

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V °   L É G I S L A T U R E

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

Mardi 15 décembre  
2015  
16 h 30

Communication de M. Gilles Savary sur la sécurisation des transports





**COMMUNICATION SUR LA SECURISATION  
DES TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES**

de M. Gilles Savary

**Réunion de commission du 15 décembre 2015**

Sûreté et sécurité sont souvent assimilées. Si elles sont bien motivées par les mêmes préoccupations fondamentales, les deux notions diffèrent profondément néanmoins au regard de la nature du risque considéré :

- la sécurité vise *stricto sensu* à prévenir des « *risques inhérents aux transports* » liés « *aux risques naturels et humains involontaires* »,
- la sûreté « *lutte contre des événement délictueux* » et notamment contre le phénomène de terrorisme. La sûreté réside par conséquent dans la « *prévention des actions malveillantes et la protection contre leurs effets* ».

Quelques mois avant les terribles attentats du 13 novembre – les plus meurtriers perpétrés en France depuis la Seconde Guerre Mondiale –, le 21 août dernier, un autre attentat a été miraculeusement évité, grâce au courage dont ont fait preuve six passagers face à l'individu, armé d'un fusil d'assaut Kalachnikov avec neuf chargeurs, qui menaçait ce jour-là les 574 passagers du Thalys 9364 reliant Amsterdam à Paris.

Le Gouvernement français a réagi de manière forte et immédiate :

- une réunion européenne<sup>1</sup> sur la sécurité dans les transports ferroviaires frontaliers s'est tenue à Paris le 29 août, à l'invitation de la France, à l'issue de laquelle la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le

<sup>1</sup> Dont les participants étaient les ministres et hauts représentants de l'Allemagne, Thomas de Maizière et Alexander Dobrindt, de la Belgique, Jan Jambon et Jacqueline Galant, du Luxembourg (présents également au titre de Présidents en exercice des formations Justice Affaires Intérieures et Transports du Conseil de l'Union européenne), Félix Braz et François Bausch, de l'Espagne, Jorge Fernandez Diaz et Ana Pastor, de l'Italie, Filippo Bubbico et Graziano Delrio, des Pays-Bas, Ard van der Steur, et du Royaume-Uni, Theresa May et Patrick McLoughlin, ainsi que la représentante du gouvernement suisse, Mme Nicoletta della Valle, directrice générale de l'Office fédéral de la police, en présence du Commissaire européen à la migration, aux Affaires intérieures et à la citoyenneté, Dimitris Avramopoulos, du Commissaire européen chargé des transports, Violetta Bulc, et du coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove.

Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse, en présence du commissaire européens à la migration, aux affaires intérieures et à la citoyenneté, du commissaire européen chargé des transports et du coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, ont réaffirmé la volonté européenne de « *poursuivre la coopération avec l'ensemble des acteurs de la sécurité et des transports afin de prévenir, détecter et mieux lutter contre les actions violentes que des individus radicalisés pourraient vouloir commettre sur le sol de l'Union européenne* »<sup>1</sup> ;

- des dispositions opérationnelles ont été prises, avec notamment la mise en place de portiques de détection de métaux pour l'accès au Thalys dans les gares de Paris et Lille à compter du 20 décembre prochain ;
- la France a demandé qu'un point d'étape sur les travaux et réflexions en cours sur la sécurité dans les transports soit fait par la Commission lors du Conseil Transports du 10 décembre dernier.

Avec le passage d'un terrorisme de revendication à un terrorisme de démonstration, tous les types de transports collectifs sont particulièrement vulnérables ; ils ont d'ailleurs été la cible d'attaques terroristes de grande ampleur depuis une trentaine d'années.

Les principes de l'espace Schengen ont été constitués pour assurer le droit à la libre circulation des citoyens européens et un haut niveau de sécurité.

Ce dernier repose notamment sur les outils de coopération policière et judiciaire mis en place au sein de l'Union européenne, mais pour en accroître l'efficacité et renforcer notre capacité à détecter et prévenir les mouvements d'individus représentant une menace pour la sécurité de nos citoyens, **il est indispensable** non seulement de mettre en œuvre des opérations coordonnées et simultanées de contrôles sur certains trajets ciblés, pouvant faire l'objet d'adaptations en fonction de l'état de la menace, mais surtout **de définir une vision de long terme de l'adaptation au risque terroriste de tous les transports collectifs de voyageurs.**

---

<sup>1</sup> Voir la Déclaration de Paris sur <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Declaration-de-Paris-du-29-aout-2015>.

## **1. Les transports collectifs de voyageurs sont particulièrement vulnérables aux actions terroristes**

L'attentat commis en août dernier a malheureusement eu un précédent en juillet 1995 : le RER B à Saint Michel, puis en octobre 1995, le RER C, entre les stations Musée d'Orsay et Saint-Michel, étaient ainsi la cible de terroristes, faisant au total 8 morts et près de 150 blessés. Ces attentats de 1995 faisaient partie d'une série d'attaques du GIA, qui inclut aussi la prise d'otage à bord d'un avion d'Air France en décembre 1994.

La plupart des pires actes de terrorisme commis en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale l'ont été dans les transports :

- Le 21 décembre 1988, 270 personnes ont trouvé la mort dans l'explosion du vol 103 Pan Am au-dessus du village écossais de Lockerbie,

- Le 11 mars 2004, 191 personnes ont péri et 1 400 ont été blessées lors de l'explosion au moment de l'heure de pointe de 10 bombes placées dans des trains de banlieue espagnols, à Madrid,

- Le 7 juillet 2005, quatre explosions ont touché les transports publics de Londres. Toutes déclenchées manuellement, trois explosions dans le métro – dans un intervalle de 50 secondes – et une quatrième dans un autobus ont fait, outre les quatre kamikazes, 52 morts et 700 blessés,

- Les deux attentats suicide du 29 mars 2010, survenus eux-aussi à l'heure de pointe, ont fait 39 morts et 102 blessés<sup>2</sup> dans deux stations de la même ligne du de Moscou.

Même les transports maritimes peuvent être une cible : l'attaque au pistolet mitrailleur et à la grenade, le 11 juillet 1998, par un commando de 4 hommes, d'un bateau assurant la liaison entre Athènes et plusieurs îles grecques, le City of Poros, a ainsi fait 9 morts, dont 3 de nos compatriotes.

Je n'oublie pas, enfin, le récent attentat qui a visé un charter russe au-dessus du Sinaï, ni la tragédie qui a frappé les passagers du vol Germanwings au-dessus de notre pays.

## **2. Pourtant, seuls les transports aérien et maritime font l'objet d'un cadre réglementaire européen de sûreté**

### *a. Le transport aérien : un cadre européen de sûreté global et systématique*

À la suite des attentats commis sur le sol américain en septembre 2001, la question de la sûreté aérienne est devenue une source majeure de préoccupation, et le cadre réglementaire applicable dans ce domaine a été considérablement étoffé à travers le monde, soit au niveau national, soit au travers d'une coopération

internationale et d'accords internationaux, ou encore par le truchement de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dont l'annexe 17 définit des normes et des pratiques recommandées visant à préserver la sûreté du transport aérien international. Un programme universel d'audits de sûreté (USAP) a été lancé en 2002 afin de surveiller le respect de ces normes par les États contractants de l'OACI.

Dès 2002, l'Union européenne a mis en place un cadre afin de préserver l'aviation civile d'actes d'interventions illicites et de fournir la base d'une interprétation commune, par les États membres, de l'annexe 17 de la Convention de Chicago, avec 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, puis le 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. Des règlements d'application de la Commission fixent les mesures détaillées pour la mise en œuvre de ces normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

Fondé sur l'article 100, paragraphe 2, du Traité du sur le fonctionnement de l'Union européenne, **le cadre réglementaire de l'UE couvre tous les aspects de la chaîne du transport aérien qui sont susceptibles d'affecter la sûreté des aéronefs et/ou des infrastructures** : aéroports, aéronefs, passagers, bagages, fret, fournitures destinées aux aéroports et approvisionnement de bord, personnel et équipements de sûreté.

Il s'appuie sur des normes communes contraignantes et sur les principes essentiels suivants:

- chaque État membre est responsable de la sûreté des vols quittant son territoire («principe de la responsabilité de l'État hôte», tel que défini par l'OACI) ;
- tous les passagers, les membres du personnel et les bagages sont inspectés/filtrés avant l'embarquement. Le fret, le courrier et les approvisionnements de bord font également l'objet de mesures d'inspection/filtrage avant leur chargement à bord d'un aéronef, à moins qu'ils n'aient été soumis à des contrôles de sûreté appropriés;
- les États membres conservent le droit d'appliquer des mesures de sûreté plus strictes s'ils le jugent nécessaire.

Les règles de l'UE s'appliquent à **tous les aéroports de l'Union ouverts à l'aviation civile, à tous les exploitants, y compris les transporteurs aériens, fournissant des services dans ces aéroports et à toutes les autres entités « appliquant des normes de sûreté de l'aviation »** qui fournissent des biens ou des services à ces aéroports ou à travers ceux-ci. Les normes de sûreté à appliquer

peuvent néanmoins être adaptées en fonction de l'appareil, de l'exploitation ou du trafic concernés.

Dans ce contexte, chaque État membre désigne une seule autorité qui est responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des règles de sûreté; chaque État membre est également tenu d'élaborer et d'appliquer un «programme national de sûreté de l'aviation civile» (qui définit les responsabilités et obligations de tous les exploitants concernés).

Par ailleurs, les États membres élaborent et appliquent un «programme national de contrôle de la qualité» (tendant à déterminer le niveau du respect des règles par les exploitants et à mettre en place des mesures visant à corriger les déficiences constatées), imposent des sanctions en cas de violation des dispositions en vigueur et coopèrent avec la Commission européenne lorsqu'elle réalise des inspections afin de veiller au respect des règles de l'UE en matière de sûreté de l'aviation.

Les exploitants concernés élaborent et appliquent un «programme de sûreté» pour se conformer au droit de l'Union et au «programme national de sûreté de l'aviation civile» dans l'État membre dans lequel ils sont situés. Quant à la Commission européenne, elle réalise des inspections sans préavis dans les aéroports et auprès des exploitants, en coopération avec les autorités nationales compétentes en matière de sûreté de l'aviation (ces autorités font, elles aussi, l'objet d'inspections) afin de veiller à l'application du droit de l'Union.

Depuis juillet 2014, des inspections sur place dans les aéroports de pays tiers peuvent également être menées par les autorités nationales concernées, le cas échéant, pour évaluer l'application des mesures de sûreté relatives au fret aérien à acheminer vers l'Union européenne.

**Suites données dans les jours qui ont suivi l'attentat à l'attentat contre l'avion charter appartenant à la compagnie russe Metrojet**

Eurowings, filiale low cost de Lufthansa, les compagnies aériennes low cost Edelweiss Air (Swiss), Jetairfly (Belgique) et Thomas Cook Belgium ont suspendu leurs vols vers Charm el-Cheikh tandis cinq autres compagnies ont suspendu leurs dessertes sur ordre du gouvernement britannique (British Airways, easyJet, Monarch Airlines, Thomas Cook Airlines et Thomson Airlines).

KLM Royal Dutch Airlines ne dessert pas Charm el-Cheikh, mais elle a interdit aux passagers de son vol entre Le Caire et Amsterdam d'enregistrer des bagages en soute. L'Italie a demandé à Blue Panorama, Meridiana et Neos d'effectuer eux-mêmes des contrôles de sécurité supplémentaires sur les passagers.

Air France et KLM ont, enfin, annoncé, la fin du survol de la péninsule du Sinaï.

Source : Air Journal, 6 novembre 2015, « Crash Metrojet : l'aéroport de Charm el-Cheikh snobé »

Dans sa *Stratégie de l'aviation pour l'Europe*, présentée le 7 décembre, la Commission, en matière de sûreté, met principalement l'accent sur la mise en commun des moyens techniques entre les États membres et l'Agence européenne

de sécurité aérienne, y compris par le biais de transferts volontaires de compétences soit vers cette dernière soit entre États membres, ainsi que sur l'utilisation de nouveaux moyens pour alléger la lourdeur des contrôles de sûreté dans les aéroports, ainsi que leurs coûts, notamment en recourant à de nouvelles technologies et à une approche fondée sur les risques. La seule proposition d'acte législative incluse dans ce « paquet aviation » lors de sa publication porte d'ailleurs précisément sur les questions de sécurité et de sûreté (règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant le règlement (CE) 2016/2008).

**Le cadre législatif en place laisse aux États membres le soin de définir les modalités du recouvrement des coûts engendrés par les mesures de sûreté.**

En mai 2009, la Commission avait proposé une directive visant à garantir l'application de principes essentiels tels que la non-discrimination entre les transporteurs ou les passagers, et le lien entre coûts et redevances de sûreté, sans toutefois trancher entre le financement public et le principe de l'utilisateur-payeur, et s'en remettant à l'application du principe de subsidiarité pour déterminer qui supportera les coûts de sûreté.

Cette proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne (COM (2009) 217) a finalement été retirée par la Commission le 7 mars 2015, dans le cadre du retrait de 73 initiatives législatives pendantes.

**Dernières tendances Eurostat sur le transport aérien de passagers dans l'Union européenne**

L'aéroport de Londres Heathrow a été le plus fréquenté de l'UE-28 en nombre de passagers en 2013 (72,3 millions), suivi, à une certaine distance, des aéroports de Paris Charles-de-Gaulle (61,9 millions), de Francfort (57,9 millions) et d'Amsterdam Schiphol (52,5 millions). L'écrasante majorité (au moins 89 %) des passagers qui sont passés par les quatre plus grands aéroports de l'Union, voyageait sur des vols internationaux. À l'inverse, les vols nationaux (intérieurs) ont représenté 30,1 % des 39,7 millions de passagers passés par le cinquième plus grand aéroport de l'Union en 2013, à savoir Madrid Barajas. Des proportions relativement élevées de passagers sur des vols nationaux ont aussi été enregistrées au départ et à destination des aéroports de Paris Orly (50,2 %), de Rome Fiumicino (30,2 %) et de Barcelone (28,9 %).

Quelque 842 millions de passagers ont été transportés par voie aérienne dans l'UE-28 en 2013. Après avoir atteint un record de 803 millions de passagers en 2008, le nombre de passagers aériens dans l'UE-28 a diminué de près de 6 % en 2009 au plus fort de la crise économique et financière, avant de rebondir à partir de 2010, avec une légère hausse (0,7 %) du nombre de passagers aériens en 2012, suivie d'une évolution quelque peu plus rapide en 2013 (plus 1,7 %).

Le Royaume-Uni a enregistré le nombre le plus élevé de passagers aériens en 2013, avec plus de 210 millions, ou une moyenne de 3,3 passagers par habitant (soit environ le double de la moyenne de l'UE-28). Par rapport à la taille de la population, l'importance du transport aérien était particulièrement élevée pour les destinations de vacances que sont les îles de Malte et de Chypre (9,5 et 8,1 passagers transportés par habitant) en 2013, ainsi qu'en Islande (9,9) et en Norvège (7,2). Les ratios les plus faibles ont été enregistrés dans les États membres d'Europe orientale de Slovaquie, de Roumanie, de Pologne, de Slovénie et de Hongrie, avec en moyenne moins de 1 passager transporté par habitant en 2013.

Source : Eurostat.- Données de juillet et octobre 2014. Mise à jour prévue: janvier 2016.

***b. Le transport maritime : un cadre international étendu aux voyages nationaux à plus de 20 miles des côtes et qui peut être appliqué à d'autres liaisons nationales sur la base d'une évaluation des risques***

En matière de transport maritime, l'Union procède essentiellement à la transposition des règles internationales dans sa législation afin de leur conférer force de loi et d'en garantir l'application homogène dans tous les États membres.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont conduit l'Organisation Maritime Internationale (OMI) à modifier, en décembre 2002, la convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (*Safety Of Life At Sea – SOLAS*) en y ajoutant un **chapitre XI-2 intitulé « Mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime »**.

Ce chapitre fait obligation aux États d'appliquer un code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS), organisé en une partie d'application obligatoire et une partie d'application recommandée. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004, il s'applique aux navires suivants effectuant des voyages internationaux : les navires à passagers ; les navires de charge d'une jauge brute supérieure à 500 ; les unités mobiles de forage.

**Le code ISPS a été complété au plan communautaire par le règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004.**

Pour ce qui concerne le **trafic maritime international**, les États membres appliquent **depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004 toutes les mesures spéciales obligatoires et certaines dispositions recommandées** pour renforcer la sûreté maritime **de la convention SOLAS**.

Ces mêmes mesures s'appliquent **depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 aux navires à passagers effectuant des voyages nationaux à plus de 20 milles des côtes**, mais il convient de noter que **depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, sur la base d'une évaluation du risque de sûreté**, les États membres peuvent appliquer certaines dispositions du règlement communautaire à **quelques catégories de navires opérant des liaisons maritimes nationales**.

**L'Union, enfin, s'est dotée en 2014 d'une stratégie** définie par la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil « Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr: éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne /\* JOIN/2014/09 final \*/ ».

Pour la France, si l'évaluation la plus récente, conduite en novembre, en matière de sûreté des transports maritimes n'a pas modifié, pour les ports et les installations portuaires de la métropole et d'outre-mer, le niveau ISPS, des mesures supplémentaires ont été décidées au cas par cas (renforcement des contrôles d'accès aux terminaux portuaires avec vérification de la carte d'accès et ouverture/contrôle visuel de tous les coffres de voiture et cabines de camion, augmentation du taux de contrôles visuels des bagages, par exemple).

Parmi les vingt premiers ports mondiaux de trafic ferry passagers en 2013, douze étaient européens.

**PREMIERS PORTS EUROPÉENS EN FERRY PASSAGERS : TRAFIC 2013**

	Le Pirée (inclus Salamine) (Grèce)	Douvres (Royaume- Uni)	Helsinki (Finlande)	Calais (France)	Stockholm (Suède)	Tallin (Estonie)
Rang	3 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	8 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>
Nombre de passagers	15 373 317	12 753 343	10 717 000	10 372 000	9 896 000	8 689 000

	Hälsinborg- Helsingor (Suède- Danemark)	Portsmouth (inclus île de Wight) (Royaume- Uni)	Puttgarden- Rodby (Danemark – Allemagne)	Messine (Italie)	Naples (Italie)	Split (Croatie)
Rang	12 <sup>e</sup>	15 <sup>e</sup>	16 <sup>e</sup>	17 <sup>e</sup>	18 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>
Nombre de passagers	7 763 000	6 333 336	5 944 000	5 854 662	5 756 822	4 011 954

Source : Armateurs de France

### **Dernières tendances Eurostat sur le transport maritime de passagers dans l'Union européenne**

Les ports de l'UE-28 ont pris en charge près de 400 millions de passagers maritimes en 2012, ce qui représente une réduction de 3,6 % par rapport à 2011. En effet, après avoir atteint le volume record de 439 millions de passagers en 2008 (avant la crise économique et financière), le nombre de passagers maritimes transportés dans l'UE-28 a reculé pendant quatre années consécutives, diminuant en tout de 9,4 % entre 2008 et 2012.

L'Italie et la Grèce ont chacune pris en charge environ le double de passagers maritimes que tout autre État membre de l'Union en 2012, leurs 76,7 millions et 72,8 millions de passagers représentant respectivement 19,3 % et 18,3 % du total de l'UE-28. Le Danemark (41 millions de passagers) affichait le troisième plus grand nombre de passagers maritimes, suivi de l'Allemagne, de la Suède, du Royaume-Uni, de la Croatie, de la France (données concernant 2012) et de l'Espagne, qui ont chacun pris en charge entre 30 millions et 23 millions de passagers en 2013.

Par rapport à la population nationale, l'importance du transport maritime de passagers a été particulièrement élevée à Malte (20,8 passagers par habitant en 2013), suivie par l'Estonie (9,8), le Danemark (7,3), la Grèce (6,6 — les données concernent 2012) et la Croatie (6,4). Dans les autres États membres, à l'exception de la Finlande, de la Suède et de l'Italie (2012), le nombre de passagers maritimes par habitant a été, en moyenne, inférieur à 1 en 2013.

*Source : Eurostat.- Données de juillet et octobre 2014. Mise à jour prévue : janvier 2016.*

### **3. Les transports terrestres : d'un encadrement juridique au plan international et européen quasi inexistant à l'exigence d'une action des États membres coordonnée et proportionnée.**

#### ***a. Une politique européenne des transports terrestres focalisée sur l'interopérabilité***

Les transports terrestres se distinguent nettement des transports maritimes et aériens, en matière de sûreté.

La dimension internationale évidente de ces derniers a très tôt suscité l'adoption d'une réglementation internationale précise, dans le cadre des organisations internationales idoines. Ce n'est pas le cas de la sûreté routière et ferroviaire.

La politique européenne des transports ferroviaires comme celle des transports routiers, tant de personnes que de marchandises, ont visé en premier chef à la création d'un espace ferroviaire ou routier unique.

Dans cette optique, l'harmonisation des règles en matière sociale, technique, administrative, environnementale et de sécurité a eu pour objectifs principaux de réaliser l'interopérabilité des différents systèmes nationaux, éviter les distorsions de la concurrence et faciliter l'accès de nouvelles entreprises.

Il n'existe pas de définition commune de la sûreté au sein de l'espace routier et ferroviaire européen, tout comme il n'existe pas d'« ordre public commun » au sein de cet espace.

L'encadrement juridique au plan international et européen est par conséquent resté quasi inexistant et chaque État est libre de déterminer le degré ainsi que les modalités de contrôle qu'il souhaite imposer, sur l'ensemble de son territoire, aux opérateurs de transport routiers et ferroviaires.

• En **matière routière**, la question d'un cadre européen de sécurisation est **limitée à la notion de sécurité routière**, avec l'objectif de mise en place d'un espace européen de la sécurité routière au cours de la décennie 2010-2020.

Mais il convient d'ajouter que même là, la **compétence en la matière est surtout nationale**. Les mesures européennes portent donc sur l'état technique des véhicules, le transport de marchandises dangereuses et la sécurité des voiries

• Le **quatrième paquet ferroviaire, en cours d'examen, n'aborde pas la question de la sûreté**. Chaque État gère les risques afférents à la sûreté nationale, et dès lors fixe les règles de sûreté applicables sur son territoire, conformément aux intérêts dont il juge la préservation essentielle et à son identification des menaces potentielles.

**En matière ferroviaire et routière, dans l'Union, le voyageur se soumet à un seul contrôle, celui de son billet**. Le contrôle a lieu à bord, parfois sur le quai, alors que le passager d'un avion se soumet à trois contrôles successifs : le billet, l'identité et le passage sous un portique de sécurité. Ces opérations se déroulent avant l'embarquement et sont parfois réitérées.

**Les lignes à grande vitesse en Espagne et celle reliant Paris et Bruxelles au Royaume-Uni via le tunnel sous la Manche font figure d'exception :**

- depuis les attentats du 11 mars 2004, un système de contrôle en amont a été mis en place pour les trains longue distance espagnols (AVE). Dans toutes les gares d'où partent les AVE, les bagages sont ainsi soumis à un contrôle aux rayons X, et les passagers doivent passer un portique de sécurité avant d'accéder aux quais et aux zones d'attente.
- chaque passager de l'Eurostar voit son identité contrôlée par des agents du pays destinataire et ses bagages systématiquement contrôlés comme dans un aéroport. Des contrôles inopinés peuvent également être effectués dans le train par chacun des États concernés Il s'agit d'une mesure spécifique due à la non appartenance du Royaume-Uni à l'espace Schengen de libre circulation des personnes. Les modalités (présence permanente d'agents étrangers armés sur le territoire national, rétention,

expulsions, etc.) sont définies par le protocole de Sangatte, signé en 1991 entre Paris et Londres et complétés par plusieurs protocoles additionnels (2000, 2003, 2007).

Si la British Transport Police est présente dans les grandes gares, aucune fouille ou de filtrage en amont n'ont été mis en place dans ces dernières, malgré les attentats de Londres en 2005.

### **Dernières tendances Eurostat sur le transport ferroviaire de passagers dans l'Union européenne**

Les États membres de l'Union dans lesquels la part des chemins de fer a été la plus élevée en 2012 ont été l'Autriche (11,5 % du total du transport intérieur de passagers), suivie de la Hongrie et du Danemark (10,1 % dans les deux pays), de la France (9,5 %), de la Suède (9,1 %) et de l'Allemagne (9,0 %). Le pourcentage correspondant a été nettement plus important en Suisse (17,2 %). Ni Chypre ni Malte ne disposent de réseau ferroviaire.

Sur la base des dernières données disponibles (généralement pour 2013), 387 milliards de passagers-kilomètres ont été parcourus sur les réseaux ferroviaires nationaux de l'UE-27 (données de 2011 pour la Belgique et de 2012 pour le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, le Luxembourg, la Hongrie et la Finlande), et 25 milliards de passagers-kilomètres lors de déplacements internationaux.

Plus de 70 % de l'ensemble des déplacements ferroviaires (nationaux et internationaux combinés) dans l'UE-27 ont été effectués dans les quatre plus grands États membres de l'Union, la France et l'Allemagne représentant ensemble 44 % des déplacements ferroviaires nationaux au sein de l'UE-27 et 64 % des déplacements ferroviaires internationaux. La France a affiché un nombre de passagers-kilomètres internationaux parcourus (en 2013) plus de deux fois supérieur à celui de l'Allemagne (en 2012), qui a elle-même enregistré un chiffre représentant plus de deux fois celui du Royaume-Uni.

Pour comparer l'importance relative du transport ferroviaire entre les pays, on peut normaliser les données en exprimant les volumes du transport de passagers par rapport à la population. En moyenne, chaque habitant de France, de Suède, d'Autriche, d'Allemagne et du Danemark (les données pour les deux derniers pays concernent 2012) a parcouru en 2013 plus de 1 000 passagers-kilomètres sur le réseau ferroviaire national, ce qui est nettement inférieur à la moyenne enregistrée en Suisse (2 141 passagers-kilomètres par habitant en 2013). En revanche, parmi les États membres, les distances moyennes les plus courtes parcourues sur les réseaux ferroviaires nationaux en 2013 ont été observées en Lituanie (85 passagers-kilomètres par habitant) et en Grèce (75 passagers-kilomètres en 2012), tandis que les moyennes en Turquie (49 passagers-kilomètres) et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (39 passagers-kilomètres) étaient encore plus faibles.

En matière de transport ferroviaire international, les seuls États membres de l'Union à enregistrer des moyennes supérieures à 100 passagers-kilomètres par habitant en 2013 étaient le Luxembourg (données concernant 2012), l'Autriche, la France et la Belgique (données concernant 2011); ce niveau a aussi été dépassé en Suisse. Ces chiffres peuvent s'expliquer, entre autres, par la proximité des frontières internationales, le nombre important de personnes qui traversent la frontière pour aller travailler, l'accès à des liaisons ferroviaires à grande vitesse et le passage d'un corridor de transport international à travers un pays.

*b. Les premiers signes d'un tournant vers une coordination des exigences de sûreté*

L'Union européenne a depuis quelques années pris en compte la **question d'un niveau harmonisé des exigences de sûreté** dans les transports terrestres, **d'abord par le biais de thématiques sectorielles**, telles que la prévention du trafic illicite des armes ainsi que des explosifs et matières dangereuses.

La nécessité de contrôles et d'une coopération transnationale renforcés au niveau des transports terrestres a été mise en relief d'abord dans des communications de la Commission (par exemple, celle du 18 juillet 2007 relative à des mesures visant à assurer une plus grande sécurité en matière d'explosifs, de détonateurs, de matériels servant à fabriquer des bombes et d'armes à feu).

Elle s'est traduite dans des textes tels la directive 2008/114/CE sur les infrastructures critiques européennes, c'est-à-dire les infrastructures critiques nationales dont « *l'arrêt ou la destruction aurait un impact considérable [selon des critères intersectoriels] sur deux États membres au moins* ».

Enfin, s'inspirant des groupes d'experts de la sûreté maritime (MARSEC) et de l'aviation (AVSEC) qui existent respectivement au sein de l'OMI et de l'OACI, la Commission a mis en place le 31 mai 2012 un **groupe d'experts sur la sûreté des transports terrestres, appelé LANDSEC**.

Présidé par un représentant de la Commission, le groupe est composé d'experts nationaux (deux représentants par État membre, l'un du ministère des transports et l'autre du ministère de l'Intérieur), et peut comprendre des observateurs (notamment des représentants d'organisations internationales ou professionnelles intéressées), il a pour mission essentielle l'échange d'informations aux fins de dégager les meilleures pratiques en matière de sûreté, et le suivi des actions engagées au plan européen.

*c. L'attentat du 21 août dernier impose une action des États membres coordonnée et proportionnée.*

En premier lieu, il convient de garder à l'esprit, d'une part, les moyens considérables déjà mis en œuvre par les États, notamment la France, pour assurer la sûreté des voyageurs et des personnels dans les transports terrestres (vidéosurveillance, patrouilles d'agents spécialisés en plus des forces de l'ordre classique, formation et équipement des personnels des opérateurs, portiques etc...), et, d'autre part, qu'une transposition pure et simple du cadre de sûreté existant dans le domaine aérien n'est pas possible dans le domaine des transports terrestres, en particulier ceux du quotidien.

Ce qui est possible sur quelques lignes, comme sur l’Eurostar ou les quelques lignes d’AVE est très difficilement généralisable à l’ensemble des liaisons routières ou ferroviaires, compte tenu des flux.

Le tableau suivant récapitule les flux de passagers sur les liaisons ferroviaires, maritimes et aériennes en 2012/2013.

**TRANSPORT AÉRIEN, MARITIME ET FERROVIAIRE DE PASSAGERS**

	Passagers Aériens (2013)	Passagers maritimes (2013)	Passagers ferroviaires* (2012)			
	(en milliers)	(en milliers)	(en milliers)			
	(en milliers)	(en passagers par habitants)	(en passagers par habitants)			
		Liaisons nationales	Liaisons internationales			
Belgique	26 387	2,4	8591	0,1	9 520	1 337
Bulgarie	7 078	1,0	2	0,0	1 847	22,5
Rep. tchèque	11 892	1,1	-	-	7 264	471
Danemark	27 453	4,9	40 968	7,3	88 547	5 316
Allemagne	180 782	2,2	29 848	0,4	6 639	387
Estonie	1 959	1,5	12 917	9,8	218	17
Irlande	24 604	5,4	2 747	0,6	1 486	96
Grèce *	33 621	3,0	72 805	6,6	954	3,5
Espagne	157 732	3,4	23253	0,5	20 645	449
France *	138 085	2,1	24 815	0,4	80 500	10 700
Croatie	5 722	1,3	27 355	6,4	nc	nc
Italie *	115 244	1,9	76 735	1,3	45 018	735
Chypre	7 011	6,1	99	0,1	-	-
Lettonie	4 782	2,4	872	0,4	640	85
Lituanie**	3 482	1,2	280	0,1	213	144
Luxembourg	2 169	4,0	-	-	270	107
Hongrie	8 441	0,9	-	-	7 357	448
Malte	4 032	9,5	8 790	20,8	-	-
Pays-Bas	58 077	3,5	1 773	0,1	16 842	929
Autriche	25 750	3,0	-	-	9 222	1 651
Pologne	23 274	0,6	2 201	0,1	16 927	939
Portugal ***	29 694	2,8	555	0,1	4 047	95,3
Roumanie	10 017	0,5	0	0,0	4 506	66
Slovénie	1 266	0,6	28	0,0	741	127
Slovaquie	1 557	0,3	-	-	2 197	215
Finlande	16 565	3,0	18524	3,4	3 907	128
Suède	31 443	3,3	29 145	3,0	11 121	566
Royaume-Uni	210 469	3,3	27 598	0,4	59 153	1 817

(\* Dernières données disponibles : 2012, sauf ferroviaire Grèce : 2011 ; \*\* Dernières données disponibles ferroviaire : 2009 ; \*\*\* Dernières données disponibles ferroviaire : 2011)

Pour le transport aérien : nombre de passagers transportés (arrivées et départs) pour le transport national et international) ; les agrégats excluent les effets du double comptage des passagers prenant l’avion entre des pays appartenant au même agrégat. Pour le transport maritime : les chiffres renvoient au nombre de passagers «pris en charge dans les ports» (soit la somme de passagers embarqués et ensuite débarqués dans les ports)

Source : Eurostat pour les données relatives au transport aérien et maritime ; quatrième rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil portant évaluation du développement du marché intérieur ferroviaire, juin 2014, pour les données relatives au transport ferroviaire.

En France, le réseau ferroviaire est constitué de 3 000 gares, cinq millions de Français empruntent chaque jour quelque quinze mille trains, pour, au total, 2,5 milliards de voyages ferroviaires chaque année. La Gare du Nord voit passer 201

millions de personnes par an, la Gare Saint Lazare 102 millions, quand la totalité des aéroports français accueillent 140 millions de passagers.

La priorité doit être donnée aux liaisons transfrontalières, routières, maritimes ou ferroviaires. **L'action doit donc être proportionnée.** Pour cela, un **diagnostic, selon les secteurs, de l'état des menaces et une analyse des mesures appropriées** pour y répondre doivent être conduits en priorité.

**L'action doit aussi être coordonnée.** C'est une évidence sur les axes transfrontaliers, mais l'augmentation de la taille des réseaux, leur interconnexion de plus en plus poussée, y compris à l'échelle européenne et la création d'interdépendances permettant l'optimisation des usages combinés et la diversification de l'offre doit inciter à une telle coordination sur les autres liaisons également.

Des mesures de filtrage ont été décidées pour ce qui concerne le seul Thalys (puisque à ce jour aucune mesure de sûreté supplémentaire n'a été décidée pour les autres TGV internationaux - qui desservent le Luxembourg, la Suisse, l'Italie, l'Espagne - ainsi que pour les ICE, Talgo, Elypsos, Thello), et par la France seule. Les autorités belges ont pour leur part décidé une intensification des patrouilles mixtes franco-belges.

Lors de la réunion de Paris du 29 août susmentionnée, le renforcement ou la création - en tenant compte des législations nationales - de mesures visant à « *dans le domaine du transport ferroviaire, [...] renforcer la sûreté du transport frontalier de voyageurs aux endroits où cela sera nécessaire* » ont été annoncés.

#### DÉCLARATION DE PARIS DU 29 AOÛT 2015 (EXTRAIT)

Le contrôle de l'identité des passagers, ainsi que l'inspection visuelle et le contrôle des bagages, seront renforcés tant dans les gares qu'à bord des vecteurs de transport, lorsque cela est nécessaire.

Les patrouilles mixtes, composées d'agents des forces de l'ordre de plusieurs pays sur le parcours des trains internationaux, existent déjà et ont prouvé leurs savoir-faire à maintes reprises. Nous avons décidé d'améliorer encore davantage leur efficacité et d'y recourir beaucoup plus largement. Nous prendrons toutes les mesures permettant de faciliter et de développer de telles patrouilles.

Nous allons aussi travailler à l'évaluation des conséquences d'une généralisation des billets nominatifs pour les trains internationaux de longue distance.

Afin de garantir aux citoyens une sécurité optimale lors de leurs déplacements, nous appelons à évaluer la possibilité de permettre aux agents habilités des polices ferroviaires de consulter les bases de données pertinentes au cours de leurs missions dans les transports.

Notre objectif est que des mesures de sûreté et de sécurité concrètes et ambitieuses, tout en sécurisant dans le même temps un système de transport international efficace, soient prises par les différents acteurs au niveau européen, tout en garantissant un système de transports transfrontaliers efficace. La coopération entre les acteurs européens concernés doit être intensifiée à cette fin, l'expérience de chaque secteur concerné devant être prise en compte. Ainsi, nous demandons la tenue d'une réunion de l'unique instance de dialogue européenne existant dans ce domaine, qui associe les autorités publiques compétentes en matière de transport et celles compétentes en matière de sécurité sur les réseaux, notamment les services de police, et en y associant les opérateurs de transport ferroviaire.

Nous sommes déterminés à exploiter autant que possible la complémentarité entre les différentes administrations compétentes en matière de sécurité des transports, en particulier les Services des Douanes. Par ailleurs, la collaboration déjà développée dans le cadre des centres de coopération policière et douanière (CCPD), véritables chevilles ouvrières de la lutte contre la criminalité transfrontalière, sera renforcée.

Nous invitons la Commission européenne à considérer les options envisageables pour une coopération plus grande et concrète entre les États-membres, ainsi qu'une étude d'impact visant à analyser l'intérêt d'une éventuelle initiative dédiée spécifiquement à la sûreté dans le transport ferroviaire, ce qui peut être fait avec le soutien du groupe d'experts LANDSEC.

Nous appelons à nous appuyer sur les travaux réalisés dans le domaine de la sûreté de l'aviation, pour rechercher des synergies avec le ferroviaire.

Nous comptons par ailleurs sur les nouvelles technologies pour renforcer la sécurité des transports ferroviaires, tout en renforçant la cyber-sécurité dans les infrastructures de transports ferroviaires.

Nous sommes déterminés à mettre en œuvre toutes les mesures utiles visant au partage de l'information sur les différentes formes que prend aujourd'hui la menace terroriste. À cette fin, nous rappelons notre détermination à utiliser pleinement les ressources des agences européennes judiciaires et policières (telles qu'Europol, Eurojust et Frontex), conformément aux engagements pris lors du Conseil européen du 12 février 2015. Nous devons renforcer l'utilisation effective et, si nécessaire, la poursuite du développement du système d'information sur les casiers judiciaires au niveau européen (ECRIS).

En matière de renseignement, tout en reconnaissant que la sécurité nationale relève de la seule responsabilité de chaque État membre, nous réaffirmons notre engagement à coopérer étroitement, afin de répondre là aussi au large spectre du terrorisme.

Source : <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Declaration-de-Paris-du-29-aout-2015>

La **position ainsi adoptée par la Commission européenne et les États membres** au lendemain de cet attentat manqué (mise en œuvre de mesures, différenciées et fonction des risques et menaces évalués dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, centrées sur la formation initiale et continue du personnel, la mise en plan d'un plan d'urgence et d'un cadre pour les échanges de bonnes pratiques entre les États membres, l'intensification du système d'échanges d'information entre les services de renseignement, l'intégration d'exercice de simulation dans les plans ou programmes de sûreté, et la mise en œuvre de moyens technologiques en vue de renforcer l'efficacité des contrôles) a été **réitérée lors du Conseil Transports du 8 octobre dernier**. La

Commission compte lancer une étude d'impact sur les différentes mesures annoncées, dont les résultats devraient être disponibles à l'été 2016.

**La publication, après une consultation avec les professionnels concernés, de lignes directrices relatives au renforcement des mesures de sûreté dans les modes de transports collectifs terrestres (routier et ferroviaire) pour les services et sur les axes transfrontaliers, accompagnées d'un plan d'action, doit donc être le deuxième temps de l'action européenne.**

Ces recommandations sont juridiquement non contraignantes. Le troisième temps de l'action européenne devra donc être la **proposition d'un paquet « sûreté dans les transports transfrontaliers terrestres », fixant les principes s'imposant aux États membres et aux exploitants** afin d'obtenir un niveau élevé et harmonisé de sûreté dans l'ensemble de l'espace routier et ferroviaire européen.

Afin de **financer ces mesures sans introduire de distorsion de concurrence intermodale et intramodale**, ce paquet devra être accompagné par des **lignes directrices communes à l'instauration de taxes de sûreté, répercutables sur le prix des billets** des transports collectifs routiers et ferroviaires, et applicables dans le respect du principe de subsidiarité.

Telles sont les conclusions qu'il vous est proposé d'adopter.