de l'aéronef dans lequel ils doivent être transportés.
2. Le fret et le courrier insuffisamment protégés contre les interventions non autorisées après que les contrôles de sûreté ont eu lieu sont soumis à une inspection/filtrage.

7. COURRIER DE TRANSPORTEUR AÉRIEN ET MATÉRIEL DE TRANSPORTEUR AÉRIEN

Le courrier et le matériel de transporteur aérien sont soumis à des contrôles de sûreté et sont ensuite protégés jusqu'à leur chargement dans l'aéronef afin d'empêcher que des articles prohibés ne soient introduits à bord d'un aéronef.

8. APPROVISIONNEMENTS DE BORD

Les approvisionnements de bord, y compris la restauration, destinés à être transportés ou utilisés à bord d'un aéronef sont soumis à des contrôles de sûreté et sont ensuite protégés jusqu'à leur chargement dans l'aéronef afin d'empêcher que des articles prohibés ne soient introduits à bord d'un aéronef.

9. FOURNITURES DESTINÉES AUX AÉROPORTS

Les fournitures destinées à être vendues ou utilisées dans les zones de sûreté à accès réglementé, y compris les fournitures pour les magasins hors taxes et les restaurants, sont soumises à des contrôles de sûreté afin d'empêcher que des articles prohibés ne soient introduits dans ces zones.

10. MESURES DE SÛRETÉ EN VOL

1. Sans préjudice des règles de sécurité aérienne applicables:
 - a) les personnes non autorisées sont empêchées d'accéder au poste de pilotage au cours d'un vol;
 - b) les passagers susceptibles de causer des troubles sont soumis à des mesures de sûreté appropriées au cours d'un vol.
2. Des mesures de sûreté appropriées, telles que la formation des équipages de conduite et de cabine, sont prises pour empêcher les actes d'intervention illicite au cours d'un vol.
3. Aucune arme, à l'exception de celles transportées dans la soute, n'est transportée à bord d'un aéronef, sauf si les conditions de sûreté requises sont remplies conformément au droit national et si les États concernés ont donné leur autorisation.
4. Le paragraphe 3 s'applique aussi aux officiers de sûreté à bord s'ils sont armés.

11. RECRUTEMENT ET FORMATION DU PERSONNEL

1. Les personnes appelées à réaliser des inspections/filtrages, des contrôles d'accès ou d'autres contrôles de sûreté, ou qui en sont responsables, sont recrutées, formées et, le cas échéant, certifiées afin de s'assurer qu'elles ont les aptitudes pour être engagées et les compétences pour exercer les tâches qui leur sont assignées.
2. Les personnes, autres que les passagers, qui ont besoin d'accéder à des zones de sûreté à accès réglementé suivent une formation en matière de sûreté avant qu'un titre de circulation aéroportuaire ou un certificat de membre d'équipage ne leur soit délivré.
3. La formation visée aux paragraphes 1 et 2 comprend une formation initiale et une formation continue.
4. Les instructeurs chargés de la formation des personnes visées aux paragraphes 1 et 2 disposent des qualifications nécessaires.

12. ÉQUIPEMENTS DE SÛRETÉ

Les équipements utilisés pour l'inspection/filtrage, le contrôle des accès et les autres contrôles de sûreté sont conformes aux spécifications définies et permettent d'accomplir les contrôles de sûreté concernés.