

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement du Canada relatif au déploiement d'agents de sûreté en vol

NOR : EAEJ2303514L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

La relation amicale entre la France et le Canada trouve son origine dans une histoire, une langue partagées et des valeurs communes, en particulier un fort attachement à l'état de droit et à la défense des droits humains. Des relations officielles ont été établies entre la France et le Canada à compter de 1928¹.

Les liens humains entre les deux pays sont particulièrement denses : plus de 108 000 compatriotes sont enregistrés auprès de nos consulats au Canada et l'accord entre la France et le Canada relatif à la mobilité des jeunes de 2013² facilite la mobilité des ressortissants canadiens et français de moins de 35 ans, en particulier les étudiants et les jeunes professionnels.

Sur le plan économique, les entreprises françaises sont très présentes au Canada, avec 1200 filiales représentant 124 000 emplois³. Les échanges de biens ont notablement progressé depuis l'entrée en vigueur de l'Accord économique et commercial global avec le Canada (AECG/CETA) en 2018. Les échanges sont particulièrement dynamiques dans le secteur aéronautique (981 millions d'euros, en 2021).

Sur la scène internationale, le Canada est un allié de longue date, membre du G7, du G20 et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), avec lequel nous partageons un fort attachement au multilatéralisme, des positions affinitaires sur les grands enjeux globaux (climat, santé, égalité femmes-hommes, droits humains, régulation du numérique) et des vues convergentes sur les crises internationales.

¹ Envoi, par la France, de son premier représentant diplomatique au Canada après la déclaration de Balfour de 1926

² Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif à la mobilité des jeunes, signé à Ottawa le 14 mars 2013

³ Synthèse de la relation économique bilatérale entre la France et le Canada, site DG Trésor

La coopération bilatérale en matière de sécurité est efficace. Les ministres de l'Intérieur français et de la sécurité publique du Canada ont signé une déclaration d'intention sur un partenariat renforcé dans le domaine de la coopération de sécurité en janvier 2016. Plus spécifiquement, une coopération ancienne existe entre la France et le Canada dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, compte tenu de la gravité et du caractère éminemment transnational des menaces qui pèsent sur l'aviation civile internationale depuis les années 1960. L'expertise reconnue que la France a développée de longue date dans ce domaine, notamment au travers du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, compétent en matière de déploiement d'agents de sûreté en vol, a ainsi conduit précocement à l'établissement d'échanges réguliers avec la gendarmerie royale canadienne.

Ces échanges se sont encore accrus à partir de 2003-2004, dans le contexte consécutif aux attentats du 11 septembre 2001. Le Canada a en effet fait le choix de se doter, dans les mois suivants ces événements, d'une unité permanente d'agents de sûreté en vol – spécifiquement chargés de prévenir et de lutter contre les actes illicites portant gravement atteinte à la sécurité de la navigation aérienne (prise d'otages, introduction de substances explosives, dommages causés aux équipements de navigation, agression des personnels navigants, etc.). La création de cette unité (le Programme de protection des transporteurs aériens canadiens) a représenté un effort considérable de la part des autorités canadiennes (effectifs dédiés à cette mission, formation des agents, moyens matériels et financiers) qui se sont dotées d'une unité disposant d'un haut niveau d'expertise et d'une expérience robuste en matière de déploiement opérationnel. Les échanges techniques et de bonnes pratiques ainsi que les formations et entraînements communs se sont donc poursuivis et intensifiés dans les années qui ont suivi, durant lesquelles les menaces pesant sur la sûreté de l'aviation civile internationale sont restées à un niveau particulièrement élevé.

Dans ce contexte, la négociation d'un engagement bilatéral portant sur les questions liées au déploiement d'agents de sûreté en vol sur les liaisons aériennes entre les deux pays a commencé à être évoquée à la fin des années 2000, afin de donner un statut juridique clair aux agents ayant vocation à être déployés entre les deux pays – de manière régulière ou en réponse à une élévation brutale du niveau de menace terroriste. Une telle formalisation semblait en effet de nature à améliorer les conditions de réalisation des déploiements d'agents de sûreté en vol et à préciser les modalités administratives et opérationnelles d'une telle coopération.

En outre, la conclusion d'un texte bilatéral revêtait une pertinence particulière, compte tenu de la convergence profonde de vues entre les deux pays :

- d'une part, sur le rôle des agents de sûreté en vol : nos deux pays inscrivent en effet l'action de ces agents dans une logique générale de contre-terrorisme aérien, aux fins de la prévention d'atteintes graves à la sûreté des aéronefs et des personnes à bord et de réponse à des actes terroristes (à l'inverse de pays qui, comme les États-Unis, confient à leurs agents de sûreté en vol un rôle de police général au sein de l'aéronef – « *air marshalls* ») ;

- d'autre part, sur la nature du vecteur juridique de droit international à utiliser : si le Canada est un pays qui, contrairement à la France, peut recourir dans ses relations internationales aux *memorandum of understanding* (MoU)⁴, nos deux pays considèrent néanmoins que la nature même d'une telle coopération exige qu'elle soit fondée sur un cadre juridique robuste et que les agents disposent d'une sécurité juridique adéquate. Les deux États ont donc convenus de privilégier la négociation d'un engagement juridiquement contraignant, permettant de répondre aux besoins opérationnels d'espèce.

II. Historique des négociations

Les premiers contacts bilatéraux concernant la négociation d'un éventuel instrument franco-canadien ont été amorcés en mars 2009, sans toutefois s'inscrire dans le cadre d'une négociation. Les travaux techniques alors menés ont permis de nourrir les discussions bilatérales à venir, notamment sur les sujets suivants : les procédures applicables aux demandes de déploiement d'agents de sûreté en vol, le régime juridique applicable aux agents et les procédures liées à leur accueil sur le territoire de l'État d'atterrissage.

La négociation de l'accord a réellement débuté en janvier 2013 et a progressivement permis de figer la structure générale de l'accord et de définir le contenu des dispositions du texte, en tenant compte de l'évolution des pratiques des services opérationnels dans ce domaine. À ce titre, la négociation de l'accord a également contribué à mettre en miroir certaines modalités et procédures de coopération.

Si le texte de l'accord était pour l'essentiel stabilisé à la fin de l'année 2016, un travail d'ajustement de certaines dispositions a été conduit jusqu'en novembre 2021, afin de prendre en compte l'évolution des usages juridiques ou administratifs des deux États.

L'accord a enfin été signé le 19 janvier 2022, à Paris, par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères français, Monsieur Jean-Yves LE DRIAN, et son homologue canadienne, Madame Mélanie JOLY.

III. Objectifs de l'accord ou convention

L'accord vise à établir un cadre juridique de référence pour le déploiement d'agents de sûreté en vol entre les deux États. Dans cette perspective, il définit de manière précise les missions et le statut des agents de sûreté en vol (articles 1 et 2), qui sont des agents gouvernementaux chargés de missions de contre-terrorisme aériens spécialement formés à cet effet. Il définit les conditions générales de déploiement de ces agents et les procédures bilatérales applicables à leur projection (articles 3 à 5 et 9). Il précise également différents aspects concernant le cadre d'exécution de leurs missions (articles 6 à 8). Il prévoit enfin un ensemble de dispositions relatives à la gestion des incidents survenant en vol et au cadre juridique et judiciaire à mettre en œuvre le cas échéant (articles 10 à 13).

⁴ Instruments usuels dans la pratique anglo-saxonne des engagements internationaux, les MoU sont des engagements dits « mixtes », qui contiennent des dispositions détaillées (à l'identique d'un engagement juridiquement contraignant) mais qui comportent une clause prévoyant que le texte n'est pas créateur de droits ou d'obligations juridiques (disposition matérialisant l'absence d'effet juridiquement contraignant). Les MoU sont strictement basés sur le principe de la bonne foi (*gentlemen agreement*) et n'offrent par conséquent aucune sécurité juridique dans leur exécution, au-delà du consentement des signataires à être moralement liés.

Cet accord contribue donc à ancrer dans la pratique juridique et opérationnelle internationale le concept d'agent de sûreté en vol, défini comme un moyen particulier permettant de contribuer à la sûreté de l'aviation civile, en prévenant et en répondant aux actes constituant des atteintes graves à l'intégrité de l'aéronef ou à la sécurité des personnes à bord. Il s'inscrit également en cohérence avec le souci des autorités françaises que le déploiement de ces agents de sûreté en vol intervienne dans un cadre juridique rigoureux et sécurisé.

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Cet accord emporte des conséquences juridiques (a.) et administratives (b.) significatives. Ses conséquences économiques (c.), si elles sont secondaires au regard des finalités de l'accord, méritent cependant d'être mentionnées.

a. Conséquences juridiques

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

L'accord est conforme aux dispositions internationales de référence et contribue à la promotion des grands principes qu'elles posent.

A cet égard, les premiers jalons en vue d'une formalisation en droit international du concept d'agent de sûreté en vol sont à rechercher dans l'annexe 17 à la Convention de Chicago⁵ du 22 mars 1974, relative aux mesures de « *sûreté [et de] protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite* ».

La multiplication des atteintes à la sûreté de l'aviation civile avait déjà conduit la communauté internationale à l'adoption de plusieurs conventions internationales qui forment le socle du cadre juridique actuel en matière de sûreté aérienne, à l'instar de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963⁶, de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970⁷, et de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971⁸.

⁵ Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944

⁶ Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963.

⁷ Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970.

⁸ Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971.

Dans ce contexte, la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, a été complétée par une annexe 17, adoptée le 22 mars 1974 et relative aux mesures de « *sûreté [et de] protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite* ». Par ailleurs, cette annexe 17 a été actualisée en décembre 2001, consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001. Elle est venue poser les premiers jalons en vue d'une formalisation en droit international du concept « d'agent de sûreté en vol ». Si les annexes de la Convention de Chicago n'ont pas la même autorité normative qu'une convention internationale, elles n'en restent pas moins contraignantes pour les États membres de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, sauf en cas de notification à l'organisation d'une différence nationale⁹. Les mesures figurant dans le paragraphe 4.7 de l'annexe 17 ont donc défini un embryon de droit commun applicable entre États membres de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

Le « Protocole de Montréal » du 4 avril 2014¹⁰ portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs a enfin introduit pour la première fois dans l'ordre juridique multilatéral des dispositions normatives consacrant l'action des « agents de sûreté en vol ». Le Protocole de Montréal est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et 38 États y sont désormais parties – dont la France (depuis le 1^{er} mai 2021).

- Articulation avec le droit européen

Le domaine de coopération couvert par l'accord dépend conjointement des compétences de l'Union européenne (UE) et des États membres, et la conclusion du présent accord s'inscrit en parfaite cohérence avec le droit de l'UE.

Il est à cet égard nécessaire de faire le lien avec les compétences dévolues à l'Union européenne, notamment en matière de transports (titre VI du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE). Le règlement (CE) 300/2008 du 11 mars 2008¹¹, fondé sur l'article 100 TFUE (ex-article 80 du Traité instituant la Communauté européenne – TCE), a en effet incorporé dans le droit de l'UE les principes essentiels de l'annexe 17 de la Convention de Chicago. Ce règlement contient à ce titre de rares mentions relatives aux « officiers de sûreté à bord », dont la modicité est significative. Les compétences de l'Union européenne au titre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (cf. article 87 TFUE) sont en outre concernées, à titre subsidiaire.

Le déploiement d'agents de sûreté en vol est dans le même temps indissociable de l'exercice par les États membres de leurs compétences en matière de sécurité nationale (article 4 TUE et article 73 TFUE).

⁹ Cette procédure très formalisée permet à un État d'écarter l'application, à son encontre, de normes et de recommandations figurant dans les annexes de la Convention de Chicago (articles 37 et 38 de la Convention).

¹⁰ « Protocole de Montréal » du 04 avril 2014 portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs.

¹¹ Règlement (CE) 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) no 2320/2002.

Par ailleurs, on notera, en marge du droit de l'Union européenne, que la première formalisation juridique en droit positif du concept d'agents de sûreté en vol, sur une base régionale, avait été faite dans le Traité de Prüm¹², qui consacre un article spécifique aux gardes armés à bord des aéronefs (article 17) et précise certaines modalités de mise en œuvre de tels déploiements (articles 18 et 19). Il confère en outre une pleine sécurité juridique aux agents de sûreté en vol, en leur étendant le bénéfice des dispositions statutaires prévues pour l'ensemble des opérations communes et mesures d'assistance au sens du Traité (protection juridique, responsabilité pénale, règlement des dommages subis, etc.).

Il convient cependant de relever que ces dispositions font partie des rares dispositions du Traité de Prüm qui n'ont pas été reprises dans le droit de l'Union européenne, via les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI dites « décisions Prüm »¹³. Elles demeurent donc pleinement applicables entre les États parties au Traité.

Cette situation confirme la volonté du législateur européen de ne pas exercer la plénitude de sa compétence dans ce domaine et de respecter les compétences juridiques des États membres.

Enfin, l'accord s'inscrit en pleine cohérence avec les dispositions de l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016¹⁴ (*confer* notamment l'article 6 – coopération dans la lutte contre le terrorisme et l'article 25 – protection des données à caractère personnel).

- Articulation avec le droit interne

Si l'accord donne compétence aux agents de sûreté en vol aux fins de la prévention et de la lutte contre « *la prise de contrôle d'un aéronef et tout acte d'intervention illicite de nature à compromettre gravement la sécurité d'un aéronef ou à causer des dommages menaçant la sécurité ou l'intégrité des passagers qui se trouvent à bord* » (§2 de l'article 1^{er}), le dispositif de l'accord satisfait à nos exigences constitutionnelles en matière d'exercice de prérogatives de la puissance publique par des agents étrangers.

¹² Traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale du 27 mai 2005. Sept autres États membres de l'Union ont adhéré postérieurement au Traité.

¹³ Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et décision 2008/616/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

¹⁴ Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016

L'accord dispose en effet expressément que « *[/]es [agents de sûreté en vol] d'une Partie ne peuvent effectuer une intervention policière de manière autonome sur le territoire de l'État de l'autre Partie* » (§3 de l'article 1^{er}). En ce sens, l'accord est donc conforme au principe dégagé par la jurisprudence constitutionnelle¹⁵ et la jurisprudence des formations administratives en vertu duquel l'exercice de pouvoirs de police ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale et ne peut en principe être exercé que par une autorité française ou sous son contrôle¹⁶.

En outre, la clause insérée au §4 de l'article 1^{er} de l'accord permettra d'éviter toute contradiction entre nos exigences constitutionnelles dans ce domaine et les dispositions de l'article L. 6111-6 du code des transports¹⁷. Cette disposition créera en effet une obligation particulière pour les agents de sûreté en vol canadiens, celle de respecter le droit français lorsqu'ils se trouvent sur le territoire français ainsi que dans les espaces aériens sur-adjacents. Cette obligation constituera certes une exception par rapport au principe général posé par l'article L. 6111-6 du code des transports¹⁸, mais celle-ci est nécessaire pour que l'intervention d'un agent de sûreté en vol canadien, dans notre espace aérien, soit conforme aux exigences constitutionnelles françaises.

L'accord pourra par ailleurs donner lieu à la communication de certaines données à caractère personnel, qui seront néanmoins, pour l'essentiel, celles des agents de sûreté en vol eux-mêmes (aux fins de l'information mutuelle entre parties préalablement à la réalisation d'un déploiement opérationnel).

Pour la France, l'échange des données est appelé à s'inscrire dans le cadre des dispositions de :

- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹⁹ modifiée en dernier lieu par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles²⁰ et l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018²¹ prise en application de l'article 32 de la loi précitée ;

¹⁵ Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991 relative à la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

¹⁶ *Confer* notamment les avis du Conseil d'État n° 373.331 du 28 septembre 2006, 373.936 du 21 décembre 2006 et 398.129 du 3 septembre 2019.

¹⁷ « *Les rapports juridiques entre les personnes qui se trouvent à bord d'un aéronef en circulation sont régis par la loi de l'État d'immatriculation de l'aéronef* ».

¹⁸ Article L. 6111-6 du code des transports

¹⁹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

²⁰ Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

²¹ Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel

- la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016²² (directive « police justice ») relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (notamment ses articles 35 à 37) et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil ;
- la convention (STE n°108) du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981, son protocole additionnel du 8 novembre 2001 (STE n°181) et son protocole d'amendement du 10 octobre 2018 (STCE n°223).

En outre, la législation canadienne en matière de protection des données à caractère personnel offre des garanties solides, même si elles ne sont pas strictement analogues à celles du droit de l'Union européenne et de notre droit interne en matière de protection des données à caractère personnel. Le Canada a fait l'objet d'une reconnaissance de niveau de protection partiellement équivalent par la Commission européenne²³. Les transferts de données au titre du présent accord ne pourront donc intervenir que dans le strict respect des conditions prévues par le droit de l'UE et le droit interne.

b. Conséquences administratives

L'accord ne créera pas *de facto* de nouvelles charges pour les services opérationnels déployant des agents de sûreté en vol. L'accord permet en effet de définir un cadre juridique pour le déploiement des agents de sûreté en vol. Mais il n'entraîne pas de mesures contraignantes qui viendraient imposer un quelconque déploiement d'agents de sûreté en vol. Les services opérationnels français concernés par la mise en œuvre de cette coopération n'anticipent donc pas d'évolution particulière sur leur plan de charges qui résulterait de la mise en œuvre de l'accord, ceci tant du fait du déploiement d'agents de sûreté en vol français que de celui de l'accueil sur le territoire français d'agents de sûreté en vol canadiens.

Par ailleurs, par la consolidation des procédures opérationnelles qu'il entraîne, l'accord contribuera à fluidifier les échanges entre les points de contact nationaux français et canadiens et à faciliter les modalités de déploiement des agents de sûreté en vol tout comme leur accueil sur les territoires français et canadien.

²² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016

²³ Décision de la Commission (2002/2/CE) du 20 décembre 2001.

c. Conséquences économiques

Si l'accord ne répond pas à une finalité proprement économique, il convient néanmoins de relever que le renforcement de la sûreté des liaisons aériennes entre les deux États constitue tant un enjeu pour les relations bilatérales qu'un facteur de confiance à l'égard des usagers. Ainsi, le fait que des agents de sûreté en vol puissent être déployés sur les vols reliant les deux pays contribue à favoriser un haut niveau de sûreté des liaisons aériennes, ce qui, d'un point de vue économique, bénéficie positivement aux acteurs de la filière aéronautique.

V. État des signatures et ratifications

L'accord a été signé à Paris le 19 janvier 2022.

Conformément aux exigences constitutionnelles canadiennes, il a été soumis à l'approbation du Cabinet préalablement à sa signature. Il devra faire l'objet d'une procédure d'approbation par la Chambre des communes préalablement à sa ratification.