



BANQUE DES MEMOIRES

**Master Sécurité et défense
Dirigé par M. le professeur Olivier Gohin
2016**

La sûreté aéroportuaire

Auteur Hadrien Protar

Sous la direction de M. le professeur Xavier Latour

UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS-PARIS II
Droit-Economie-Sciences sociales

Année universitaire 2015-2016

Master 2 Sécurité et défense

LA SÛRETE AEROPORTUAIRE EN FRANCE

Mémoire préparé sous la direction
de M. le Professeur Xavier LATOUR

présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense-finalité recherche

par
Hadrien PROTAR

JURY :

Président : M. le professeur Xavier LATOUR
Université de Nice-Sophia Antipolis

Assesseur : M. le professeur Olivier GOHIN
Université de Paris II- Panthéon-Assas

LA SÛRETE AEROPORTUAIRE EN FRANCE

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à Monsieur le professeur Xavier LATOUR pour avoir accepté de diriger ce mémoire et pour les nombreux conseils qu'il m'a adressés.

En outre, je remercie les nombreux responsables civils et militaires de la sûreté aéroportuaire qui m'ont, fort aimablement, accordé du temps et de l'aide pour mener à bien ce mémoire :

- *Le Colonel Frédéric MADELENAT, Commandant du groupement de gendarmerie des transports aériens nord.*
- *L'Adjudant-chef Denis SALMERON, Référent sûreté au sein du groupement de gendarmerie des transports aériens nord.*
- *Monsieur Denis MEZZETTA, Consultant chargé des questions opérationnelles pour le SESA.*
- *Le Contrôleur général Bernard SIFFERT, Sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté.*
- *Le Brigadier Joëlle BORDAS, Bureau de la sûreté au sein de la sous-direction des affaires internationales transfrontalières et de la sûreté.*
- *Monsieur Fabien VALLEE, Chef de programme au sein de la DSAC/SUR.*
- *Monsieur François DUBUISSON, Chef de programme expérimentations et nouvelles techniques à la DTA /SRD.*
- *Monsieur Philippe RIFFAUT, Préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy-CDG et du Bourget.*

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES ABREVIATIONS

Aha : Agent habilité	LOPPSI : loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
ACI : <i>Airports Council International</i>	MAP : Modernisation de l'action publique
ADP : Aéroports de Paris	OACI : Organisation de l'aviation civile internationale
BDO : <i>Behavior Detection Officer</i>	PAF : Police aux frontières
CAZR : Contrôle d'accès de la zone réservée	PARIF : Poste d'accès routier et inspection filtrage
CEAC : Conférence européenne de l'aviation civile	PCZSAR : Partie critique de la zone de sûreté aéroportuaire
DGAC : Direction générale de l'aviation civile	PIF : Poste inspection filtrage
DGPN : Direction générale de la police nationale	PNCQSAC : Programme national de contrôle de la qualité de la sûreté de l'aviation civile
DSAC/ SUR : Direction de la sécurité de l'aviation civile/Direction sûreté	PNSAC : Programme national de sûreté de l'aviation civile
DTAC : Direction des transports aériens de l'aviation civile	RGPP : Réforme générale des politiques publiques
EAé : Exploitant d'aéroport	SCE : Services compétents de l'Etat
ENAC : Ecole nationale de l'aviation civile	SESA : Syndicat des entreprises de sûreté aéroportuaire
ETA : Entreprise de transport aérien	STAC : Service technique de l'aviation civile
FHa : Fournisseur habilité	ZSAC : Zone de sûreté à accès contrôlé
GTA : Gendarmerie des transports aériens	
IFBS : Inspection filtrage des bagages de soute	
IFPBC : Inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine	

SOMMAIRE

Titre I : L'ENCADREMENT DE LA SÛRETE AEROPORTUAIRE MARQUE PAR UNE DIVERSITE DES ACTEURS

Chapitre I : Un désengagement de l'Etat dans la production normative

**Chapitre II : La place incontournable des acteurs privés dans la mise en œuvre
matérielle des mesures de sûreté**

TITRE II : LE ROLE DE SURVEILLANCE DES MESURES DE SURETE : NOUVEAU PARADIGME DE L'ACTION DES AUTORITES

**Chapitre I : L'activité de surveillance exercée par les autorités publiques sur la mise
en œuvre des mesures de sûreté**

**Chapitre II : La sûreté aéroportuaire, un possible modèle de la future organisation
des politiques de sécurité en France**

Conclusion générale

INTRODUCTION GENERALE

Un double mouvement, paradoxal, marque la France depuis une dizaine d'années : d'une part, la population n'a jamais eu autant besoin de la puissance de l'Etat afin de faire face aux nouvelles menaces, notamment terroristes et, d'autre part, les moyens alloués à l'action publique font l'objet de restrictions importantes qui ne cessent de s'accroître. Pour pallier ces difficultés, l'administration adapte son action aux exigences contemporaines de l'exercice du pouvoir. En ce sens, elle développe de nouveaux usages comme le « contractualisme »¹ c'est-à-dire la multiplication des mécanismes contractuels dans la relation entre le public et l'administration. Cela concerne également des choix influencés par la gestion du secteur privé avec, notamment, l'adoption des techniques *managériales* qui permettent d'atteindre des objectifs définis par les responsables².

Au-delà de son application au sein du service public, cette logique amène l'Etat à procéder à des délégations dans le domaine de la sécurité, ce qui n'est pas sans poser des difficultés juridiques (Section II). Dans ce domaine et pour faire face aux nouvelles menaces (Section I), la sûreté aéroportuaire fait figure de pionnière (Section III).

¹Renaud Berrivin et Christine Musselin : « Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation », *Sociologie du travail*, 1996.

² Allen Schick, "The spirit of reform, Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change", *State Services Commission and the Treasury*, 1996.

Section I : La sûreté aéroportuaire : un concept en mutation face aux nouvelles menaces terroristes

En 2008, le nouveau Livre Blanc *sur la défense et la sécurité nationale* brosse les contours d'une nouvelle stratégie globale qui tend à garantir les intérêts fondamentaux de la Nation¹. La part belle est faite aux notions de sécurité intérieure et de sécurité civile. Cette évolution ne sera pas contredite par *Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013. Ce dernier réaffirme que « *le concept de sécurité nationale exprime la volonté d'adopter une approche globale dans l'identification des risques et des menaces comme dans la réponse qu'il convient d'apporter en combinant un ensemble de moyens qui incluent la connaissance et l'anticipation, la protection, la prévention, la dissuasion et l'intervention* »². Au cœur de cette nouvelle définition, l'on retrouve des concepts anciens comme le renseignement (déjà présente dans l'ordonnance de 1959 *relative à la défense nationale*), qui cohabitent avec des matières plus récentes comme la cybercriminalité. Cette stratégie tend à s'opposer notamment au terrorisme islamiste qui est devenu, depuis les attentats du 11 septembre 2001, ceux de Madrid en 2004 et de Londres en 2005, la principale menace à laquelle l'Europe et ses alliés doivent faire face.

C'est pour cette raison principalement que la sûreté aéroportuaire occupe une place primordiale. En effet, un aéronef peut, d'une part, être aisément détruit par une quantité relativement faible d'explosif et, d'autre part, faire l'objet d'un détournement et constituer ainsi une arme par destination. Les conséquences en matière de vie humaine et de dégâts matériels peuvent alors s'avérer très importantes³. Enfin, la résonance médiatique résultant d'un acte malveillant relatif aux transports aériens permet aux terroristes d'influer directement sur la politique d'un Etat (mesures sécuritaires, accélérations de certaines procédures) et d'impacter durablement l'économie d'un pays (comme en atteste les conséquences des attentats sur le tourisme en France⁴).

¹ *Défense et Sécurité nationale. Le livre blanc*, Odile Jacob, Doc.fr., 2008.

² *Défense et Sécurité nationale. Le livre blanc*, 2013, Paris, Doc.fr., 2013.

³ Il suffit de se rappeler les 3000 morts du 11 septembre 2001.

⁴ *Le Figaro*, 8 avril 2016, « *Hausse du tourisme limitée par les attentats en 2015* ».

L'actualité de cette menace demeure malheureusement toujours prégnante, comme nous l'ont rappelé les attentats terroristes à la bombe du 22 mars 2016 dirigés contre le métro et l'aéroport de Bruxelles⁵. Ces événements ont notamment relancé les débats sur la protection des zones ouvertes au public dans les aéroports.

Pour la suite du développement, il importe de distinguer les notions de sécurité et de sûreté aérienne :

La sécurité aérienne désigne les précautions techniques qui sont prises pour prévenir les accidents aéronautiques qui résulteraient de circonstances involontaires⁶. Cette notion concerne les règles de construction et d'utilisation des aéronefs et désigne, plus généralement, l'ensemble des moyens mis en œuvre pour prévenir les accidents. La sécurité se réfère à une législation et à un système de prévention contre les défaillances mécaniques, structurelles ou météorologiques. Son applicabilité est assurée par une réglementation stricte imposant des normes de fabrication, d'utilisation et d'entretien des avions, ainsi que des critères sévères de formation et de qualification des équipages techniques (pilotes, mécaniciens, navigants) et des commerciaux⁷.

La notion de sûreté, en revanche, si elle se rattache habituellement à la liberté individuelle⁸, prend un sens particulier dans le domaine aéroportuaire. Il s'agit de l'ensemble des mesures adoptées afin de prévenir tout acte malveillant contre l'aéronef. L'annexe 17 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) la définit comme étant une « *combinaison des mesures ainsi que des moyens humains, matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'interventions illicites* ». Ces actes mal intentionnés peuvent être des tentatives d'agression, de prise d'otages, de détournement ou de sabotage.

⁵ *Le Monde*, 22 mars 2016, « Attentats : Bruxelles, capitale sous le choc ».

⁶ En anglais, la sûreté est définie par le mot *security* et celui de sécurité par *safety*.

⁷ Bien évidemment, la sécurité concerne aussi les services de contrôle de la circulation aérienne, chargés aussi bien de la circulation des vols, de la garantie des décollages, des atterrissages dans les meilleures conditions possibles. Il s'agit également de veiller au bon fonctionnement des moyens de navigation radioélectrique. L'infrastructure technique des aéroports est, elle aussi, soumise à des règles en matière de balisage, de l'aménagement et de l'entretien des pistes et voies de circulation. La sécurité est dépendante aussi d'événements accidentels.

⁸ Pierre Delvolvé, « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2012, p. 1085-1106.

Si les premiers actes illicites dirigés contre les transports aériens remontent au moins à la première moitié du XXe siècle, ce n'est véritablement qu'à partir de 2001 que le concept de sûreté va, d'une part, se développer pleinement au sein des conventions internationales⁹ et, d'autre part, apparaître dans le droit communautaire. On voit ainsi poindre un droit de la sûreté aérienne (ou aéroportuaire) en majorité issu des institutions européennes.

Les experts ont employé le mot « sûreté » pour exprimer la protection de l'aviation civile contre toutes agressions volontaires, ainsi que définie par l'annexe 17 de la Convention de l'OACI de Chicago : « *Chaque Etat contractant prendra des mesures pour empêcher que des armes, des explosifs ou tous autres engins dangereux pouvant être employés pour commettre un acte 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* ».

Section II / L'épineuse question de la sous-traitance de la sécurité en France

S'il est une matière dont la délégation fait débat, c'est bien la sécurité. La doctrine a depuis longtemps affirmé le principe de prohibition de la méthode contractuelle¹⁰, reprenant la jurisprudence du conseil d'Etat¹¹.

Pourtant, force est de constater que l'Etat délègue parfois ses missions de sécurité et ceci depuis fort longtemps. Ainsi, si la France, après la période de la Révolution, a progressivement nationalisé ses polices locales, les premières formes de privatisation apparaissent dès le milieu du XIXème siècle avec la création d'une police des chemins de fer (ancêtre de la SUGE interne à la SNCF) en 1845 et en 1892, avec la mise en place par le préfet de police de Paris d'auxiliaires attachés à la sécurité. Ces premières formes de « privatisation de la sécurité » se traduisirent notamment par le recours, de la part d'industriels, aux services d'agents privés pour briser des mouvements sociaux. Des

⁹Les années 1960 qui marquent le début de la démocratisation de l'aviation civile sont la période d'une multiplication des actes malveillants dans ce domaine.

¹⁰ Moreau (Jacques), « *De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel* », AJDA, 1965, pp. 3-17, Eline Lemaire « *Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police* », RFDA, 2009, p 67.

¹¹ Conseil d'Etat, Assemblée, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* ; Conseil d'Etat 1er avril 1994, *Commune de Menton* ; CE, 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt*, Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *LOPPSI*.

incidents graves furent à déplorer et contribuèrent à détériorer l'image de la sécurité privée. Plus récemment, la mort d'un sans domicile fixe dans le quartier des Halles, provoquée par l'intervention musclée de deux vigiles est encore dans les mémoires¹². Plus marquant est le fait pour l'Etat de faire appel à des entreprises privées pour assurer certaines missions. C'est à partir des années 1970 que le transport de fonds est assuré par des prestataires privés de sécurité.

Afin de prévenir toute dérive et pour assurer un cadre juridique stable, la loi du 12 juillet 1983 est venue encadrer les activités privées de sécurité. Elle est aujourd'hui codifiée au sein du Livre VI du code de la sécurité intérieure (CSI). L'article L 611-1 dispose : « *Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent : 1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ; 2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ; 3° A protéger l'intégrité physique des personnes ; 4° A la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre les menaces extérieures, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports.* » Les agents de recherche privée sont quant à eux présents au sein du Titre II du code de la sécurité intérieure. La sécurité privée compte aujourd'hui près de 170 000 agents travaillant au sein de 5 000 entreprises. Leur activité est devenue à ce point visible qu'il est devenu banal de croiser dans une seule journée, plusieurs agents privés de sécurité. A titre de comparaison, les effectifs de la police sont de 144 000 hommes, la gendarmerie compte près de 96 000 agents et la police municipale 20 000.

On parle désormais d'une « coproduction de sécurité »¹³, le secteur public et le secteur privé travaillant de concert pour satisfaire les demandes croissantes en termes de sécurité. Les effectifs de la sécurité privée participent dans une certaine mesure à pallier le déficit des forces publiques. Les menaces augmentant et les budgets ayant tendance à diminuer,

¹² Frédéric OCQUETEAU, Daniel WARFMAN, *La sécurité privée en France: « Que sais-je ? »* n° 3912.

¹³ Rapport Bonnemaison, 17 décembre 1982, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité.*

les effectifs de la sécurité privée permettent donc de déléguer certaines tâches qui auraient pu revenir aux pouvoirs publics. Si les forces de la sécurité privée deviennent aussi importantes que les forces publiques, il n'en ressort pas une production de sécurité de même niveau. En effet, les acteurs ne sont pas égaux eu égard à leurs statuts, même si on peut considérer qu'il existe une sorte de partenariat de sécurité. Les pouvoirs publics sont sollicités sur de nombreux fronts (Sentinelle, plan Vigipirate, opérations extérieures, protection de personnalités à risque, etc.), aussi les forces de l'ordre sont-elles affaiblies. Il faut comprendre que la formation d'un militaire est onéreuse et sa plus-value à monter la garde dans un lieu touristique est quasi nulle, ainsi est-il privilégié le recours à une société privée. Cependant, la présence d'agents de sécurité est parfois critiquée voire considérée comme inutile étant donné qu'ils ne sont, dans leur majorité, pas armés en France

En effet, un agent de sécurité en France ne dispose d'aucune prérogative exorbitante de droit commun, à ce titre il demeure un citoyen ordinaire et ce même dans l'exercice de ses fonctions. De fait, il ne peut user de la violence que dans le cadre de la légitime défense et de moyens de coercition que dans le cas d'un flagrant délit¹⁴. Enfin, le secteur de la sécurité privée souffre d'un manque de professionnalisation. C'est dans ce cadre que la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011¹⁵ va instituer la Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), instance chargée de contrôler les professionnels de sécurité et de délivrer des agréments nécessaires à l'exercice de la profession.

Concernant la diffusion du « contractualisme », on en retrouve une émanation dans le domaine de l'ordre public avec les contrats locaux de sécurité¹⁶ ou encore les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance¹⁷. Ces organismes témoignent du changement de perspective : on passe d'un état monopolistique (prédominance des personnes publiques), à une réalité des partenariats.

¹⁴ En vertu de l'article 73 du code de procédure pénale : « *Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche* ».

¹⁵ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

¹⁶ Circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 : ces contrats locaux de sécurité ont pour objet d'organiser un partenariat entre les différents acteurs qui, sur un plan local, contribuent à la sécurité. Il ne s'agit pas de contrats au sens juridique car ils ne possèdent pas de portée contraignante.

¹⁷ Mis en œuvre par un décret en date du 17 juillet 2002, ces conseils regroupent des acteurs de la sécurité (préfet, procureur de la République, magistrats, experts, etc.) dont le rôle est de faire remonter aux autorités compétentes des attentes de la population en matière de sécurité et de faire des propositions concernant l'aide aux victimes.

Cette tendance marque, en particulier, la sûreté aéroportuaire.

Section III/ La sûreté aéroportuaire en France

En France, les aéroports ont pendant longtemps été administrés directement par le ministère des transports. Sous l'impulsion à la fois du mouvement de décentralisation et du développement de l'Union européenne, deux lois vont être adoptées, respectivement en 2004 et 2005. La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* va organiser le transfert de la pleine propriété des équipements aéroportuaires aux collectivités territoriales¹⁸. La loi du 20 avril 2005 *relative aux aéroports* modifie le régime juridique applicable, d'une part aux aéroports administrés par ADP et, d'autre part, aux grands aéroports régionaux gérant les plates-formes les plus importantes. Ainsi, ADP (anciennement établissement public) et les principaux aéroports sont transformés en sociétés anonymes¹⁹.

En 2011, un rapport de deux parlementaires²⁰ soulignait que le domaine de la sûreté aéroportuaire en France était caractérisé par la démesure et la diversité :

- *Par la démesure* : le terrorisme en matière d'aviation civile concerne, par nature, de nombreux Etats et la réponse efficace à son action ne peut être qu'internationale²¹. En outre, des attaques peuvent prendre pour cible aussi bien des plates-formes principales que secondaires. Enfin, le trafic aérien en France (de 10 000 à 15 000 mouvements aériens par jour) et l'affluence très élevée de voyageurs dans certains aéroports²², constituent un défi insigne tant en matière de

¹⁸ La loi de 2004 ne procède pas, *stricto sensu*, à un transfert de compétence, les collectivités territoriales ayant déjà la possibilité de créer et d'exploiter un aéroport au titre de la clause générale de compétence, voir Jean-François Brisson, « Aéroports décentralisés et libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 2009.

¹⁹ L'Etat détenait 50,6 % du capital d'ADP en 2015 ; pour les aéroports régionaux, « *l'arbitrage gouvernemental trancha finalement en faveur de l'attribution de 60 % des parts sociales à l'Etat, 25 % aux chambres de commerce et d'industrie et 15 % aux collectivités territoriales* », Stéphane Braconnier et Muriel Juan, « La situation des aéroports français après les réformes de 2004 et 2005- Premier bilan ». *Revue juridique de l'économie publique* n° 663, Avril 2009.

²⁰ Daniel Goldberg, Didier Gonzales, Rapport d'information n° 4068 *sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., déc. 2011, p 9.

²¹ En 2010, le trafic aérien mondial a concerné, 2,5 milliards de passagers.

²² L'aéroport Roissy-Charles de Gaulle a vu passer près de 65 millions de passagers en 2015. Selon le préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy-CDG et du Bourget, Philippe

sûreté des aéronefs que de sécurisation des lieux et de gestion des flux.

- *Par la diversité* : le champ de la sûreté aéroportuaire est marqué en France par une pluralité de sources juridiques, d'intervenants et des mesures de contrôle :
 - Une pluralité des sources juridiques : en France, le droit de la sûreté aéroportuaire provient aussi bien du droit international, du droit de l'Union européenne que du droit national. En droit interne, les dispositions relatives à la sûreté se retrouvent dans le code de la sécurité intérieure (notamment le titre VI traitant des activités privées de sécurité), le code de la défense, le code des transports et le code de l'aviation civile²³.
 - Une pluralité des intervenants : en matière de délégation de tâches relevant traditionnellement de la compétence des forces de l'ordre, la sûreté aéroportuaire a servi d'expérimentation. En effet, dès le début des années 1990, l'exécution matérielle des mesures de sûreté a été progressivement confiée à des agents privés. De leur côté, les autorités publiques (PAF, GTA, DGAC) surveillent ces activités et en contrôlent l'efficacité en intervenant dans une zone géographique particulière. La PAF intervient en grande partie dans la zone ouverte au public, la GTA dans une zone à accès restreint où est entreposé le fret, notamment. L'administration de l'aviation civile veille à la transposition de la réglementation européenne relative à la sûreté et élabore les programmes
 - Une pluralité des mesures de contrôle : il s'agit des techniques mises en œuvre par les agents de sûreté pour filtrer les passagers, les bagages (soute et cabine) et le fret. Des outils simples et anciens (magnétomètres, portiques de sûreté, etc.) côtoient des appareils en expérimentation (scanner de sûreté, multiplexage, etc.).

Riffaut, ce chiffre devrait atteindre 20 millions de passagers en 2020.

²³ L'ordonnance 2010-1307 du 28 octobre 2010 *relative à la partie législative du code des transports* vient codifier à droit constant l'ensemble du droit existant en matière de transport. Il intègre notamment les dispositions législatives du code de l'aviation civile (Sixième partie : l'aviation civile). V. Philippe Delebecque, « Le code - à droit constant - des transports : une œuvre monumentale encore perfectible », *Recueil Dalloz* 2010, p.2715.

Traiter le vaste champ de la sûreté des plates-formes aéroportuaires françaises impose donc de se confronter à cette démesure et cette diversité. Cela implique nécessairement de faire des choix et donc d'assumer d'écarter certains sujets. Ainsi, il ne sera pas abordé, ici, la question de la sûreté des plates-formes secondaires même si cette dernière pose de nombreuses problématiques qui n'ont, pour l'instant, pas fait l'objet d'une abondante littérature²⁴. Il ne sera pas question, non plus, dans cette étude des mesures de sûreté à bord des aéronefs pendant les vols (gardes armés, *sky marshall*).

Il s'agira donc d'identifier chaque intervenant (public et privé) et de s'interroger sur l'articulation entre leurs champs de compétence respectifs. Le but premier étant de présenter l'organisation de la sûreté aéroportuaire en France.

La sûreté aéroportuaire en France est donc le produit d'un faisceau de sources juridiques, d'intervenants et de techniques qui ont marqué un désengagement de l'Etat (I) et un recentrage des autorités publiques sur leurs missions essentielles (II).

²⁴ A ce sujet, *La sûreté des transports*, Raymond Carter, Presses universitaires de France, 1^{er} édition, 2008.

**Titre I : L'encadrement de la sûreté aéroportuaire
marqué par une diversité des acteurs**

En matière de sécurité, peu de domaines ont été autant marqués par un recul de l'activité étatique que la sûreté aéroportuaire. Néanmoins, ce mouvement ne s'est fait que de manière progressive, révélant la difficulté du pouvoir régalien à laisser à d'autres, partiellement du moins, l'initiative, l'instauration du cadre normatif et l'application des normes. Deux phénomènes ont illustré cette tendance : l'émergence d'une production juridique internationale et communautaire consacrée à la sûreté (Chapitre I) et un transfert progressif des compétences à des opérateurs privés (Chapitre II).

Chapitre I : Un désengagement de l'Etat dans la production normative

Le droit de la sûreté est marqué par la diversité des branches juridiques applicables, des problématiques qu'il couvre et des sources existantes ; ce qui en fait un droit qui, naturellement, ne peut être régi entièrement par l'Etat (Section 1). En outre, la majorité des textes applicables aujourd'hui est issue du droit de l'Union européenne (Section 2).

Section 1 : La diversification des normes applicables en matière de sûreté aéroportuaire

Ontologiquement lié au droit du transport aérien, le droit de la sûreté en épouse les principales caractéristiques, notamment l'aspect global (§1). En outre, c'est un droit qui fait l'objet depuis longtemps d'un encadrement international (§2).

Paragraphe 1 : Le caractère global du droit de la sûreté aéroportuaire

A) Un droit complexe

Parce qu'il est imbriqué dans le droit des transports aériens, le droit de la sûreté est particulièrement complexe. Il est ainsi soumis à de nombreux impératifs qui ont été énumérés et expliqués par le professeur Louis Cartou dans son ouvrage *Droit aérien*¹. Il s'agit ainsi d'impératifs politiques : toutes les problématiques liées à la Défense nationale (on dirait aujourd'hui la Sécurité nationale) sont concernées. Des impératifs économiques sont également présents, le transport aérien étant considéré comme une « *activité économique et commerciale* »². Comme cela sera étudié, cet impératif prend tout son sens en matière de sûreté et de conciliation avec les intérêts financiers des opérateurs au sein des aéroports. Le droit de la sûreté est aussi particulièrement marqué par son caractère technique qui résulte de la technicité déjà inhérente au domaine du transport aérien.

¹ Louis Cartou, *Droit aérien*, Presses universitaires de France, 1^{er} édition, 1963.

² *Ibid.*

Au-delà de la sécurité, les questions de sûreté, relativement complexes eu égard à la structure des aéroports et à la diversité des zones existantes, soulèvent des questions accessibles aux seuls initiés. Enfin, comme le droit aérien, le droit de la sûreté est marqué par l'instabilité, et cela pour les mêmes raisons : « *L'instabilité du droit aérien n'est que l'expression de la progression de la technique aéronautique : les aéronefs, l'infrastructure, la technique de la navigation ne cessent de se perfectionner. Par suite le droit aérien, dans la mesure où il est le droit de cette technique, évolue rapidement* »³.

B) Un droit composite

Comme le droit des transports aériens, le droit de la sûreté est marqué par une diversité des sources juridiques applicables⁴ : droit public, droit privé, droit pénal, droit international, etc. Si la réglementation relève du droit public, le droit des contrats occupe une place importante dans la mesure où les gestionnaires des aéroports sont responsables de l'application des mesures de sûreté et qu'ils ont tendance à déléguer cette activité à des entreprises privées.

Ce nombre important de sources implique la diversité des acteurs. Ainsi, par sa nature même, le droit de la sûreté semble échapper au monopole de l'Etat, même si ce dernier a prévalu au moins jusqu'à la fin du XXe siècle.

Paragraphe 2 : L'encadrement par le droit international

A) Le recul du droit interne

Face aux nouveaux enjeux induits par l'internationalisation de la menace, la seule réponse nationale s'avéra rapidement limitée. Il en a résulté, en conséquent, une production normative issue d'instances internationales au détriment du droit interne. De manière plus

³ *Ibid*

⁴ « *Le droit aérien est un droit qui est rebelle à la plupart des classifications des branches du droit. Il comprend de nombreux aspects de droit public et de droit privé. Il est impossible de le rattacher à l'une des de ces branches. Pour cette raison, on a parlé de droit composite ou de droit mixte* ». Stéphane Piedelièvre, Dominique Gency-Tandonnet, *Droit des transports*, LexisNexis, 2013, p. 129.

exacte, le droit de la sûreté ne faisait pas l'objet de textes entièrement consacrés à son élaboration, mais était présent dans certaines lois. Tel est le cas de la loi sur la sécurité quotidienne⁵ qui a autorisé les agents de sûreté à procéder à des palpations sur les passagers et à fouiller leurs bagages. Une autre, synthétisant la question complexe de la sécurité des lieux dédiés au transport⁶, a institué des mesures de sécurisation du fret aérien, des biens et produits transportés, utilisés à bord des aéronefs. Enfin, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI)⁷ est venue circonscrire les activités exercées par les agents privés de sûreté et définir le rôle de surveillance des services compétents de l'Etat (SCE).

Des textes réglementaires assurant l'application des règlements européens composent le restant des normes⁸. Dans la mesure où la majorité des textes européens en la matière est constitué par des règlements, leur application est directe dans tous les Etats membres. Aucune mesure n'est nécessaire pour que le règlement produise ses effets. Ainsi, les grands principes du droit de la sûreté aéroportuaire sont-ils définis au niveau de l'Union européenne et le droit national n'agit plus qu'en complément de ce dernier. Il vient ainsi préciser certaines modalités d'application en imposant des mesures supplémentaires ou, par exemple, en aggravant des sanctions.

B) Le rôle des conventions internationales

Le 7 décembre 1944, la Convention de Chicago crée l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) qui devient en 1947 une agence spécialisée des Nations Unies. Dans un premier temps, l'organisation n'aborda les questions de sûreté qu'au travers de l'élaboration, à partir de 1963, de conventions pénales afin d'harmoniser la coopération judiciaire dans la répression des actes illicites portant atteinte à l'aviation civile. En 1969, l'OACI va développer ses compétences en matière de sûreté avec la création du Comité de l'intervention

⁵ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001.

⁶ Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002.

⁷ Article 25, loi n° 2011-267 du 14 mars 2011.

⁸ Il s'agit, notamment, de trois arrêtés ministériels : le premier date de 2002, le second du 1er septembre 2003 est 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 techniques, enfin le dernier en date du 12 novembre 2003 est plus généralement lié aux mesures de sûreté du transport aérien.

illicite qui est une instance permanente du conseil.

En 1977, en réponse à des actions violentes dirigées contre le transport aérien, elle adopta l'Annexe 17 sur *la protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, fixant les normes et pratiques recommandées aux États en la matière. Dans ce but, elle comporte une définition des grands objectifs généraux qui constituent, aujourd'hui, les normes de référence en termes 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) ; elle fixe un « *contrôle des passagers en correspondance ou en transit ainsi que de leurs bagages de cabine* » (point 4.2.1), ainsi qu'une « *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). Le point 4.3.1 prévoit aussi 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* » ; la convention aborde, enfin, la question d'un contrôle approprié « *du fret, des envois par courriers et envois exprès ainsi que de la poste, destinés à être transportés sur les vols de passagers* » (point 4.3.6.).

Evidemment, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont conduit l'OACI à adopter de nouvelles recommandations comme la mise en œuvre d'un contrôle systématique des bagages de soute dans les Etats membres ou la règle d'un blindage des portes des cockpits pour tous les avions de ligne, afin d'écartier le risque d'un détournement par des groupes terroristes.

L'annexe 17 est composée aujourd'hui de cinq chapitres et demeure le document de référence en matière de sûreté aéroportuaire⁹. Toutefois, l'OACI n'a pas de valeur contraignante selon

⁹ « *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* ». Daniel Goldberg, Didier Gonzales, Rapport d'information n° 4068 sur la sûreté aérienne et aéroportuaire, A.N., déc. 2011, p 22.

la jurisprudence¹⁰. L'organisation a soutenu l'action des Etats membres en enrichissant l'Annexe 17 d'un *Manuel de sûreté de l'aviation* qui précise les procédures auxquelles ils doivent se soumettre afin de respecter au mieux les « pratiques recommandées » et les « normes »¹¹.

Intégrée par l'article 55 de la Convention de Chicago, la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) est chargée d'appliquer les mesures de l'OACI au niveau de l'Europe. Au-delà de l'harmonisation des législations relatives à la sûreté et des considérations techniques, elle tend à exporter ses règles aux Etats qui ne sont pas européens. La CEAC met en place un groupe de travail supervisant deux équipes composées d'experts nationaux qui traitent des problématiques opérationnelles et techniques. Il est chargé, notamment, de mettre à jour le *Manuel de recommandations et de résolutions* de la CEAC adopté en 1985. L'activité de la Conférence a permis l'adoption de nombreuses mesures techniques grâce au concours de représentants de nombreuses branches professionnelles (secteur privé de la sûreté, industriels, etc.) et des autorités publiques des Etats membres. De manière remarquable, la politique de la CEAC a conduit des pays en développement à intégrer ces normes dans leurs ordres juridiques internes. En ce sens, des *memorandum of understanding* ont été signés avec la Commission africaine, latino-américaine et arabe de l'aviation civile.

Section 2 : La communautarisation du droit de la sûreté aéroportuaire

Le droit européen s'est intéressé au transport aérien relativement tardivement¹². Le traité de Rome n'était pas très précis à cet égard, son article 3 disposant que l'action de la Communauté européenne comporte la mise en place « *d'une politique commune dans le domaine des transports* ». En outre, les normes prises dans ce domaine se devaient de

¹⁰ CAA, 10 février 1998, Lebon 1998 ; CE, 23 nov. 2001, *C^{ie} nationale Air France*.

¹¹ Une « norme » renvoie à « *toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures, dont l'application uniforme est reconnue nécessaire à la sécurité ou à la régularité de la navigation aérienne internationale et à laquelle les Etats contractants se conformeront en application des dispositions de la Convention. En cas d'impossibilité de s'y conformer, une notification au Conseil est obligatoire aux termes de l'article 38 de la Convention* ». « Une pratique recommandée » désigne quant à elle : « *toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures, dont l'application uniforme est reconnue souhaitable dans l'intérêt de la sécurité, de la régularité ou de l'efficacité de la navigation aérienne internationale et à laquelle les Etats contractants s'efforceront de se conformer en application des dispositions de la Convention* ».

¹² L. Grard, *Droit communautaire des transports aériens*, GLN Joly 1^{er} édition, 1996.

respecter la Convention de Chicago de 1944 qui consacre, par ailleurs, la souveraineté absolue des Etats sur leur espace aérien¹³. Progressivement, le droit européen s'est emparé de la question des transports aériens, en excluant dans un premier temps le domaine de la sûreté (§1). Avec les attentats du 11 septembre 2001, la problématique des contrôles au sein des aéroports a été intégrée par la réglementation européenne (§2).

Paragraphe 1 : La lente prise en considération par l'Union européenne

A) Un premier mouvement ignorant le domaine de la sûreté

Le droit communautaire ne pouvait rester indifférent au droit des transports aériens. En effet, le domaine de l'aviation civile engendre des bénéfices considérables en Europe et ne cesse de s'accroître¹⁴. Pour les raisons évoquées précédemment, il faut attendre les années 1980 pour que le droit de l'Union européenne s'intéresse véritablement aux questions relatives au domaine des transports aériens. Différents facteurs sont à l'origine de cette prise en considération. De manière prévisible, la jurisprudence communautaire a été la première à affirmer l'application de la réglementation européenne en matière de concurrence au domaine du transport aérien. Dans un second temps, l'*Acte unique européen* en date de 1986 va consacrer le rôle de la Communauté européenne dans l'élaboration « *des mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992* ». Enfin, ponctuant et dynamisant ce premier mouvement de communautarisation, des travaux, menés ou placés sous la direction de la Commission européenne, vont développer une réflexion sur la place des transports aériens au sein du marché intérieur.

Produits de cette prise en considération, les premiers règlements vont rapidement voir le jour avec, notamment, les « trois paquets aériens » comportant des règlements, directives et décisions. Elaborés en décembre 1987, juillet 1990 et juillet 1992, ils furent immédiatement suivis par d'autres textes juridiques, marqués par une technicité toujours plus importante. Les domaines concernés sont vastes : intégration des compagnies aériennes au marché intérieur,

¹³ Stéphane Piedelièvre, Dominique Gency-Tandonnet, *Droit des transports*, LexisNexis, 2013, p. 129.

¹⁴ Fabien VALLEE, Thèse de doctorat en droit sur « L'évolution juridique de la surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile en France », sous la direction de Pierre-André LECOCQ, Université Lille 2, 2015

prix relatifs au transport des passagers, licences, immatriculation des aéronefs, attribution des créneaux horaires au sein des aéroports, questions environnementales, ensembles des normes relatives à l'harmonisation des procédures concernant la conception, la modélisation, la fabrication, l'exploitation et l'entretien des transporteurs. Ces mesures ont pour objet, notamment, de dégager un socle de référence commun à tous les Etats en matière de sécurité, telle qu'elle a été définie dans l'introduction.

Plusieurs raisons expliquent cette réticence de la part de la Communauté européenne à encadrer le domaine de la sûreté. Une explication touche à l'objet même du marché commun. Ce dernier tend à faciliter les échanges¹⁵ entre les Etats membres : circulation des services, de biens et, ce qui est particulièrement intéressant, des personnes. Or, la sûreté aérienne constitue un obstacle, un frein incontestable à cette fluidité des échanges. En cela, on comprend pourquoi elle a été considérée avec méfiance par les instances communautaires. Par conséquent, les rares textes élaborés en matière de sûreté ont cherché à diminuer les contrôles¹⁶ pour faciliter les déplacements des passagers. Un règlement en date du 31 décembre 1991 relatif au filtrage des bagages¹⁷ est particulièrement emblématique de cette tendance. Ensuite, le domaine de la sûreté a été pendant longtemps marqué par une présence étatique omniprésente. En France, il faut attendre le début des années 1990 pour que l'Etat se désengage progressivement dans la mise en œuvre matérielle des mesures de sûreté. Il n'était donc pas évident de permettre à la Communauté européenne de légiférer dans un domaine considéré comme régalién et en contradiction avec les bases du marché intérieur.

Toutefois, la multiplication des attentats depuis les années 1990 ont conduit l'UE à prendre en considération les questions de sûreté. Une démarche qui apparaît d'autant plus logique qu'elle accompagne ainsi l'élaboration de textes relatifs au domaine du transport aérien. Les premières réglementations relatives au contrôle vont rester peu nombreuses jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001 et le début de la communautarisation du droit de la sûreté aéroportuaire.

B) Le tournant des attentats du 11 septembre 2001

¹⁵ Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, 10^e édition, Précis Dalloz, p375.

¹⁶ , « Les enjeux de la sécurité et de la sûreté des transports aériens au regard du droit communautaire » Dans Xavier Latour (dir.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, Paris, L'Harmattan, coll. Droit de la Sécurité et de la Défense, 2005, p. 13.

¹⁷ Règlement 3925/91 *relatif à la suppression des contrôles et formalités applicables aux bagages à main et de soute sur les vols intracommunautaires* (JOCE 31 décembre 1991, n° L 374/4).

A partir du 11 septembre et de la vague sécuritaire qui a suivi, les instances européennes vont adopter une série de règlements dans le but d'harmoniser, de coordonner et de renforcer les dispositifs de sûreté sur l'ensemble des aéroports des Etats membres. Elles couplent ces mesures par la mise en œuvre d'une surveillance dont les modalités seront analysées dans la suite de cette étude. Face à une nouvelle forme de menace terroriste, l'unique réponse étatique apparaissait fort limitée. En effet, l'aéronef étant employé comme un outil, il suffit d'une défaillance dans les contrôles du pays de départ pour qu'il porte préjudice à l'Etat d'arrivée (ou aux Etats survolés). Des mesures de coordination étaient déjà prévues par les organisations internationales (OACI, CEAC) sans que les règles édictées soient de nature contraignante. L'UE proposait un cadre normatif idéal pour prévenir d'éventuelles faiblesses au niveau des mesures de sûreté aéroportuaire de chaque Etat. C'est donc au nom du principe de subsidiarité¹⁸, la sûreté ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, qu'il a été considéré que dorénavant la sûreté ne saurait constituer une fonction exclusivement régaliennne.

Trois jours après les attentats, les ministres des transports des pays membres vont s'accorder à Bruxelles sur la mise en œuvre d'une coordination et d'une coopération, organisées par la Commission. Le 21 septembre 2001, à l'occasion du Conseil européen extraordinaire, les Etats-membres définissent les grandes lignes de la lutte antiterroriste et, notamment, celles de l'organisation de la sûreté des transports aériens. Chargé d'adopter les futures mesures en ce sens, le Conseil des Transports se réunit de nouveau les 15 et 16 octobre à Luxembourg et réaffirme « *sa volonté d'introduire dans la législation communautaire les mesures de sûreté essentielles qui figurent dans le document n°30 de la CEAC ainsi que d'autres adaptations* »¹⁹. Ainsi, les premières réglementations en matière de sûreté vont être élaborées à partir de ces conclusions et vont s'appliquer sur l'ensemble des aéroports des Etats-membres²⁰.

¹⁸ Article 5 § 3 TUE : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.* »

¹⁹ Communication à la presse 12609/01 (Presse 353), 2374^e session du Conseil- « Transports et télécommunications », Luxembourg, 15-16 oct.2001, Aviation civile-Conclusions du Conseil, §§ 1 et 2.

²⁰ Règlement (CE) n° 622/2003 de la Commission du 4 avril 2003 fixant des mesures pour la mise en œuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté aérienne, le règlement (CE) n° 1217/2003 de la Commission du 4 juillet 2003 arrêtant les spécifications communes des programmes nationaux de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile, le règlement (CE) n° 1486/2003 de la Commission du 22 août 2003 définissant les modalités des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et le règlement (CE) n° 1138/2004 de la Commission du 21 juin 2004 établissant une définition commune des parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé dans les aéroports.

Comme cela a été abordé, les instances communautaires ne partaient pas de rien, loin s'en faut. Elles pouvaient s'appuyer sur un socle de référence composé des recommandations de l'OACI et de la CEAC et les relayer par des règlements communautaires, afin de les rendre obligatoire pour l'ensemble des Etats membres²¹

Un mouvement de fond est ainsi venu redéfinir, pour certains Etats, leurs dispositifs de surveillance et de contrôle des aéroports. En France, ces réglementations ont accompagné le double mouvement de privatisation des aéroports (loi de 2005) et de transfert de propriété des plates-formes secondaires aux collectivités territoriales, et de délégation de la mise en œuvre des mesures de sûreté aux nouveaux exploitants.

De par son caractère particulièrement détaillé, la réglementation européenne est devenue le fondement incontournable de la sûreté aéroportuaire.

Paragraphe 2 : Le rôle prédominant de la réglementation européenne

A) Une réglementation particulièrement détaillée

Une première vague de règlements de l'UE va, dans un premier temps, définir les contours de la sûreté de l'aviation civile. Ainsi, le Parlement européen et le Conseil vont élaborer un premier règlement²². Il entre en vigueur le 19 janvier 2003 et sera complété par un règlement de la Commission trois mois plus tard²³. Le 4 juillet 2003, un autre règlement arrête les règles communes en matière de programmes nationaux de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile. Un mois plus tard, ce sont les inspections dirigées par la Commission en matière de sûreté aéroportuaire qui sont encadrées. Ces règlements constituent le premier « paquet sûreté ».

²¹ « L'article 288 alinéa 2 TFUE définit le règlement comme un acte de portée générale obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les Etats membres. Il est l'acte le plus solennel, le plus important du bloc de légalité de l'Union et la principale source du droit dérivé », Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, 10^e édition, Précis Dalloz, p 259.

²² Règlement n 2320/2002 relatif à l'instauration des règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

²³ Règlement (CE) n 622/2003 du 4 avril 2003 relatif aux mesures pour la mise en œuvre des règles.

Un deuxième « paquet sûreté » entrera en vigueur le 27 avril 2010. Il est composé, notamment, du règlement n° 300-2008 du 11 mars 2008²⁴, modifié par un règlement en date du 8 janvier 2010²⁵. Ce texte fixe les « règles communes et des normes de base en matière de sûreté dans le secteur de l'aviation et des procédures visant à surveiller la mise en œuvre de ces règles et normes »²⁶. Il recouvre les principaux aspects de la sûreté aéroportuaire comme l'inspection filtrage des passagers et des bagages en cabine, des bagages en soute avant l'embarquement. Il fixe les contrôles d'accès à différentes zones de l'aéroport et l'inspection filtrage du personnel. Il prévoit aussi la fouille des aéronefs avant leur départ, ainsi que l'inspection et le filtrage du fret et du courrier. Il définit enfin le contrôle des fournitures destinées aux aéroports et détaille le recrutement et la formation du personnel.

Ce deuxième « paquet sûreté » se compose également du règlement de la Commission du 2 avril 2009 renforçant les normes de base communes en matière de sûreté aéroportuaire²⁷. Il sera modifié dans les années suivantes par des règlements successifs²⁸. Il comporte aussi le règlement en date du 18 décembre 2009 établissant les modalités de dérogation pour les Etats membres souhaitant appliquer d'autres mesures de sûreté²⁹, du règlement (UE) n°72/2010 de la Commission du 26 janvier 2010 établissant des procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté aérienne du règlement d'exécution (UE), du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile³⁰ et enfin, d'une autre décision d'exécution en

²⁴ 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.

²⁵ Règlement (UE) n° 18/2010 de la Commission du 8 janvier 2010.

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Atr0028>, consulté le 19/03/2016.

²⁷ Règlement (CE) n° 272/2009 de la Commission du 2 avril 2009 complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile figurant à l'annexe du règlement (CE) n°300/2008 du Parlement européen et du Conseil.

²⁸ Modifié par le règlement (UE) n°297/2010 de la Commission du 9 avril 2010 modifiant le règlement (CE) n° 272/2009 complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement (UE) n°720/2011 de la Commission du 22 juillet 2011 modifiant le règlement (CE) n°272/2009 complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile et en ce qui concerne l'instauration progressive de l'inspection / filtrage des liquides, aérosols et gels dans les aéroports de l'Union européenne, modifié par le règlement (UE) n°1141/2011 de la Commission du 10 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°272/2009 complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'utilisation des scanners de sûreté dans les aéroports de l'Union européenne, modifié par le règlement (UE) n°245/2013 de la Commission du 19 mars 2013 modifiant le règlement (CE) n° 272/2009 en ce qui concerne l'inspection -filtrage des liquides, aérosols et gels dans les aéroports de l'Union européenne.

²⁹ Règlement (UE) n°1254/2009 de la Commission.

³⁰ Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2015/2426 de la Commission du 18 décembre 2015 modifiant le règlement (UE) 2015/1998 en ce qui concerne les pays tiers reconnus comme appliquant des normes de sûreté équivalentes aux normes de base communes en

date du 16 novembre 2015³¹.

Il faut attendre 2010 pour que l'UE souligne sa volonté de contrôler la bonne application des règlements en matière de sûreté aéroportuaire³².

B) Les nouvelles obligations incombant aux Etats

Quand les ministres des transports se sont réunis, la Commission a relevé que les quinze Etats membres, à l'époque, n'avaient pas appliqué réellement les recommandations de la CEAC³³. Un règlement cadre a donc été adopté en décembre 2002 par le Parlement européen³⁴ et le Conseil. Ce dernier précise « *les principes et les objectifs de la législation communautaire dans ce domaine et a servi de base à la Commission pour adopter des dispositions législatives de mise en œuvre après consultation des experts nationaux* ».

Ce règlement impose aux Etats l'adoption d'un programme de sûreté de l'aviation civile au niveau national. Ils doivent, en outre, s'assurer que chaque exploitant d'aérodrome et chaque compagnie aérienne élaborent leur propre programme de sûreté. La Commission pourra procéder à des inspections et des audits afin de vérifier la bonne mise en œuvre de ces mesures réglementaires.

Chaque Etat doit veiller à ce qu'aucun individu ne puisse accéder à un aéronef ou à une zone fermée sans autorisation. Bien évidemment, l'ensemble des mesures prévues par les textes européens doit être mis en œuvre afin de prévenir l'introduction de tout objet prohibé dans l'aéronef. Pour cela, les aéroports doivent prévoir des « zones de sûreté à accès réglementé »

matière de sûreté de l'aviation civile.

³¹ Décision d'exécution C(2015)8005 de la Commission du 16 novembre 2015 *fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation contenant des informations visées à l'article 18, point a), du règlement (CE) n°300/2008.*

³² Voir notamment l'Annexe II règlement (UE) n° 18/2010 de la Commission du 8 janvier 2010 : *spécifications communes du programme national de contrôle de la qualité à mettre en œuvre par chaque Etat membre dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.*

³³ « *En septembre 2001, après que les ministres des transports furent convenus de la nécessité d'adopter des règles communautaires pour protéger l'aviation, la Commission a très rapidement été invitée à rédiger une proposition dans ce sens. Elle a constaté que les quinze Etats membres de l'époque étaient déjà signataires d'un ensemble commun de normes de sûreté élaborées par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), une organisation paneuropéenne. Toutefois, elle s'est aperçue par la suite qu'aucun d'eux n'appliquait entièrement ces normes* » in *Prendre l'avion en toute sécurité en Europe, La politique communautaire de sécurité et de sûreté du transport aérien.*

³⁴ Règlement (CE) n°2320/2002 du 16 décembre 2002 *relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile*, JO L 355 du 30.12.2002, p1.

qui font l'objet d'un contrôle. Il s'agit des bâtiments des aéroports, des pistes qui peuvent permettre l'accès aux aéronefs. Ces lieux peuvent inclure des zones au sein des aérogares de fret et de courrier, des points d'entretien et de ravitaillement en carburant et en fournitures de restauration. Ainsi, tous les points d'accès aux zones réglementées (c'est-à-dire qui nécessitent une autorisation), qu'elles se situent « côté ville » ou « côté piste », doivent faire l'objet d'un contrôle.

Le personnel navigant est lui aussi soumis à une surveillance qui lui impose le port de badges pour l'identification. En effet, l'aéroport est divisé en différentes zones dont les accès sont soumis au port de badges. Chaque membre doit ainsi arborer une carte d'identification et doit être muni d'un laissez-passer qu'il pourra être amené à présenter à chaque contrôle.

Enfin, il incombe aux Etats d'adopter un programme national de sûreté de l'aviation civile (P.N.S) afin de garantir l'application des normes édictées par la Communauté, ainsi qu'un programme national de contrôle de la qualité de la sûreté de l'aviation civile (P.N.C.Q.S.A.C)³⁵, afin de veiller à l'application effective et efficace de la réglementation de l'Union européenne. En outre, l'UE dispose d'une compétence prévue par le droit primaire pour contrôler le reste du droit européen³⁶. En application du règlement (UE) n° 72/2010³⁷, une procédure permet la conduite d'inspections par la Commission elle-même dans le domaine de la sûreté aéroportuaire. En outre, des dispositions encadrent la conduite desdites inspections : notification, préparation, conduite, rapport d'inspection, réponse de l'autorité compétente, correction des déficiences et inspection de suivi. Des dispositions plus générales concernent la communication des informations au comité et l'information des autorités compétentes concernant des déficiences graves.

³⁵ Le règlement (CE) n° 2320/2002 précité a ainsi imposé à ces Etats l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme national de contrôle de la qualité de la sûreté de l'aviation civile (art. 5 §. 3 et art. 7 §. 1). Des spécifications communes des programmes nationaux de contrôle de la qualité ont ensuite été fixées par le règlement (CE) n° 1217/2003 du 4 juillet 2003. Ces deux règlements étant désormais abrogés, l'obligation figure à l'article 11 du règlement (CE) n° 300/2008 précité en vertu duquel « chaque Etat 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. (...) Le programme doit permettre de déceler et de corriger rapidement les déficiences. »

³⁶ Notamment « *des moyens de contrainte juridique* », Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, 10^e édition, Précis Dalloz, p 294.

³⁷ Règlement (UE) du 26 janvier 2010 *établissant des procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté aérienne*.

En cas de défaillances graves constatées sur un aéroport et si aucune mesure de redressement n'a été adoptée, la Commission peut en informer l'autorité compétente de chaque Etat-membre qui peut procéder à des mesures spécifiques.

Si la situation n'évolue pas, la Commission, saisie, pourra alors engager une procédure d'infraction contre l'Etat fautif, ou alors saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

L'annexe II du règlement (UE) n° 18/2010 précise, en son point 3 « *Objectifs et contenu du programme national de contrôle de la qualité* » de l'aviation civile (PNCQAC), que « *les objectifs du programme national de contrôle de la qualité sont de vérifier que les mesures de sûreté de l'aviation civile sont effectivement et correctement appliquées et d'en déterminer le niveau de conformité aux dispositions du présent règlement et du programme national de sûreté de l'aviation civile par des activités de contrôle correspondantes (3.1). Il précise que* « *Le programme national de contrôle de la qualité comprend les éléments suivants : a) organigramme, attributions et ressources ; b) descriptions de poste et qualifications exigées des auditeurs ; c) activités de contrôle de conformité, y compris champ des audits de sûreté, inspections et tests et, en cas de manquement réel ou potentiel à la sûreté, enquêtes, fréquence des audits de sûreté et des inspections ainsi que des grille de conformité ; d) études s'il y a lieu de redéfinir les besoins en matière de sûreté ; e) activités de correction des déficiences fournissant des informations sur le régime de notification, de suivi et de correction des déficiences mis en œuvre pour assurer la conformité aux exigences de sûreté de l'aviation civile ; f) mesures d'exécution et, le cas échéant, sanctions comme précisé aux points 2.1 et 2.3 de la présente annexe ;g)compte rendu des activités de contrôle de conformité réalisées y compris, le cas échéant, échange d'informations entre organismes nationaux sur les niveaux de conformité ; h) processus de surveillance des mesures de contrôle interne de la qualité de l'aéroport, de l'exploitant et de l'entité ; i)processus pour consigner et analyser les résultats du programme national de contrôle de la qualité afin de dégager les tendances et d'orienter l'évolution future des politiques (point 3.2).*

Cette annexe prévoit aussi un contrôle de conformité (point 4) : « *Tous les aéroports, exploitants et autres entités ayant des responsabilités en matière de sûreté de l'aviation civile font l'objet d'une surveillance régulière permettant de déceler et corriger rapidement leurs déficiences* » (point 4.1). Cette surveillance doit être effectuée « *conformément au PNCQ* » (point 4.2), elle doit porter sur « *l'application et l'efficacité des mesures de contrôle interne*

des aéroports, exploitants et autres entités » (point 4.3). En outre, « la gestion, l'établissement des priorités et l'organisation du programme de contrôle de la qualité sont assurés indépendamment de la mise en œuvre opérationnelle des mesures prises dans le cadre du programme national de sûreté de l'aviation civile » (point 4.5). Enfin, « Les activités de contrôle de conformité incluent les audits de sûreté, les inspections et les tests » (point 4.6). Cette annexe comprend aussi d'autres précisions concernant la méthodologie, les audits de sûreté, des détails concernant les inspections, les tests ou encore les critères de qualification des auditeurs.

Le règlement 300/2008³⁸ impose la désignation par chaque Etat membre d'une « autorité compétente » afin qu'elle serve d'interlocuteur privilégié pour les questions traitées au niveau européen. En France, ce rôle est assumé par la DGAC qui agit au nom du ministre chargé des transports³⁹.

³⁸ Règlement (CE) 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.

³⁹ Article D.1443-4 du code de la défense : « Le ministre chargé de l'aviation civile est l'autorité compétente au sens de l'article 9 du 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. A ce titre, il représente le Gouvernement dans les instances de concertation européenne relatives à la sûreté de l'aviation civile et il est chargé de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4 de ce règlement. Il est également l'autorité compétente au sens du point 3.1.2 de l'annexe 17 relative à l'aviation civile internationale susvisée ». M. Fabien Vallée relevait, lors de l'entretien réalisé le 15 avril 2016 qu'une étude comparative établissait qu'entre 44 Etats, 41 faisaient de leur ministre chargé des transports l'autorité compétente. Les autres choisissent d'autres ministères de tutelle (aux Pays-Bas, c'est le ministère de la justice qui est l'autorité compétente).

Chapitre II : La place incontournable des acteurs privés dans la mise en œuvre matérielle des mesures de sûreté

Aborder l'activité des agents privés chargés de la mise en œuvre des mesures de sûreté, c'est mettre en exergue le point nodal de la sûreté aéroportuaire. La France s'illustre depuis les années 1990 par son choix de faire appel aux services de sociétés privées afin de contrôler les passagers et les marchandises. Que l'on parle de « privatisation », « d'externalisation » ou, plus généralement, de « délégation », la sûreté aéroportuaire constitue un sujet d'analyse passionnant car il interroge le principe de prohibition de la délégation des missions de sécurité¹. Ainsi, l'ensemble des techniques de contrôle mis en œuvre au sein des aéroports (Section 2), l'est aujourd'hui pas des entreprises privées (Section 1).

Section 1 : L'émergence progressive des acteurs privés de sûreté au sein des aéroports

La sûreté aéroportuaire est devenue le symbole de la remise en question de l'interdiction de délégation des mesures de sécurité (§1). Aujourd'hui, l'ensemble des mesures matérielles de sûreté est appliqué par des agents privés (§2).

Paragraphe 1 : La sûreté aéroportuaire, « laboratoire » de la privatisation

Dans ses conclusions de l'arrêt *Aéroports de Paris* en date du 3 juin 2009², le rapporteur public Dacosta rappelait que : « le législateur a multiplié, depuis les années 1980, les hypothèses dans lesquelles les personnes privées concourent à la sécurité publique. A cet égard, la sûreté aéroportuaire ne constitue pas une exception ; elle a plutôt été le laboratoire de cette évolution ». Cette situation est le fruit d'une émergence progressive (A) qui a d'abord été marquée par la fin du monopole étatique dans la production de sûreté (B).

¹ Voir Jacques Moreau, *De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel*, AJDA 1965, p.3.

² CE n° 323594, 3 juin 2009, *Aéroports de Paris*.

A) L'exécution des mesures de sûreté anciennement assurée par l'Etat

Comme l'immense majorité des activités de sécurité, la sûreté aéroportuaire était marquée par le monopole de la puissance publique.

Jusqu'au début des années 1990, l'Etat était donc le seul en charge de l'exécution des mesures de sûreté au sein des aéroports. L'ensemble des contrôles, inspections étaient donc assurées par des agents des services de l'Etat. A cet égard, l'article L 282-8 du code de l'aviation civile disposait que *«lorsque la sûreté des vols l'exige, les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire, peuvent, pour les transports par air effectués en régime intérieur, procéder à la visite des personnes, des bagages, du fret et des colis postaux. Pour les transports par air effectués en régime international, ces officiers et agents peuvent, dans les mêmes conditions, procéder, en liaison avec le service des douanes, à la visite des bagages ainsi que des personnes s'appêtant à prendre place à bord d'un aéronef»*. Les aéroports, alors établissements publics, étaient dirigés par une administration du ministère chargé des transports, c'est-à-dire par la DGAC, chargée de la préparation des normes, de la coordination des autres services et de la gestion des équipements. La GTA était responsable de l'inspection des personnes et des véhicules autorisées à accéder aux zones réservées et à la protection des aéronefs. La PAF, elle, devait procéder aux contrôles en zone publique : inspection filtrage des passagers et des bagages en cabine (IFPBC), garde en zone ouverte. Enfin, le service des douanes était chargé de l'inspection des bagages de soute, du fret et du courrier.

Avec la montée des périls dans le domaine des transports aériens et le renforcement des contrôles, l'Etat n'avait plus les moyens d'assumer l'exécution de l'ensemble des mesures de sûreté. En outre, la croissance du trafic a amené ses services à contrôler un nombre toujours plus important de passagers tout en subissant une baisse des effectifs et des moyens alloués. Le législateur a donc adopté différentes lois afin d'encadrer une délégation progressive des activités de sûreté.

B) La délégation par étapes : des biens aux personnes

La loi qui est venue externaliser pour la première fois des missions de sûreté date de 1989. Toutefois, dans les faits, certaines activités avaient déjà fait l'objet d'une délégation, comme

le rappelle Florence Nicoud³ : « *Si certaines compagnies aériennes faisaient déjà appel à des entreprises privées afin d'assurer des missions de sûreté sur leurs vols, le recours systématique à des agents privés pour participer à la sûreté aéroportuaire résultera du vote de la loi du 10 juillet 1989* ». Cette loi vient modifier l'article L 282-8 du code de l'aviation civile en permettant aux agents privés de « *procéder à la visite des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules* » après un double agrément du préfet et du procureur de la République, et sous le contrôle d'un OPJ. Ainsi que l'a souligné M. Denis Mezzetta⁴, consultant chargé des questions opérationnelles auprès du SESA, en 1993 les agents n'avaient pas le droit de manœuvrer les machines, ni mettre les mains dans les bagages de passagers. Les services de l'Etat ont éprouvé dans un premier temps des difficultés, selon lui, à laisser des agents privés se charger de l'exécution matérielle des mesures de sûreté : « *Quand on (les entreprises privées) a commencé à remplacer les services de l'Etat, il y a avait des craintes que des agents privés remplacent les agents publics. On a bien senti que, dans les premières années, la mise en place de procédures très détaillées avait pour objet d'enlever toute capacité de réflexion ou d'analyse* ». Les agents privés eurent ainsi pour consigne de ne pas s'adresser directement aux passagers pendant le contrôle. L'Etat a eu du mal à gérer la transition.

Si les intervenants privés ont mis du temps à se faire accepter, leur travail se démarquait nettement par une plus grande efficacité. Le contrôleur général Siffert⁵, sous-directeur des affaires internationales, transfrontalières et de la sûreté à la DCPAF, rappelait que l'évolution sociologique de la police, avec des gardiens de la paix titulaires d'un baccalauréat, ne lui permettait plus d'assurer de pareilles tâches, ce qu'elle faisait très mal par ailleurs. De même, M. Denis Mezzetta évoque un exemple particulièrement marquant : « *Les chiffres parlaient beaucoup. Je me rappelle d'une époque où en trois mois d'exploitation, on était seuls sur les postes, on a retirés plus d'articles prohibés qu'en un an avec les services de l'Etat* ». Progressivement, les agents privés se sont parfaitement intégrés dans le paysage aéroportuaire.

La loi du 26 février 1996 *relative aux transports* va étendre leurs prérogatives en les autorisant de procéder à la visite des personnes. L'article 282-8 du code de l'aviation civile est

³ Florence Nicoud, *La participation des personnes privées à la sécurité privée : actualité et perspectives* » RDP, 2006, p 1247 à 1274.

⁴ Entretien réalisé le 15 mars 2016.

⁵ Entretien réalisé le 22 mars 2016.

ainsi modifié : « *En vue d'assurer préventivement la sûreté des vols, tant en régime national qu'international, les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire peuvent procéder à la visite 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. Ils peuvent aussi faire procéder à cette visite sous leurs ordres : [...] Et éventuellement par des agents de nationalité française ou ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, que les entreprises de transport aérien ou les gestionnaires d'aérodromes ont désigné ou fait désigner par des entreprises liées par un contrat de louage de services pour cette tâche ; ces agents devront avoir été agréés par le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République ; leur intervention sera limitée, en ce qui concerne la visite des personnes, à la mise en œuvre des dispositifs automatiques de contrôle, à l'exclusion des fouilles à corps et de la visite manuelle des bagages à main.* ». Cette intervention demeure encore largement limitée mais illustre le mouvement de retrait progressif de l'Etat dans l'exécution matérielle de sûreté. La loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne va aller encore plus loin dans les délégations autorisées puisqu'elle va ouvrir des possibilités de nouvelles fouilles en encadrant notamment les palpations et la fouille des bagages. Cette loi, adoptée à la suite des attentats du 11 septembre 2001, devait s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2003. Elle fut prolongée par la loi du 18 mars 2003 pour une période de deux ans, avant qu'une ordonnance ne vienne l'entériner en modifiant l'article 282-8 du code de l'aviation civile : « (...) *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 Etat 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 doivent être préalablement agréés par le représentant de l'Etat 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 doit être faite par une personne du même sexe que la personne qui en fait l'objet* ».

On note à ce propos un changement important de la fonction des agents étatiques : ils ne dirigent plus l'activité privée par des « ordres » mais par un « contrôle », ce qui traduit un changement de paradigme.

Le 14 mars 2011, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) va modifier l'article L.6342-2 du code des transports qui dispose que : « *Ces fouilles et visites peuvent être réalisées, avec le consentement de la personne, au moyen d'un dispositif d'imagerie utilisant des ondes millimétriques dans les conditions visées à l'alinéa précédent. En cas de refus, la personne est soumise à un autre dispositif de contrôle. 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. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de l'intérieur détermine les aéroports dans lesquels le recours au contrôle par dispositif d'imagerie utilisant les ondes millimétriques est autorisé [...] ».*

Enfin, une ordonnance de 2012 ⁶ va venir insérer l'article L.6342-4 du code des transports, abrogeant l'article L.282-8 du code de l'aviation civile. Cet article constitue le fondement de la définition de l'activité des activités privées de sécurité : « *I.-Les opérations d'inspection-filtrage prévues par les mesures de sûreté mentionnées à l'article L.6341-2 peuvent être exécutées par les officiers de police judiciaire et, 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 ainsi que les agents des douanes. A cet effet, ils peuvent procéder à la fouille et à la visite par tous moyens appropriés des personnes, des bagages, du courrier postal, des colis postaux, du fret, des approvisionnements de bord, des fournitures destinées aux aérodromes, des aéronefs et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans la zone côté piste des aérodromes et dans tout autre lieu où sont mises en œuvre les mesures de sûreté précitées, ou sortant de ceux-ci » et, en second lieu, que : « *II.- Les opérations d'inspection-filtrage des personnes, des objets qu'elles transportent et des bagages ainsi que les opérations d'inspection des véhicules peuvent être réalisées, sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes, par des agents de nationalité française ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, désignés par les entreprises ou organismes mentionnés à l'article L.6341-2 ou les entreprises qui leur sont liées par contrat. Ces agents doivent avoir été préalablement agréés par le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République. Ils ne procèdent à la fouille des**

⁶ Ordonnance n°2012-289 du 1er mars 2012.

bagages à main et des autres objets transportés qu'avec le consentement de leur propriétaire et à des palpations de sûreté qu'avec le consentement de la personne. La palpation de sûreté est faite par une personne du même sexe que la personne qui en fait l'objet. V.- Les mesures d'inspection-filtrage du courrier postal, des colis postaux, du fret, des approvisionnements de bord, des fournitures destinées aux aérodromes ainsi que les inspections d'aéronefs peuvent être réalisées par des agents autres que ceux mentionnés aux I et II. Ces agents sont titulaires de l'habilitation mentionnée à l'article L.6342-3 ».

Les agents privés se sont donc imposés comme les principaux exécutants de la sûreté, pendant que les services de l'Etat se mettaient à assumer une mission de direction et de contrôle de leurs activités. L'évolution de l'attitude des agents de sûreté traduit ce nouveau rapport avec les autorités publiques. Ainsi, quand les agents privés travaillaient « sous les ordres » d'un OPJ, ils avaient tendance à faire appel de manière récurrente aux services de l'Etat et souvent pour des raisons mineures. Or, ces derniers n'étaient pas systématiquement mieux placés pour résoudre une difficulté. M. Denis Mezzetta⁷ relate que, dans les années 1990, ils avaient du faire appel à des policiers qui s'étaient retrouvés aussi désemparés que les agents privés : « *Il nous est arrivé d'avoir des difficultés avec des PHMR (personnes handicapées à mobilité réduite) : on arrivait en fin de process (c'est-à-dire à l'issue du processus de filtrage) et on ne savait plus ce qu'il fallait faire (le doute persistait). On a donc fait appel à un agent de l'Etat (...) qui n'avait pas forcément une meilleure solution à apporter ».*

Avec le changement de la réglementation en vigueur, les agents privés travaillent dorénavant « sous le contrôle » des services compétents de l'Etat, ce qui a fondé une plus grande autonomie. Leurs interventions sont devenues moins fréquentes et demeurent un dernier recours⁸. Ainsi par exemple, si un passager refuse de se faire contrôler, les agents pourront d'abord appeler un superviseur qui tentera de le convaincre. Ce n'est que dans le cas d'un refus catégorique que l'accès lui sera refusé et, s'il tente de forcer le passage, que l'on fera appel à un agent des forces de l'ordre. A cet égard, la réglementation européenne prévoit que, en cas doute, l'accès pourra être interdit au passager « *à la satisfaction de l'agent de sûreté* »⁹.

⁷ Entretien du 15 mars 2016.

⁸ La décision des autorités publiques, en réaction aux mouvements sociaux de 2011 ayant conduit de nombreux agents à se mettre en grève, à faire appel aux forces de l'ordre pour exécuter les mesures de sûreté en est une illustration.

⁹ « *Lorsque l'agent de sûreté ne peut déterminer si un passager transporte ou non des articles prohibés, ce dernier est interdit d'accès aux zones de sûreté ou est à nouveau soumis à une inspection/un filtrage, à la satisfaction de l'agent de sûreté* ». (point.4.1.1.2) du règlement (UE) n° 185/2010 de la Commission en date du 4

La notion de « satisfaction » pose juridiquement des questions car elle n'est pas précisée par les textes. Cette absence de définition peut conduire à des impasses. Comme le soulevait M. Denis Mezzetta : *« On arrive parfois à des blocus qui arrivent en fin de processus de levée de doute : on a mis en œuvre les équipements, les procédures mais le doute n'est pas levé. On se retrouve donc bloqués. Les services de l'Etat eux-mêmes, parfois, ne souhaitent pas intervenir. On doit donc trouver une solution en appliquant une notion fondée sur le bon sens, ce qui, pour un agent, est très compliqué ».*

Concernant la sûreté du fret, le code de l'aviation civile fut modifié par la loi de 1996 qui créa l'article L.321-7 (apparition des concepts « d'expéditeur connu », « d'agent habilité » et de « chargeur connu »). Les considérations de sûreté ont été intégrées par les fabricants dans le processus de transport du fret.

La sûreté aéroportuaire a un coût et sa prise en charge par les opérateurs privés a pu, dans un premier temps, être mal accueillie. Un rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable ¹⁰ rappelle que, en 2014, les dépenses de sûreté représentaient près de 9 € par passager. Cette charge concernait à 72% des charges de personnel. De même, les compagnies aériennes devaient mettre en œuvre leurs propres mesures de sûreté et payer la taxe aéroport (TAP).

En ce sens, le rapport met en relief la croissance continue de la part de la sûreté au sein de la TAP : *« Le montant de la TAP a crû considérablement depuis sa mise en place puisque les dépenses qu'elle finance sont passées de 166 M € en 2000 à 931 M € en 2013 et devraient s'élever à 964 M € fin 2014. Les dépenses de sûreté sont passées sur la période 2000 à 2013 de 90 M € à 739 M € et celles de sécurité incendie (hors champ du présent rapport) de 76 M € à 192 M € ».*

Certains ont ainsi vu dans le transfert des missions de sûreté de l'Etat aux exploitants un poids supplémentaire et un risque de déstabilisation des entreprises : *« confronté à une menace en mutation rapide et sans doute dans un souci d'efficacité, le gouvernement français tente de transférer des prérogatives régaliennes vers des opérateurs privés. Cela risque de fragiliser*

mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

¹⁰ Etude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, octobre 2014, p 7.

les entreprises françaises face à la concurrence internationale ». ¹¹

Un rapport de la Cour des comptes de 2008 ¹² soulignait quant à lui que « *Les dispositions qui s'imposent dans le domaine de la sûreté (prévention des actes délictueux) rendent la gestion aéroportuaire plus complexe et plus coûteuse. Les dépenses ont quadruplé depuis 2001 pour atteindre 563 M€ en 2007 et représentent une part de plus en plus importante des charges d'exploitation. Le recours mal maîtrisé à la sous-traitance, couplé à la faible concurrence entre intervenants dans ce secteur, se traduit fréquemment par des dérives de coûts et de prestations* ».

A ce propos, M. Denis Mezzetta ¹³ souligne que les services de l'Etat ont eu des difficultés à concevoir que les entreprises puissent se faire des marges importantes en termes de bénéfices dans le domaine de la Sûreté.

Enfin, il n'a pas été question de revenir en France, bien au contraire, à un retour de l'Etat dans la mise en œuvre des mesures de sûreté ¹⁴ contrairement au choix des Etats-Unis, après les attentats du 11 septembre 2001, de recruter 60 000 agents publics chargés de l'inspection, du filtrage et de les regrouper au sein de la Transportation Security Administration (TSA).

La sûreté privée des plates-formes a aujourd'hui atteint une grande maturité et constitue un secteur économiquement très important.

Paragraphe 2 : L'organisation de la sûreté privée aéroportuaire

¹¹ M. NESTERENKO, « La recherche de l'équilibre entre la sûreté et les droits des citoyens », in X. LATOUR (dir.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, Paris, L'Harmattan, coll. Droit de la Sécurité et de la Défense, 2005, p. 104.

¹² Cour des comptes, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, juillet 2005, p 5.

¹³ Entretien du 15 mars 2016.

¹⁴ D. Goldberg, D.Gonzales, *Rapport d'information n° 4068 sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., déc. 2011, p 26.

A) *Un secteur économiquement important marqué par la prédominance des plates-formes parisiennes*

La sûreté aéroportuaire a engendré plus de 395 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2014¹⁵. Sur ces 395 millions, 70% (soit 276 millions d'euros) ont été le fruit des seuls aéroports d'Ile-de-France (Orly, Roissy et le Bourget). Il y a une quasi-stabilisation du chiffre d'affaires de la profession d'une manière globale. Toutefois, on constate un renforcement certain du chiffre d'affaires réalisé sur les sites d'Ile-de-France qui passent de 68,5 % en 2013 à 70% en 2014. L'année 2013 avait été mauvaise avec un chiffre d'affaires en baisse. Le secteur comptait près de 8 500 salariés au 31 décembre 2014. Depuis 2007, ce nombre est en baisse constante¹⁶ avec une diminution d'une cinquantaine de salariés entre 2013 et 2014. Sur l'ensemble des salariés, 69% travaillaient en Ile-de-France (soit 5.900 salariés) et 17% dans des aéroports régionaux (soit 1.450 salariés). Selon M. François Dubuisson¹⁷, chef de programme expérimentations et nouvelles techniques à la DTA /SRD, cette baisse serait due à deux phénomènes : « *d'une part cette baisse s'explique par la concentration des postes d'inspection filtrage : avant on avait une situation avec un poste par porte ; alors qu'aujourd'hui, on mutualise sur les principales plates-formes* » ; d'autre part « *le progrès technique : par exemple le multiplexage pour les bagages de soute permet, au lieu d'avoir un agent pour chaque ligne de bagage de soute, de concentrer tout dans une même salle* ». Ainsi, le travail d'un seul agent est suffisant là où, auparavant, l'intervention de plusieurs était nécessaire.

L'activité de sûreté est exercée pour l'essentiel par quatre entreprises de sûreté : *ICTS Services* (100 millions de chiffre d'affaires), *Brink's* (80 millions), *Securitas Transport Aviation Security* (80 millions) et *Hube Safe* (77 millions d'euros)¹⁸. Ces entreprises, ainsi que cinq autres¹⁹, font partie du SESA. Ces adhérents représentent près de 85 % du marché de la sûreté aéroportuaire (métropole et outre-mer). Le SESA fait appel à des consultants qui interviennent auprès de différents organismes paritaires (commission paritaire nationale pour l'emploi et la formation, observatoire du métier, etc.). Le SESA intervient aussi au niveau de la DGAC, d'ADP ou de certaines organisations comme l'Union des aéroports français ou l'Association des aéroports de langue française à l'Airports Council International (Alpha-

¹⁵ *Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire*, septembre 2015

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Entretien réalisé le 18 avril 2016.

¹⁸ Ces chiffres constituent chiffres d'affaires pour questions aéroportuaires.

¹⁹ <http://www.sesa-surete.com/index.php?id=fr39>, consulté le 03/03/2016.

ACI) qui regroupe les gestionnaires d'aéroports francophones au sein d'ACI.²⁰

B) Le problème de la diversité des profils des agents de sûreté : la recherche d'une plus grande rationalité

Les activités des agents privés de sûreté sont soumises à un contrôle de la personne publique par le biais d'agrément (personnes morales) et de certifications (personnes physiques). Il importe ici de relever les différentes missions des agents de sûreté qui sont reproduites par une typologie extrêmement détaillée au niveau européen et transposée par le droit interne.

Le règlement européen du 4 mars 2010, *fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile*, répartit les tâches des agents privés en cinq modules :

- ceux qui effectuent les activités d'inspection filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés et des bagages en soute (point 11.2.3.1).
- ceux qui sont chargés de l'inspection filtrage du fret et du courrier (11.2.3.2).
- ceux responsables de l'inspection filtrage du courrier et du matériel des transporteurs (11.2.3.3).
- ceux qui procèdent à l'inspection des véhicules (11.2.3.2).
- ceux qui effectuent des contrôles d'accès à un aéroport ainsi que des opérations de surveillance et de patrouille (11.2.3.2).

A chacune de ces catégories correspond une formation spécifique qui tend à garantir une compétence des agents dans leur champ d'intervention. Par exemple, les agents qui effectuent

²⁰ <http://www.alfa-aci.com/presentation>, consulté le 03/03/2016.

les missions du point 11.2.3.2 (inspection et filtrage du fret et du courrier) doivent acquérir les compétences en connaissance des actes d'intervention illégale déjà perpétrés dans l'aviation civile, des attentats terroristes et des menaces actuelles ; des prescriptions légales applicables, connaissances des objectifs et de l'organisation de la sûreté de l'aviation, notamment des obligations et des responsabilités des personnes qui effectuent des contrôles de sûreté dans la chaîne d'approvisionnement ou encore démontrer leur aptitude à identifier les articles prohibés ; savoir réagir de manière appropriée en cas de détection d'articles prohibés, etc.

On relève que la réglementation européenne prévoit de manière détaillée les différentes fonctions des agents de sûreté. Dès lors, le risque serait que les autorités administratives internes la transposent en créant de nouvelles catégories. Cette tendance est dénoncée par M. Denis Mezzetta²¹ « nous (le SESA) essayons surtout d'éviter la surinterprétation. En France, les normes européennes sont souvent surinterprétées », les autorités « veulent faire figure de bon élève là où il n'y a pas d'obligation européenne. Par exemple, cela peut concerner une durée de formation dont les modalités sont laissées à l'interprétation de l'Etat. Ainsi, on arrivera à quelque chose d'intellectuellement très bien monté mais qui manquera de pragmatisme comme font les Anglais ». La Direction du transport aérien (DTA) chargée, entre autres, de la réglementation en matière de sûreté des transports aériens, participerait à *complexifier* les normes européennes lors de leur transposition en droit interne. Cette tendance a un coût qui se retrouve, par exemple, dans les certifications : « aujourd'hui, la certification des agents de sûreté en France passe par différentes étapes : formation organisée à l'ENAC, formation dispensée par un évaluateur agréé, etc. Tout cela devient compliqué et tout cela a un coût. Celui de la certification de sûreté initiale et renouvelable en France est de 120 euros par agent (coût de l'examen). En Angleterre, on en est loin. Tout cela crée une distorsion ». Bien évidemment, le coût des formations vient s'ajouter à un coût de main d'œuvre déjà élevé en France.

La répartition des tâches fixées par le règlement européen du 4 mars 2010 et sa transposition dans le champ juridique national en est un bon exemple. En effet, cinq modules furent définis (point 11.2.3.1 au point 11.2.3.5). Or, le décret de transposition du 29 juin 2012²², modifiant l'article R 213-4 du code de l'aviation civile, prévoit dix typologies différentes (voir annexe). Au total, avec les renouvellements, c'est près de quarante-neuf typologies qui existent

²¹ Entretien réalisé le 15 mars 2016.

²² Décret n° 2012-832 du 29 juin 2012.

actuellement pour les agents de sûreté²³. Selon M. Vallée : « *Ces typologies tiennent compte du fait qu'en pratique, les métiers réels des agents de sûreté peuvent correspondre à un ou plusieurs de ces cinq modules.* »²⁴. De son côté, le SESA tente d'en obtenir une réduction significative afin d'obtenir au final une déclinaison en onze types de typologies. M. Denis Mezzetta relève quant à lui que ces dizaines de différentes certifications ne constituent pas un gage d'efficacité. Il se rappelle notamment que la sûreté fonctionnait au début des années 1990 avec « *trois profils d'agents de sûreté (fret, soute et passager), et cela fonctionnait très bien* ».

Du côté de la DGAC, on estime, au contraire, que le modèle de certifications actuel permet aux agents de sûreté d'avoir une formation polyvalente et évite donc une spécialisation trop importante. M. François Dubuisson affirmait ainsi : « *on n'impose pas aux agents d'être des spécialistes puisqu'on leur accorde la possibilité de faire une T10 qui est une typologie généraliste. On permet aux entreprises, qui le souhaitent, de spécialiser l'activité de leurs agents, car certaines sociétés, comme celles chargées spécialement du fret, n'auraient pas intérêt à passer une certification généraliste* ».

Le caractère sensible de la sûreté du transport aérien et la volonté de respecter les textes européens conduisent le pouvoir réglementaire à adopter des règlements très précis, conformes au droit de l'Union européenne mais dont la nature détaillée provoque des lourdeurs administratives. On peut penser que cette tendance illustre un fort sentiment de méfiance de la part des autorités qui - face au mouvement de désengagement - ont circonscrit l'activité des agents de sûreté à un encadrement vétilleux. Les contrôles mis en place seront détaillés dans la suite de cette étude, mais on relève que, si la transition est achevée (notamment depuis les dernières lois sur la « sociétisation » des aéroports régionaux) et que l'agent de sûreté s'est affirmé au sein de la sûreté aéroportuaire, il est souhaitable que l'Etat continue à œuvrer afin d'alléger le coût des procédures de certifications.

²³ <https://inscription-certification.enac.fr/>, consulté le 17/03/2016

²⁴ VALLEE Fabien, Thèse de doctorat en droit sur « *L'évolution juridique de la surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile en France*, sous la direction de Pierre-André Lecocq, École doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion, Université Lille 2, 2015.

Section 2 : La mise en œuvre des mesures de sûreté repensée par le projet « Vision Sûreté »

Afin de prévenir l'introduction de tout objet ou produit prohibé à l'intérieur d'un aéronef, les mesures de sûreté ont pour objet le contrôle des passages, des bagages de cabine, des bagages de soute, des personnes, des biens, des produits et des véhicules pénétrant dans la ZSAR ou dans les parties critiques par des accès communs. En dehors de la protection des lieux par les personnels de sûreté et la force publique (fouilles, surveillance, patrouilles), c'est l'inspection filtrage qui constitue la majorité des mesures de sûreté mises en œuvre (§1). Par ailleurs, ces techniques sont limitées car elles permettent seulement d'empêcher l'introduction d'objets interdits et non d'interdire à un individu animé de mauvaises intentions l'accès en zone critique (§2).

Paragraphe 1 : La technique de l'inspection filtrage

Technique de contrôle symbole de la sûreté aéroportuaire, l'inspection filtrage est au cœur du dispositif de gestion des flux des passagers. Toutefois, elle présente de nombreuses failles qui ont notamment été soulignées par le rapport parlementaire de 2011. Deux critiques distinctes ont notamment été formulées à son encontre : le risque d'une mauvaise gestion des flux de passager et de personnels qu'elle pouvait provoquer et les imperfections qu'elle présentait. Afin d'améliorer son fonctionnement, des expérimentations sont entreprises, incarnées par le projet « Vision Sûreté », dont l'objet est de faciliter les contrôles, tout en garantissant la protection de l'aéronef.

A) L'articulation entre le contrôle des passagers et la gestion des flux

L'activité des agents de sûreté est soumise à des impératifs, nombreux et contradictoires : ils évoluent au sein d'un milieu marqué par la vitesse, un nombre élevé d'intervenants, des passagers - parfois plusieurs dizaines de milliers par jours pour les grands aéroports - souvent pressés. Et, dans cet environnement, il leur faut contrôler, filtrer, inspecter,

surveiller, patrouiller²⁵. Cette situation peut engendrer des tensions et dégénère parfois²⁶. Au-delà de la surveillance des autorités, par différentes techniques (TSO, audits, etc.), les personnels de sûreté doivent mettre en place un contrôle qui ne soit ni trop lourd ni trop pointilleux afin de ne pas porter atteinte aux intérêts économiques des différents acteurs du domaine aéroportuaire. Or, certains exploitants n'hésitent pas à sous-estimer volontairement les besoins en matière d'effectifs, ce qui provoque des failles dangereuses dans le dispositif de sûreté. Dans ce cas, le facteur humain est à l'origine de nombreuses défaillances. A cela s'ajoute que les flux de passagers ne sont pas systématiquement plus fluides, bien au contraire. On oublie ainsi l'objectif de facilitation, l'essentiel des textes s'attardant à relever le niveau de sûreté au détriment de la fluidité de la circulation des passagers.

Face à ces enjeux, la DGAC a lancé en juin 2014 un appel à projet appelé « Vision Sûreté » dont l'objet est d'améliorer les procédures qui existent aujourd'hui, en mettant en œuvre une approche privilégiant une vision globale afin de mieux encadrer l'articulation entre, d'un côté les contraintes économiques et, de l'autre, les obligations en matière de sûreté²⁷. Le projet a ainsi pour ambition d'imposer une évaluation de l'impact sur le flux et de promouvoir les technologies ou les processus qui permettent d'améliorer ce dernier.

Une présentation du programme souligne bien cette prise en compte quand il est affirmé que : *« La DGAC souhaite améliorer simultanément le niveau de sûreté et la qualité de service offerts au passager tout en préservant la compétitivité des opérateurs nationaux »*.²⁸ Ce propos introductif est ensuite suivi par un ensemble de propositions qui visent à améliorer le mouvement des passagers et des personnels, tout en renforçant la performance des appareils et des mesures de filtrage : *« améliorer la détection d'explosifs sur les passagers ; améliorer la détection d'explosifs dans les bagages de cabine ; évaluer l'intention du passager et / ou adapter les mesures de sûreté aux passagers ; impliquer le passager en tant qu'acteur de la sûreté ; reconnaître les agents de sûreté comme des sources de progrès. Ces cinq axes doivent*

²⁵Lors d'un entretien réalisé le 20 avril 2016, Philippe Riffaut, préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy-CDG et du Bourget, parlait à cet égard d'un environnement « aérostressant ».

²⁶ *L'enquête de branche Sûreté aéroportuaire* de septembre 2015 parlait de près de 60 agressions verbales enregistrées et moins de 10 agressions physiques pour l'année.

²⁷<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Vision-Surete-un-programme-pour.html>, consulté le 25/03/2016 ; *Programme Vision Sûreté, la recherche d'avancées concrètes pour faciliter les contrôles*, in *Aviation Civile* magazine n° 370, juillet 2014.

²⁸ *Contenu des axes stratégiques du programme Vision sûreté*, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, DGAC, voir annexe I.

prendre en considération dès la conception les contraintes opérationnelles de l'inspection filtrage (résilience face aux erreurs, flexibilité des mesures, imprévisibilité, confort, contrôle et surveillance...) et les contraintes économiques des différents acteurs (compétitivité économique, débit...) ».

A ces cinq axes présentés, deux axes transversaux permettent d'« aborder l'inspection filtrage comme un système intégré et cohérent » et d'« améliorer l'efficacité globale du système ».²⁹

A travers ces objectifs (sept axes), il s'agit d'améliorer l'accès des passagers en zones contrôlées afin qu'il n'y ait pas de blocages, tout en garantissant un maximum de mesures de sûreté, mais de manière à ne pas ralentir le mouvement d'ensemble. Pour cela, une approche globale de la sûreté est privilégiée. Tous le monde doit participer à l'objectif de sûreté : les agents, bien évidemment, doivent être présentés comme la pierre angulaire de ce dernier, mais aussi les passagers eux-mêmes. Cela doit permettre, *in fine*, une meilleure gestion des flux et garantir un socle fondamental de garanties en termes de sûreté.

Comme le rappelle M. François Dubuisson³⁰, deux raisons expliquent l'apparition du projet « Vision Sûreté » : « *c'est d'abord le fruit de diverses expérimentations, en France et à l'étranger, qui avaient déjà eu lieu mais de façon décousue. Ensuite, différents rapports, dont notamment celui M. Jean de Floris³¹ en date de 2012, répondant à une demande d'audit formulée par la DGAC. Cet audit devait se faire sur l'aspect de la gouvernance, c'est-à-dire savoir si tous les acteurs partageaient bien les mêmes objectifs, si les programmes aient donné du sens aux missions sur le terrain etc.* ». Le croisement de ces éléments ont permis une prise de conscience de la part des acteurs de la sûreté qui ont souhaité structurer l'innovation en matière de sûreté. Dès octobre 2013, le projet a été présenté au directeur général de l'aviation civile qui l'a validé. M. François Dubuisson poursuivait : « *un des grands enjeux de « Vision Sûreté » consistait aussi de revoir la logique des relations entre les différents intervenants de la sûreté. On a souvent reproché à la DGAC de se considérer comme l'autorité sachant tout. Or, avec ce projet, il est mis en place des programmes proposés par les aéroports. C'est un des piliers de « Vision Sûreté ».* Ainsi, il s'agit de

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Entretien réalisé le 18 avril 2016.

³¹ *Réflexion prospective sur la sûreté de l'aviation civile*, rapport final, 15 juillet 2012. Il y était notamment dégagé trois principes généraux : un management des risques et une plus grande responsabilisation des acteurs, une défense en profondeur optimisée et une gouvernance renforcée

changer de paradigme en écoutant aussi bien « l'autorité compétente » que les opérateurs des plates-formes aéroportuaires qui mettent en œuvre les techniques de sûreté. Que ces derniers aient l'initiative dans l'élaboration et l'application de mesures de sûreté innovantes constitue certainement une évolution de leur rôle. Cette implication grandissante des aéroports se retrouve au niveau de l'élaboration des normes de sûreté. Comme l'a fait remarquer M. François Dubuisson : *« Au moment de la rédaction des textes européens et nationaux relatifs à la sûreté, on relève plus souvent la présence des opérateurs d'aéroports, des compagnies aériennes ou même d'industriels. On se rend compte qu'en responsabilisant ces acteurs, ils acceptent de prendre part à ce changement »* du paysage de la sûreté. *« Ce projet était une véritable occasion de laisser l'opportunité aux gestionnaires de montrer qu'ils pouvaient intervenir à leur manière. Ce programme, loin d'être un constat de retard ou d'échec, est l'aveu que les bonnes idées pouvaient être ailleurs »*.

Avec le projet « Vision Sûreté », le champ libre a été laissé aux opérateurs, plus à même d'établir des stratégies et des pronostics car directement confrontés aux réalités du terrain (gestion de flux, achat d'équipements, etc.). Comme l'a relevé M. François Dubuisson : *« On rend compte, au bout de deux ans de programme, que l'approche est différente. On se situe plus dans un partenariat que dans une obligation de mise en place. La hiérarchie (entre la DGAC et les opérateurs) est beaucoup moins marquée et l'échange est beaucoup plus saint »*.

B) Les nouveaux équipements en développement

En dehors du facteur humain, l'accent est mis en particulier sur la performance des appareils.

Actuellement, il existe trois principaux contrôles qui sont exécutés par des appareils spécifiques :

- *L'inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine (IFPBC)*: seul contrôle qui touche le passager en personne, il permet de faire passer tous les passagers sous des portiques et les bagages de cabine dans des appareils à rayons X (RX) afin de détecter les masses métalliques et d'éventuels explosifs (grâce au détecteur de traces d'explosifs-ETD). Quand un individu passe sous le champ magnétique, les objets métalliques déforment le champ magnétique stable du portique et, de ce fait, enclenchent automatiquement une alarme sonore et visuelle.

- *L'inspection filtrage des bagages de soute (IFBS)* : cette technique permet de renvoyer l'ensemble des bagages de soute, après leur enregistrement, vers différents équipements de détection. Ces derniers sont : le tomographe, le système détecteur d'explosifs (EDS) et le RX. Les RX ne détectant pas les explosifs, la plupart des bagages sont envoyés automatiquement dans un EDS. Ce dernier trie alors les éléments suspects qui seront dirigés vers un tomographe capable de procéder à un examen plus approfondi. Enfin, si le doute n'est toujours pas levé ou qu'un produit prohibé est détecté, un agent de sûreté viendra demander au passager de fouiller son bagage. Il sera fait appel aux services de déminage si des traces d'explosifs ont été trouvées. Cette partie du dispositif de sûreté est jugée entièrement sûre depuis 2002³²

- *Le Contrôle des Accès à la Zone Réservée (CAZR)* : cette partie comprend les emprises aéroportuaires qui, côté piste, voient leurs accès limités aux personnels disposant d'un titre de circulation aéroportuaire. Il s'agit des zones qui regroupent les parties où sont stockés et triés les bagages, les endroits où stationnent les aéronefs d'un certain tonnage et la partie consacrée à l'embarquement des passagers. Une partie de cette zone englobant obligatoirement les zones où stationnent les aéronefs d'un certain tonnage, la zone de tri des bagages, et la zone d'embarquement des passagers, est appelée Partie Critique de la Zone de Sûreté aéroportuaire (PCZSAR). Toute personne ou véhicule y pénétrant doit être « inspecté filtré ». Les véhicules pénètrent dans cette zone par des Postes d'Accès Routier d'Inspection Filtrage (PARIF) et le personnel travaillant sur l'aéroport par des Postes d'inspection Filtrage Personnel (PIF Personnel).

Enfin, les patrouilles et des rondes de surveillance sont mises en place de manière régulière sur l'aéroport par des agents de sûreté afin d'inspecter les individus et les véhicules (notamment, contrôle des badges et des autorisations)³³.

Dans le cadre du projet « Vision Sûreté », plusieurs appareils sont actuellement expérimentés, notamment :

³² Daniel Goldberg, Didier Gonzales, Rapport d'information n° 4068 sur la sûreté aérienne et aéroportuaire, A.N., déc. 2011, p 15.

³³ Sans oublier les patrouilles menées par des militaires dans le cadre des opérations Vigipirate

- *L'analyseur de chaussures* : entre le 8 juillet et le 30 septembre 2015, plus de 15 000 passagers ont été contrôlés par cet appareil mis en place à l'aéroport de Nice. Capable de détecter aussi bien les masses métalliques que les traces d'explosifs, l'analyseur de chaussures dispense ainsi les voyageurs de se déchausser, faisant gagner un temps considérable au niveau des PIFPBC. A de nombreux égards (sûreté accrue, gain de temps considérable etc.) il s'agit d'un appareil particulièrement intéressant.
- *Le scanner de sûreté* : devenu la norme dans certains pays, cet équipement a fait l'objet de tests à Lyon et à Nice. La technologie dont il bénéficie (détection par onde millimétrique) lui offre la possibilité de détecter tout objet prohibé sur un passager, palliant les limites des portiques de sûreté, capables uniquement de détecter des objets métalliques. Cet appareil est utilisé depuis de nombreuses années dans certains pays. En France, son absence peut s'expliquer pour de nombreuses raisons : un coût très élevé, une efficacité qui n'a pas convaincu les opérateurs ou un ralentissement des flux de passagers (certains portiques obligent les passagers à effectuer des mouvements précis au moment du passage).
- *Le multiplexage* : expérimenté à Toulouse et à Lyon, cet appareil permet de délocaliser le poste de contrôle des images dans un environnement plus propice à la concentration de l'agent (isolement de la fonction). En outre, il opère un premier filtrage en aiguillant les bagages suspects sur une ligne consacrée.
- *Les logiciels d'aide à la décision* : venant en appui au multiplexage et testé par l'aéroport de Toulouse, ces logiciels doivent permettre un tri automatique des bannettes, diminuant, de ce fait, le nombre d'images visualisées par les agents.

L'objectif poursuivi consiste ainsi à augmenter le nombre de passagers en une heure au niveau du PIFPBC tout en gardant les garanties sûreté. Il est estimé qu'un taux de 150 passagers par heure commence à constituer un objectif ambitieux, même si certains aéroports étrangers vont jusqu'à 200 passagers par heure. Toutefois, il importe de souligner que ces aéroports ne disposent souvent pas du même espace et des mêmes conditions de travail.

Un des autres intérêts du projet « *Vision sûreté* » est certainement la prise en considération des limites des appareils et l'objectif recherché du renforcement du facteur humain, notamment au travers de l'étude du comportement des personnes (ECP).

Paragraphe 2 : La recherche d'une cohérence entre l'humain et la machine

Les anglais ont testé un PIF du futur en expérimentant un système intégré avec du multiplexage et la présence d'un *behavior detection officer* (BDO) Ainsi organisé, le système est beaucoup moins séquencé et cela semble fonctionner. L'objectif serait d'atteindre, à terme, 350 passagers par heure.

En Israël, l'aéroport BenGourion (Tel Aviv), réputé le plus sécurisé au monde, recrute, depuis très longtemps, des agents spécialisés dans la détection des comportements anormaux. En outre, tout le personnel et les militaires travaillant sur place ont reçu une formation dans ce domaine et ne se contentent pas de fouiller les personnes et les véhicules ; ils engagent des conversations afin de détecter des individus suspects³⁴.

Ainsi, s'il est important de mettre en place des appareils performants, la machine seule révèle rapidement ses failles. Récemment, la SNCF a mis en place des caméras intelligentes³⁵ capable de détecter des comportements suspects, mais rapidement elles ont été retirées car les résultats étaient insuffisants. Cela démontre qu'il est nécessaire de coupler l'action des appareils d'une présence humaine. Des études ont révélé que les terroristes étaient souvent accompagnés jusqu'au poste d'inspection filtrage, et c'est donc à partir de ce moment, laissés seuls, que toutes les conditions sont réunies pour qu'ils soient repérés. La présence d'un agent est nécessaire, dans ce cas, pour débiter une interaction avec les passagers, car c'est à ce moment qu'il existe le plus de chances de pouvoir détecter un comportement suspect. C'est dans cet espace que le facteur humain est primordial. Toute machine a ses limites et son utilisation, exclusive de toute action complémentaire, ne saurait suffire. Les RX, par exemple,

³⁴ *The World Post*, le 17 mars 2014, « What Israeli Airport Security Can Teach the World ».

³⁵ L'installation de caméras intelligentes n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour dans les aéroports même si certains d'entre eux souhaiteraient en acquérir plusieurs modèles. M. François Dubuisson précisait toutefois que des tests récents avaient démontré une fiabilité très faible de ce système. Une réalité à rebours des idées véhiculées par la presse.

utilisés sur les PIF reposent uniquement sur l'interprétation de l'imagerie qui est faite par l'agent. Ce qui veut dire qu'à 250 passagers par heure dans un environnement bruyant, l'agent ne travaille pas dans un environnement apte à lui permettre de se concentrer. Avec les expérimentations qui sont faites à l'étranger et avec le « Projet Vision », le poste d'imagerie est excentré, ce qui permet à l'agent de se retrouver dans un environnement beaucoup plus calme, avec un nombre moindre d'images qui défilent (dans un poste classique, l'agent hésite souvent à arrêter les images car, quand cela arrive, le convoyeur s'arrête et le flux de passagers est ralenti).

A) Un filtrage des produits prohibés au détriment d'une prise en compte des comportements

L'inspection filtrage des individus suppose que l'objectif de la sûreté est d'interdire l'accès à certains objets et produits dont un usage déterminé pourrait porter atteinte à la protection de l'aéronef et donc des passagers. Toutefois, cette logique conduit inévitablement à une focalisation sur les appareils, considérés comme les principaux garants de la sûreté, au détriment de l'étude des comportements, reléguée au second plan. Une situation que souligne M. Denis Mezzetta³⁶ : « *Aujourd'hui, l'agent de sûreté est là pour empêcher l'introduction d'articles prohibés dans les parties critiques d'un aéroport ; ce n'est pas son rôle d'interdire l'entrée à un terroriste, ce n'est pas son métier* ». Les objectifs, définis au niveau européen, posent comme principe l'interdiction de certains articles prohibés, dont la liste est fixée, et on met en place des moyens humains et matériels qui tendent à atteindre ce but. Ainsi, l'intention même du passager n'est pas prise en compte. M. Denis Mezzetta poursuivait : « *Cela devient une nouveauté qui commence à se développer au niveau européen et international. On voit, finalement, que l'important c'est l'intention, parce-que les limites des équipements, on les connaît. On dispose aujourd'hui de machines qui ne nous permettent pas d'atteindre l'objectif fixé, c'est-à-dire des machines qui ne déclencheront pas d'alarmes même si l'individu transporte des produits prohibés. En Angleterre, on a trouvé des explosifs sous-cutanés. Aujourd'hui, on est face à une sûreté segmentée de l'inspection filtrage. Aucun des agents du processus n'est au courant de ce que fait l'autre, ils ne partagent aucune information. C'est de la sûreté séquencée et empilée. Fouilles, explosifs, liquides...on empile mais il n'existe aucune cohérence entre les machines* ».

³⁶ Entretien du 15 mars 2015.

Un constat partagé par M. François Dubuisson : « *Si l'on veut que cela fonctionne, il faut que la complémentarité soit bonne, que l'ergonomie du PIF soit pensée pour que, tant les agents de sûreté que les passagers puissent interagir avec les appareils. Par exemple, dans le cadre du projet « Vision Sûreté », des cabinets ont été mandatés afin de réaliser des études ergonomiques sur des lignes de PIF « classiques », mais également sur une nouvelle ligne de PIF multiplexée afin de voir si, concrètement, les outils proposés étaient adaptés à leurs missions. »*

Cette vision globale tend à réunir les éléments favorables à une meilleure interaction entre la machine et l'humain (agents et voyageurs).

B) Le développement des expérimentations en matière d'analyse des comportements

Bien que les deux termes soient souvent amalgamés, il importe de distinguer l'analyse des comportements du *profiling*. Ce dernier, selon une acception majoritairement répandue, consiste à renforcer les contrôles sur certains individus en se fondant sur des critères physiques, l'origine, la destination, les lieux d'escale etc. En revanche, l'évaluation du comportement des personnes (ECP) se base sur des signes physiologiques comme, par exemple, des indices de stress ou une attitude déviante³⁷.

« Tous les matins, le superviseur établit une norme de référence, un cadre. Il va définir les différentes attitudes qui pourront faire l'objet d'un contrôle. Ce cadre sera établi en fonction de nombreux éléments : météo, retards prévus, grèves annoncées, etc. En fonction de cette liste, renouvelée quotidiennement, il établit le cadre de référence. Si des doutes apparaissent pour un passager (regard fuyant par exemple, discours incohérent, sudation excessives, etc.), il pourra faire l'objet d'un contrôle plus approfondi » expliquait M François. Dubuisson³⁸.

En analysant le comportement des voyageurs, les agents créent une interactivité, c'est-à-dire une communication, verbale ou non, qui tend à mettre en exergue des comportements atypiques. Cette sensibilité accrue au facteur humain est acquise à l'ENAC qui va former ces agents d'évaluation des comportements (AEC). Des formateurs de l'école viendront ensuite

³⁷ Programme Vision Sûreté, la recherche d'avancées concrètes pour faciliter les contrôles, in Aviation Civile magazine n° 370, juillet 2014.

³⁸ Entretien réalisé le 18 avril 2016.

procéder à un contrôle régulier des agents sur le terrain. Bien qu'aujourd'hui cette méthode demeure au stade expérimental, il apparaît important d'avoir, non seulement des agents spécialisés dans l'étude des comportements, mais aussi des agents sensibilisés aux facteurs de stress, afin de détecter des personnes mal intentionnées. Ainsi, un agent de sûreté positionné au niveau d'un PIF et ayant suivi une formation sur ces questions, pourra-t-il déceler certains discours appris par cœur et mettre l'interlocuteur face à ses contradictions.

Plusieurs aéroports ont mis en place ce programme et il semble qu'il ait eu des résultats satisfaisants. Ainsi, M. Denis Mezzetta indiquait : « *A Roissy, il a été mis en place une soixantaine d'AEC et cela fonctionne. Alors, on ne trouve pas des terroristes mais beaucoup de trafiquants de drogue, des individus en possession de faux-passeports et même des cas d'adultère ! Contrairement au profiling, qui repose sur la culture, l'origine ou la destination, l'ECP se fonde sur l'environnement et le comportement attendu des passagers face à une situation donnée* »³⁹. Pour des raisons évidentes, il est extrêmement difficile de prouver que le système fonctionne réellement avec les terroristes. Des tests sont par conséquent réalisés avec des acteurs, des personnes qui essaient de simuler des comportements anormaux. On peut toujours prouver que la procédure a bien été mise en place mais l'efficacité de la méthode est encore difficile à établir.

Si pour l'instant aucun terroriste n'a été interpellé grâce à cette technique, elle ne manque évidemment pas d'intérêt. En effet, dans la mesure où un terroriste peut être accompagné jusqu'au point de contrôle, il se retrouvera seul face aux agents de sûreté et sera ainsi plus facilement découvert. C'est à cet endroit précis que la présence d'agents sensibilisés aux études des comportements fera toute la différence.

L'étude comportementale soulève toutefois de nombreuses difficultés. De nombreux acteurs de la sûreté s'interrogent sur la manière dont les contrôles seront opérés. Actuellement, il semble particulièrement compliqué de mettre en œuvre un équivalent du TSO ou du TPSO spécifique à l'étude comportementale. De même, la méthode de l'accroche reste à définir : comment détecter en amont un individu sans tomber dans les travers de la discrimination ? Certaines modalités restent encore obscures⁴⁰. La question des moyens humains alloués pose

³⁹ M. Dubuisson, lors de l'entretien du 18 avril 2016, abondait en ce sens : pour l'instant les résultats se limitent à des petits délits : « *A Nice on a réussi à trouver des personnes qui transportaient beaucoup d'argent* ».

⁴⁰ M. Denis Mezzetta précisait bien que la méthodologie devait, du reste, rester confidentielle.

aussi certains problèmes et devrait faire l'objet d'une réflexion car, d'après le préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy-CDG et du Bourget, Philippe Riffaut⁴¹, elle demeure une des limites majeures à la mise en œuvre des études comportementales au sein des aéroports⁴²

Conclusion du Titre I

⁴¹ Entretien réalisé le 20 avril 2016.

⁴² Le rapport de MM. Daniel Goldberg, Didier Gonzales (Rapport d'information n° 4068 *sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., déc. 2011) avait parlé des expérimentations étrangères de l'étude comportementale et préconisait son adoption en France, tout en soulevant le coût très élevé d'une technique nécessitant, il est vrai, des agents de très haut niveau. On note que les parlementaires commettent une erreur en parlant dans leur rapport de *profiling* et non d'ECP.

Le caractère complexe de la sûreté, l'aspect composite du droit applicable, illustrent sans doute le mieux les difficultés à aborder un domaine aussi vaste. L'Etat ne pouvait indéfiniment continuer à assurer, et la production normative dans un contexte d'internationalisation de la menace, et la mise en œuvre matérielle des mesures de sûreté face à la diminution des moyens. Deux mouvements, presque simultanés, ont vu le jour : d'un côté l'Etat s'est désengagé dès le début des années 1990 dans l'exécution des mesures de sûreté ; de l'autre, l'Union européenne, après le tournant des attentats du 11 septembre, s'est emparée de la question de la sûreté en devenant le principal auteur (plus de 90%) des textes juridiques en la matière.

Le droit de la sûreté est sans doute l'un des domaines les plus aboutis d'un point de vue communautaire. L'ensemble des règlements prévoit ainsi un socle de garanties applicable sur tous les territoires des Etats membres. Néanmoins, ces derniers gardent une marge de manœuvre, pouvant détailler ou interpréter dans un sens plus contraignant. Concernant cet aspect, il existe une tendance en France à élaborer de procédures particulièrement sophistiquées qui, si elles garantissent une sûreté efficace, sont parfois déconnectées des réalités économiques des opérateurs privés qui la mettent en œuvre. Des améliorations seront nécessaires sur ce point.

Enfin, la sûreté en France fait l'objet de nombreuses expérimentations, ce projet qui démontre qu'elle se remet en question. L'aéroport demeure un marché économique qui peut engendrer des bénéfices considérables. Dans ce contexte, la sûreté peut apparaître comme un poids, un obstacle aux intérêts financiers des opérateurs. En outre, face à la menace terroriste, il ne suffit plus d'empêcher l'introduction de produits prohibés dans l'aéronef, mais bien d'anticiper en relevant des comportements suspects. Pour répondre à ces nouvelles problématiques, le projet « Vision Sûreté » expérimente de nouvelles techniques et change la logique des relations entre les acteurs : les gestionnaires d'aéroports, les entreprises privées de sûreté sont à l'origine des nouveaux programmes et ne sont plus cantonnés à un rôle de simple exécutant.

**Titre II : Le rôle de surveillance des mesures de sûreté :
nouveau paradigme de l'action des autorités publiques**

Le cadre juridique de la sûreté aéroportuaire résulte principalement des institutions européennes et la mise en œuvre des mesures matérielles revient dorénavant à des opérateurs privés. Néanmoins, les autorités publiques ont renforcé leur action en matière de surveillance et de direction (Chapitre 1), révélant une stratégie étatique concentrée sur la sphère régaliennne (Chapitre 2).

Chapitre I : L'activité de surveillance exercée par les autorités publiques sur la mise en œuvre des mesures de sûreté

L'encadrement des techniques de sûreté est assuré par différents services de l'Etat (Section1) qui mettent en œuvre un contrôle qualité de l'activité des agents privés (Section 2).

Section 1 : La diversité des autorités publiques intervenant en matière de sûreté aéroportuaire

La DGAC et le préfet assurent un rôle de coordination et de planification en matière de sûreté (§1), tandis que la PAF et le GTA se répartissent la surveillance des activités des agents de sûreté (§ 2).

Paragraphe 1 : L'élaboration d'une coordination de l'action des autorités publiques

Il existe deux instances nationales chargées de la coordination de l'action des personnes publiques en matière de sûreté :

- *La Commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA) : elle est chargée d'assister le Premier ministre pour la détermination, la coordination et le suivi de la politique nationale en matière de sûreté et de défense aériennes afin de prévenir toute atteinte, acte illicite portés contre des aéronefs¹. Il lui est possible d'émettre des propositions relatives à la répartition des services de l'Etat concourant à la sûreté des aéroports, aux principes de délégation de missions de sûreté ainsi qu'à la politique de formation². C'est elle qui est*

¹ Article D.1443-1 du code de la défense : « (...) A ce titre, la CISA : 1° Propose au Premier ministre des orientations en matière de sûreté et de défense aériennes et les objectifs à atteindre par les départements ministériels compétents ; 2° Coordonne l'élaboration des mesures générales de sûreté aérienne et leur évaluation, 3° Veille à la préparation par les départements ministériels des mesures de sûreté et de défense aériennes leur incombant, à l'harmonisation de ces mesures et à leur mise en œuvre, 4° Formule tout avis ou recommandation en matière de politique de sûreté ou de défense aériennes sur la plan national, européen ou international, 5° Peut-être saisie des projets de lois et des textes réglementaires dans les domaines de la sûreté et de la défense aériennes, 6° Peut proposer des thèmes de missions d'inspection aux ministres intéressés ».

² Article D.1443-2 du code de la défense.

chargée de valider les orientations stratégiques du PNSAC. LA CISA est présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre et comprend, notamment, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le haut fonctionnaire de défense placé auprès du ministre de l'intérieur, le DGPN, DGGN et le DGAC³.

- *Le Conseil national de sûreté de l'aviation civile (CNS)* : il complète le rôle du CISA. Il est une enceinte de coordination et de consultation entre les divers acteurs concernés par la sûreté de l'aviation civile : les entreprises et les organismes mettant en œuvre les mesures de sûreté ou concourant à leur exécution, les organisations représentatives des personnels travaillant dans ce domaine, et les services de l'Etat⁴. Il produit des études et des recommandations relatives à la sûreté de l'aviation civile et à l'attention des administrations compétentes en matière de sûreté.

³ Article D.1443-3 du code de la défense.

⁴ Article D. 213-2 du code de l'aviation civile : (...) Il comprend, outre son président : 1° Treize représentants de l'Etat : a) Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ou son représentant ; b) Le directeur général de l'aviation civile ou son représentant ; c) Le haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère chargé de l'aviation civile ou son représentant ; d) Le haut fonctionnaire de défense du ministère de l'intérieur ou son représentant ; e) Le directeur général de la police nationale ou son représentant ; f) Le directeur central de la police aux frontières ou son représentant ; g) Le préfet de la Seine-Saint-Denis ou son représentant ; h) Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ; i) Le commandant de la gendarmerie des transports aériens ou son représentant ; j) Le directeur général des douanes et droits indirects ou son représentant ; k) Le commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes ou son représentant ; l) Le chef de la division emploi de l'état major des armées ou son représentant ; m) Le délégué général pour l'armement ou son représentant ; 2° Un représentant des collectivités territoriales propriétaires des aérodromes, désigné par l'Association des régions de France ; 3° Vingt membres désignés par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile : a) Douze représentants des entreprises ou organismes assurant la mise en œuvre des mesures de sûreté sur les aérodromes ou y concourant ; b) Un représentant des fabricants d'équipements de sûreté ; c) Cinq représentants des personnels employés dans les zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes, notamment des personnels mettant en œuvre des mesures de sûreté ; d) Deux représentants des personnels navigants.

A) *Le rôle primordial de la DGAC dans l'animation du réseau sûreté*

En tant qu'autorité compétente au sens de l'article 9 du règlement n° 300/2008⁵, la DGAC est l'administration de référence en matière de sûreté. Elle est organisée en différents services :

- *La Direction du transport aérien/Sous-direction de la sûreté et de la défense (DTA/SRD)* : elle anime la politique en matière de sûreté de l'aviation civile. Elle réglemente et prépare les textes législatifs relatifs à la sûreté⁶. Une de ses principales missions est l'analyse des risques avec des objectifs clairement définis : l'anticipation et la définition des grands objectifs poursuivis par les politiques de sûreté⁷.
- *La Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)* : issue de la fusion en 2009 entre la Direction du contrôle de la sécurité (DCS) et les administrations déconcentrées (les directions de l'aviation civile), la DSAC est un service à compétence nationale, chargée de la surveillance du respect des réglementations européennes et nationales. Elle comprend une direction sûreté (DSAC/SUR). Elle se divise entre une direction centrale et des échelons régionaux⁸. Quatre pôles la structurent : le « pôle agréments de sûreté », le pôle de « l'action de surveillance opérationnelle » chargé des audits nationaux de sûreté et des tests en situation opérationnelle, le pôle « méthode » responsable des certifications des agents de sûreté et des agents de l'Etat et enfin, un pôle sécurité des systèmes d'information (SSI) qui protège les données informatiques.
- *Le Service technique de l'aviation civile (STAC)* : il est responsable de la certification technique c'est-à-dire de la certification de l'ensemble des équipements utilisés pour le filtrage. Il existe deux types de certifications : une pour le modèle et une autre pour l'efficacité individuelle de l'appareil.

⁵ V. p 18.

⁶ La mission principale de la DTA consiste à transposer la réglementation européenne, mais elle peut aussi adopter des mesures plus strictes (voir Règlement 300/ 2008), dérogatoires (fixées au niveau européenne) et structurelles au niveau national.

⁷ La DTA comporte : Un Bureau des mesures de sûreté, un bureau de la coordination interministérielle, un bureau de la défense et un pôle analyse des risques (PARIS).

⁸ 9 DSAC-IR sont chargés, au travers leur département « surveillance et régulation », de la surveillance des opérateurs du transport aérien (DSAC Ouest, Sud-ouest, Sud, Sud-est, Centre-est, Nord-est, Nord, Antilles-Guyane, Océan Indien).

- *L'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC)* : elle est placée sous la tutelle de la DGAC⁹. En matière de sûreté¹⁰, elle constitue le centre de formation pour les acteurs privés et les services de l'Etat (fonctionnaires de la PAF, GTA, etc.).
- *La Direction des services de la navigation aérienne (DSNA)* : chargée des questions de contrôle, de cybercriminalité, du contrôle aérien et du contrôle de la navigation.

La DSAC/SUR veille à la bonne application du PNCQSAC. Elle est aussi l'interlocuteur privilégié pour toutes les questions relatives à la sûreté au sein des instances de coordination. Elle apporte son expertise (technique, juridique, en particulier sur les textes nouvellement adoptés) lors des séances du Comité local de sûreté (CLS) ou du comité opérationnel de sûreté (COS), dont elle fixe notamment l'ordre du jour. M. Fabien Vallée expliquait que la DSAC travaillait à l'harmonisation des règles applicables pour les TSO et les TPSO¹¹. Ceux-là font déjà l'objet d'une procédure uniformisée avec la GTA, et un protocole est en cours d'élaboration avec la PAF qui souhaite garder certaines spécificités. Ceux-ci (menés par les opérateurs) font également l'objet d'une discussion afin d'un normaliser l'exécution.

B) Les attributions aux préfets d'une mission de coordination

En matière de sûreté, le préfet exerce de nombreuses responsabilités. Il représente ainsi l'Etat dans le département et assure son rôle traditionnel de garant de l'ordre public. En ce sens, il exerce les prérogatives du maire prévues à l'article 2212-2 du CGCT afin d'appliquer les mesures de police sur les aérodromes et les installations aéronautiques¹². Relève de sa compétence, la réglementation des accès et des modalités de circulation au sein des

⁹ Décret n° 2007-651 du 30 avril 2007 portant statut de l'Ecole nationale de l'aviation civile

¹⁰ L'ENAC forme également des ingénieurs spécialisés dans l'aéronautique, des pilotes de ligne et des contrôleurs aériens.

¹¹ Article R 213-5 du code de l'aviation civile : « Afin d'évaluer l'application effective des mesures de sûreté dans le cadre du contrôle interne de la qualité, les entreprises et organismes chargés de la mise en œuvre de mesures de sûreté réalisent des tests de performance en situation opérationnelle. Les domaines et les conditions de réalisation des tests, notamment les compétences des personnels chargés de réaliser ces tests, les entreprises et organismes qui, en fonction des caractéristiques de leur activité, sont concernés, la fréquence des tests de même que les modalités de validation et de communication des résultats aux services compétents de l'Etat sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre de l'intérieur »

¹² Article L 6332-2 du code des transports.

aéroports¹³.

Le préfet peut définir les mesures de sûreté sur les plates-formes secondaires qui ne sont pas concernées par la réglementation européenne¹⁴. L'article 6 du règlement 300/2008 *relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile* lui permet toutefois d'appliquer des mesures plus strictes dans des circonstances où la sûreté des vols est remise en cause. Il en est de même en cas de non-respect des obligations de sûreté fixées par le droit européen.

Il existe donc à la disposition du préfet un arsenal juridique très important qui lui permet d'intervenir dans le domaine de la sûreté. En outre, comme le rappelait le préfet Riffaut, c'est lui qui donne l'impulsion en matière de coordination. Ainsi, organise-t-il des réunions hebdomadaires avec l'ensemble des intervenants en matière de sûreté (responsables des autorités publiques, des entreprises de sûreté, des compagnies aériennes, etc.).

Néanmoins, dans les faits le champ de compétences déjà très vaste du représentant de l'Etat rend compliqué une implication réelle dans ce domaine. S'il constitue en théorie le coordinateur principal des activités s'exerçant dans un aéroport, c'est souvent la DSAC qui en assure la responsabilité. En effet, eu égard à son expertise, elle semble le mieux placée pour assurer ce rôle de coordinateur¹⁵. Si le préfet préside le CLS¹⁶, la DSAC y tient un rôle déterminant. De même, au sein des instances locales de sanction, le préfet suit fréquemment l'avis donné par le directeur de la sûreté de l'aviation civile interrégionale concernée.

¹³ Article R 213-1-5 du code de l'aviation civile : « Le préfet fixe par arrêté les dispositions relatives à la sûreté de l'aviation civile, et notamment : a) Les limites de la zone côté ville de l'aérodrome, de la zone côté piste de l'aérodrome et, le cas échéant, des différents secteurs et des différentes zones qui composent cette dernière au sens des règlements de l'Union européenne relatifs à la sûreté ; b) Les accès à la zone côté piste de l'aérodrome et, le cas échéant, dans les différents secteurs et zones qui la composent ; c) Les conditions d'accès, de circulation et de stationnement des personnes et des véhicules dans la zone côté ville de l'aérodrome ; d) Les conditions particulières : i) D'accès des personnes ; ii) D'accès des véhicules ; iii) D'accès et de stockage des bagages, du fret et d'une manière générale de tout objet ou marchandise, admis à pénétrer en zone côté piste et, le cas échéant, dans les différents secteurs et zones qui la composent ».

¹⁴ Ainsi que dispose l'article R 213-1-2 du code de l'aviation civile : « II. Pour les aérodromes où ne s'appliquent pas des mesures de sûreté au titre des arrêtés prévus par l'article R. 213-1-1, les mesures de sûreté sont définies par le préfet dans les conditions fixées à l'article R. 213-1-6. Les arrêtés préfectoraux peuvent rendre applicable tout ou partie des mesures prévues au présent chapitre et édicter des prescriptions spéciales ».

¹⁵ Cette limite posée à l'intervention des préfets avait été soulevée par des parlementaires : « 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 ». D. GOLDBERG, D. GONZALES, *Rapport d'information n° 4068 sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., déc. 2011, p 22.

¹⁶ Article D.212-3 du code de l'aviation civile. Le CLS peut s'appuyer sur un comité opérationnel de sûreté (COS) dont l'existence n'est pas régie par la réglementation.

Toutefois, il existe une exception pour les aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget. En effet, un préfet délégué auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis pour la sécurité et la sûreté des aéroports de Roissy-CDG et du Bourget a été institué en juillet 2010¹⁷. Nommé en 2014¹⁸ et actuellement en charge de ces fonctions, le préfet Philippe Riffaut rappelait¹⁹ que l'importance de ces plates-formes et leur proximité avec la capitale nécessitent la présence d'un représentant de l'Etat spécialiste de ces questions. En outre, ces aéroports constituent un terreau pour le recrutement d'emplois peu qualifiés (près de 100 000) et occupent donc une place économique de premier plan dans la gestion des départements du Val d'Oise et de la Seine-Saint-Denis. C'est pour ces raisons qu'au-delà des questions de sûreté et de sécurité, le préfet délégué doit prendre en considération une kyrielle de problématiques sociales et économiques. C'est ce que précisait le préfet Riffaut : « *Si des licenciements ou des restructurations menacent des milliers de postes, c'est tout le département de la Seine-Saint-Denis qui en pâtira, ce qui explique la raison pour laquelle j'entretiens une relation étroite avec son préfet. Un de mes rôles est de dégonfler les crises* ». Or, sur un aéroport aussi important, les conflits sociaux sont nombreux et mobilisent, par conséquent, les services du préfet délégué²⁰.

En matière de sûreté, le préfet, non seulement coordonne mais participe aux évaluations des nouvelles techniques. Il peut s'assurer de la faisabilité de certains projets et poser des limites pour d'autres. Tel est le cas pour l'étude comportementale²¹, les reconnaissances faciales (pas assez de données pour que l'efficacité en soit assurée) et les moyens technologiques (il ne faut pas négliger le facteur humain qui demeure indispensable même s'il demande plus de moyens).

En outre, l'aspect protocolaire occupe une place importante dans l'activité du préfet délégué.: « *A Roissy et au Bourget, se sont des dizaines voire des centaines de personnalités étrangères ou nationales qui atterrissent chaque jour. Elles viennent soit dans le cadre de visites officielles, soit sont en vacances ou ne font que passer. A chaque fois, un comité d'accueil et un dispositif de sécurité sont nécessaires. Le rang de certaines de ces personnalités requiert*

¹⁷ Décret n° 2010-655 du 11 juin 2010 relatif au préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy - Charles-de-Gaulle et du Bourget

¹⁸ Décret du 4 décembre 2014 portant nomination du préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy - Charles-de-Gaulle et du Bourget auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis - M. RIFFAUT (Philippe)

¹⁹ Entretien réalisé le 18 avril 2016.

²⁰ C'est le cas des affrontements entre chauffeurs de taxis et VTC

²¹ Voir p.42.

ma présence. Ce n'est pas le cas pour les autres aéroports qui en reçoivent beaucoup moins »²². Le rôle du préfet délégué apparaît indispensable eu égard à la situation de ces aéroports.

Son rôle devrait bientôt évoluer puisqu'un décret en Conseil d'Etat est actuellement à l'étude afin que le préfet délégué soit rattaché auprès du préfet de police de Paris. Evidemment, cette réforme serait cohérente compte tenu des prérogatives de ce dernier en matière de maintien de l'ordre public²³. Un débat porte également sur la création d'une circonscription administrative unique regroupant les trois aéroports d'Ile-de-France afin d'en rationaliser la gestion (arrêtés de police, habilitations, etc.).

La question de créer une autorité déléguée aux questions de sûreté pour les plates-formes principales revient régulièrement au centre des discussions²⁴. L'échelle territoriale pertinente pourrait être la zone de défense et l'institution d'un préfet chargé de ces questions. Toutefois, il ne semble pas qu'aujourd'hui la situation exige une telle création pour les autres aéroports, contrairement à ce qui existe pour les plates-formes parisiennes²⁵.

Paragraphe 2 : La répartition des compétences entre services

Deux grands services de l'Etat œuvrent en permanence au sein des aéroports : il s'agit de la gendarmerie des transports aériens (GTA) et la police aux frontières (PAF). Avec l'émergence des acteurs privés dans la mise en œuvre matérielle des mesures de sûreté à partir des années 1990²⁶, les acteurs publics ont recentré leurs missions sur la surveillance et le contrôle de ces dernières. Pour cela, leurs tâches respectives ont été consacrées par un arrêté ministériel en date du 7 janvier 2000²⁷, reprenant peu ou prou les domaines d'intervention qui étaient les leurs avant leur désengagement²⁸. Il ne sera pas abordé dans ce paragraphe le rôle

²² Entretien du 20 avril 2016.

²³ Olivier Renaudie, *L'ordre public à Paris*, Archives philosophiques du droit.

²⁴ « 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 ». D. GOLDBERG, D. GONZALES, *Rapport d'information n° 4068 sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., déc. 2011, p 22.

²⁵ C'est notamment un point sur lequel a insisté le préfet Riffaut qui ne voyait pas l'intérêt de mettre en place une autorité spécialisée en matière de sûreté.

²⁶ Voir p.19.

²⁷ Arrêté relatif à la répartition des missions de sécurité et de paix publiques entre la police nationale et la gendarmerie nationale sur l'emprise des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique.

²⁸ Voir p. 20

des douanes qui se limite, en matière de sûreté, au contrôle du fret aux aéroports de Roissy et du Bourget (c'est la GTA qui en est chargée dans les autres aéroports)²⁹.

A) L'intervention de la GTA en zone « côté piste »

La GTA est une formation spécialisée de la gendarmerie nationale qui est placée pour emplois auprès du directeur général de l'aviation civile³⁰. Au-delà de l'exécution de leurs missions traditionnelles au sein de la zone « côté piste »³¹, les militaires de la GTA contrôlent les sociétés qui mettent œuvre les mesures de sûreté dans les zones de fret. Elle assure aussi la protection des installations de l'aviation civile, des autorités et des aéronefs³².

Selon le colonel Frédéric Madelénat³³ : *« La GTA exerce des missions de police judiciaire, des missions de renseignements d'intérêt aéronautique de toute nature et des missions de sûreté. On a coutume d'estimer que ces trois volets sont complètement décloisonnés car la sûreté à une vocation antiterroriste. Il ne faut pas perdre cela ce vue »*. En effet, la sûreté vise à empêcher des actes illicites commis à l'encontre de l'aviation civile. Or, si l'idée, admise aujourd'hui, que les missions de sûreté sont des missions antiterroristes, on comprend dès lors que les missions de renseignement et les missions de PJ concourent également à la sûreté. Le colonel Madelénat poursuivait : *« Si on est saisi d'une affaire de vol de denrées alimentaires en zone de fret par un agent, l'expérience nous montre qu'il existe une forte probabilité que cet individu évolue au sein d'un terreau favorable à la radicalisation. En effet, il existe une forte porosité entre le milieu de la criminalité et le terrorisme »*.

Sur le tarmac, la GTA contrôle les mesures de sûreté exécutées par les entreprises privées. Elle s'assure du bon déroulement du filtrage l'entrée aux postes accès routiers et inspection

²⁹ Pour les aéroports secondaires, la PAF et la GTA seront compétentes selon qu'ils se situent en zone police ou gendarmerie.

³⁰ En vertu de l'arrêté en date du 28 avril 2006 relatif à l'organisation, à l'emploi et au soutien de la gendarmerie des transports aériens. : *« Elle concourt à la sûreté et à la sécurité de l'aviation civile, à la protection des aérodromes et autres installations aéronautiques civiles, à la police spéciale prévue par le code de l'aviation civile et à la police judiciaire. Elle remplit les missions de la gendarmerie nationale dans les zones réservées des aérodromes civils et des aérodromes mixtes sur lesquels elle est implantée »*.

³¹ Cette zone étaient, auparavant, qualifiée de « fermée » en opposition à la « zone ouverte » (actuelle zone « côté ville »).

³² La GTA est composée de 1 004 militaires d'active, de 14 personnels civils en métropole, de 94 militaires Outre-mer, de 198 réservistes opérationnels et de 23 réservistes citoyens.

³³ Entretien réalisé le 3 mars 2016 avec le colonel Frédéric Madelénat, commandant du groupement de gendarmerie des transports aériens nord et l'adjudant-chef Denis Salmeron, référent sûreté.

filtrage (PARIF) grâce aux TPSO, aux audits. L'ensemble des agents de la GTA a été formé à l'ENAC (ils sont donc contrôleurs ou inspecteurs de sûreté) et sont habilités à procéder à des manquements afin d'infliger des amendes aux entreprises ou agents concernés.

La zone côté piste est également composée de deux autres zones : la zone de sûreté à accès réglementé (ZSAR) qui est un secteur non ouvert au public et soumis à un contrôle d'accès et la partie critique de la zone de sûreté à accès réglementé (PCZSAR) qui est un secteur non accessible au public et est soumis à un contrôle d'accès et une inspection filtrage à 100%. L'adjudant-chef Denis Salmeron³⁴ expliquait qu'une des fonctions de la GTA est de vérifier que les agents circulant au sein de la zone « côté piste » sont bien en possession des autorisations conformes aux lieux où ils se trouvent. Si ce n'est pas le cas, l'amende peut aller jusqu'à 75 euros. Tous les biens, produits, personnes et véhicules qui pénètrent dans les parties critiques sont inspectés. Plus on approche d'un avion et plus importants sont les contrôles exercés, les compagnies étant responsables de la sûreté dans de leurs zones. La GTA peut lever un doute en faisant appel à des équipes cynophiles.

B) Le contrôle de la PAF en zone « côté ville »

La PAF possède trois sous-directions³⁵ dont la sous-direction des affaires internationales transfrontières et de la sûreté qui participe à la conception, à la rédaction et à l'application des textes relatifs à la réglementation nationale et européenne dans les domaines de compétence de la direction centrale de la police aux frontières, en liaison avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques³⁶. Elle coordonne et anime au plan national l'action conduite en matière de contrôle transfrontière en liaison avec les autres administrations concernées par cette mission. Elle assure la mission d'assistance juridique des services déconcentrés de la direction centrale de la police aux frontières. Elle contribue à la coopération institutionnelle européenne et internationale dans les domaines relevant de la

³⁴ Entretien réalisé le 3 mars 2016.

³⁵ Arrêté du 1er février 2011 *relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police aux frontières* : il s'agit de la sous-direction de l'immigration irrégulière et des services territoriaux ; de la sous-direction des ressources ; de la sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté. Elle comprend également du service national de la police ferroviaire, service à compétence nationale placé sous l'autorité du directeur central et dont les missions sont définies à l'article 8 ; de l'unité de coordination opérationnelle de la lutte contre le trafic et l'exploitation des migrants, dont les missions sont définies à l'article 10 ; du coordonnateur national des centres de coopération policière et douanière, placé sous l'autorité du directeur central et dont les missions sont définies à l'article 11. Dix mille fonctionnaires travaillent au sein de la DCPAF.

³⁶ *Ibid.*

police aux frontières et participe à la conduite de programmes et d'actions de coopération policière, en liaison, notamment, avec le service de coopération technique internationale de police. Elle assure le suivi des relations avec l'agence européenne de surveillance des frontières extérieures (FRONTEX). Elle contribue enfin à la sûreté de l'ensemble des moyens de transports internationaux et à la sécurité générale mise en œuvre sur les emprises portuaires, aéroportuaires et ferroviaires placées sous la responsabilité de la direction centrale de la police aux frontières.

Le cœur de métier de la PAF demeure la lutte contre l'immigration irrégulière

La PAF exerce ses compétences en zone « côté ville » c'est-à-dire dans l'aérogare et dans la partie côté piste dédiée à l'embarquement des passagers³⁷. Elle participe à la définition des règles de sûreté applicable dans les emprises aéroportuaires, portuaires et ferroviaires, à leur mise en œuvre et à leur contrôle³⁸. Autorité désignée par le préfet pour le représenter, elle assure le maintien et le rétablissement de l'ordre sur l'aérodrome. La PAF contrôle les antécédents (habilitation) pour l'accès en ZSAR par délégation du préfet.

Elle établit les procédures et coordonne leur mise en œuvre en matière de traitement des diplomates, des personnalités, de traitement des passagers indisciplinés et des passagers susceptibles de causer des troubles, assure le traitement des colis abandonnés et le contrôle de l'application de la réglementation par les acteurs aéroportuaires cotés ville et en ZSAR dans les aérogares. Comme pour la GTA, la PAF fonde son activité de contrôle sur des inspections ciblées et des audits.

³⁷ Selon l'arrêté du 1^o février 2011 *relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique*, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) se voit confier les missions de sûreté de la PAF sur les aérodromes où cette dernière n'est pas présente.

³⁸ Article 20 du décret n^o 2013-728 du 12 août 2013 *portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer*.

Section 2 : L'encadrement des activités privées de sûreté

L'Etat s'est désengagé massivement de l'exécution matérielle des mesures sûreté. Cette activité a été reprise par des opérateurs privés comme le dispose l'article L 6341-2 du code des transports : « *Sauf dans les cas où leur mise en œuvre est assurée par les services de l'Etat, les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite sont mises en œuvre par : les exploitants d'aérodromes, les entreprises de transport aérien ; les agents habilités, les chargeurs connus et les clients en compte, les fournisseurs habilités et les fournisseurs connus, les autres personnes ou organismes autorisés à occuper ou utiliser la zone côté piste de l'aérodrome, les personnes ou organismes liés par contrat aux personnes ou organismes ci-dessus mentionnés, et notamment les employeurs des agents mentionnés aux II et V de l'article L.6342-4.*

II. Les mesures de sûreté sont mises en œuvre sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police mentionné à l'article L. 6332-2.

III. Les mesures de sûreté résultent de l'application du 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, des règlements pris pour son application par la Commission européenne et des normes de sûreté prévues par la réglementation nationale.

Les obligations relatives à la mise en œuvre des mesures de sûreté sont définies en fonction des domaines d'activité respectifs des exploitants d'aérodromes, des entreprises de transport aérien et des autres personnes et organismes précités. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ».

L'Etat conserve toutefois une compétence de contrôle et de direction sur ces opérateurs et les agents qu'ils emploient. Pour encadrer ces activités, les autorités délivrent différentes autorisations (agréments, certifications, habilitations, etc.) aux personnes morales et physiques en charge de la sûreté de l'aviation civile (§1) et les soumettent à différents tests afin de sanctionner, éventuellement, un non-respect dans l'application de ces mesures (§2)³⁹.

³⁹ M. Fabien Vallée distinguait ces deux types de contrôles prévus par la réglementation européenne : un contrôle de la capacité des opérateurs à répondre à leurs obligations qui se traduit par des autorisations administratives et un contrôle du respect des réglementations par des contrôles qui peuvent entraîner des sanctions administratives. « Transport aérien : la sûreté aéroportuaire », dans *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, colloque à la faculté de droit Paris V Descartes, jeudi 4 février 2016.

Il ne sera pas ici question des contrôles auxquels procède la Commission européenne par le biais des inspecteurs de la Commission⁴⁰.

Paragraphe 1 : La surveillance des personnes morales et physiques

A) La délivrance d'agrément aux personnes morales

En vertu de l'article R 213-2-3 du code de l'aviation civile : *« I. Les agréments de sûreté prévus à l'article R. 213-2 sont délivrés par l'autorité administrative compétente, pour une durée maximale de cinq ans après instruction des services de l'aviation civile.*

II. Les agréments de sûreté de transporteur aérien, d'agent habilité, de chargeur connu et de fournisseur habilité sont délivrés par le ministre chargé des transports.

III. L'agrément de sûreté d'exploitant d'aérodrome est délivré par le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome ».

Ces agréments sont délivrés aux organismes mentionnés dans la mesure où un programme de sûreté décrivant les mesures de sûreté qu'ils mettent en œuvre, conformément aux exigences réglementaires, est élaboré, appliqué et maintenu⁴¹.

Il existe ainsi différents types d'agrément prévus par les textes :

⁴⁰En vertu du règlement (UE) du 26 janvier 2010 établissant des procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté aérienne. Pour plus de détails, on se référera aux actes écrits du colloque *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, 4 février 2016.

⁴¹Ainsi que le dispose l'article R 213-2 du code de l'aviation civile : *« I. Les entreprises, personnes et organismes devant être titulaires de l'autorisation administrative individuelle mentionnée à l'article L. 6342-1 du code des transports sont les exploitants d'aérodromes, les transporteurs aériens, les agents habilités, les chargeurs connus et les fournisseurs habilités.*

II. L'autorisation administrative individuelle mentionnée à l'article L. 6342-1 du code des transports se traduit par la délivrance d'un agrément de sûreté.

La délivrance d'un agrément de sûreté aux exploitants d'aérodromes, aux transporteurs aériens, aux agents habilités et aux fournisseurs habilités est subordonnée à l'élaboration, l'application et au maintien par ces personnes, entreprises et organismes d'un programme de sûreté décrivant les mesures de sûreté qu'ils mettent en œuvre conformément aux exigences réglementaires auxquelles ils sont soumis en fonction de leur activité.

La délivrance d'un agrément de sûreté aux chargeurs connus est subordonnée à la vérification sur site du respect des dispositions prévues par la réglementation européenne et nationale qui leur est applicable et notamment à la liste de contrôle de validation.

Le contenu des programmes de sûreté est précisé par un arrêté conjoint pris par le ministre chargé des transports et le ministre de l'intérieur.

III. Un arrêté du ministre chargé des transports fixe les dates à partir desquelles les exploitants d'aérodromes et les transporteurs aériens sont soumis, en fonction des caractéristiques de leurs activités, à l'obligation d'être titulaire d'un agrément de sûreté ».

- *Pour les exploitants d'aérodrome (EAé)* : premier à avoir été concerné par le transfert des compétences en matière d'exécution des mesures de sûreté, l'EAé est l'organisme qui est soumis au plus grand nombre d'obligations en matière de sûreté : il doit mettre en œuvre le contrôle d'accès et l'inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine, des bagages de soute, des personnes, produits et véhicules qui pénètrent dans la ZSAR ou dans les ZCSAC à accès communs. Il protège et surveille les limites des parties communes de la ZSAR et procède à des surveillances, rondes et patrouilles. Il aménage les infrastructures qu'il exploite en tenant compte des impératifs de sûreté, il établit et maintient un programme de sûreté et un programme d'assurance. Enfin, il décrit et réalise un plan de formation. Il importe de souligner que certains aéroports peuvent déroger au socle de garanties fixées par le droit de l'Union européenne, selon certains critères (importance de l'activité, de taille de la plate-forme, poids de l'avion, etc.) afin d'adapter les règles aux circonstances locales⁴². De même, certains aéroports ne sont pas soumis à cette obligation de disposer d'un agrément de sûreté.⁴³ Actuellement, ce sont 59 EAé qui disposent d'agrément de sûreté.⁴⁴
- *Entreprises de transport aérien (ETA)* : l'ETA doit mettre en œuvre plusieurs mesures de sûreté, notamment envers les passagers et leurs bagages de soute (information, enregistrement, embarquement, protection des passagers, rapprochement passagers et bagages). Elle doit également veiller à assurer la protection des aéronefs et leur fouille de sécurité. Elle doit établir et maintenir un programme de sûreté et un programme d'assurance qualité et, enfin, décrire et réaliser un plan de formation. Seules les entreprises françaises sont dans l'obligation de se munir d'un agrément sûreté⁴⁵. Il existe actuellement 20 ETA détentrices d'un agrément de sûreté⁴⁶.

-

⁴² « Les États membres peuvent déroger aux normes de base communes prévues à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) no 300/2008 et adopter d'autres mesures de sûreté procurant un niveau de protection adéquat sur la base d'une évaluation locale des risques dans les aéroports ou dans les zones délimitées des aéroports où le trafic est limité (...) », Règlement (UE) en date du 18 décembre 2009 fixant les critères permettant aux États membres de déroger aux normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile et d'adopter d'autres mesures de sûreté.

⁴³ Arrêté du 5 octobre 2012 pris en application de l'article R. 213-2 du code de l'aviation civile relatif aux agréments de sûreté des exploitants d'aérodrome et des entreprises de transport aérien

⁴⁴ DSAC, *Rapport d'activité 2014*, mai 2015, p.17.

⁴⁵ Arrêté du 5 octobre 2012 pris en application de l'article R. 213-2 du code de l'aviation civile relatif aux agréments de sûreté des exploitants d'aérodrome et des entreprises de transport aérien.

⁴⁶ DSCA, rapport d'activité 2014, mai 2015.

- *Fournisseurs habilités (FHa)* : le fournisseur de fournitures d'aéroport et d'approvisionnement de bord sont des entreprises impliquées dans l'assistance lors de l'escale aux transporteurs aériens (approvisionnement de bord, nettoyage, activité de catering, etc.). On distingue les fournisseurs connus des fournisseurs habilités, ces derniers seulement ayant l'autorisation de monter à bord de l'aéronef. Ces entreprises ont pour mission d'assurer un contrôle de sûreté (inspection et filtrage) et la protection des fournitures dans les locaux de préparation et de stockage et durant leur transport jusqu'à la livraison à l'aéroport ou à une entreprise de transport aérien. Elle doit aussi former les personnes ayant accès aux approvisionnements, sécuriser les locaux de stockage et de traitement et, pour les fournisseurs habilités, établir et maintenir un programme de sûreté, un programme d'assurance qualité, ainsi qu'un plan de formation. Le contrôle organisé s'effectue en amont du transport sur l'aéroport et du transport dans l'aéronef. En effet, comme le soulignait M. Fabien Vallée : « *C'est qu'il est opérationnellement inconcevable, sur les aéroports les plus importants en termes de trafic, que plusieurs milliers de plateaux repas destinés aux aéronefs contenus dans des dizaines de conteneurs (trolleys) transportés par camion soient méticuleusement inspectés filtrés, chaque jour, à l'entrée de la P.C.Z.S.A.R. de l'aéroport* »⁴⁷.

85 entreprises d'approvisionnement de bord disposent d'un agrément sûreté en France⁴⁸.

- *Chargeur connu (CCo)* : Il est un expéditeur qui envoie du fret et du courrier et a mis en place, comme pour le fournisseur habilité, les mesures de sûreté en amont de la chaîne d'acheminement. L'ensemble de celles-ci se fait donc sur un site distinct de la plate-forme aéroportuaire. Il veillera à mettre en œuvre une inspection filtrage du fret, à assurer l'intégrité du site et à respecter des procédures de recrutement et de formation du personnel, la sécurité physique et l'emballage du fret et son transport jusqu'à l'agent habilité.

⁴⁷ VALLEE Fabien, Thèse de doctorat en droit sur « *L'évolution juridique de la surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile en France*, sous la direction de Pierre-André Lecocq, École doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion, Université Lille 2, 2015 ;

⁴⁸ DSCA, *rapport d'activité 2015*, mai 2014.

Il y actuellement 166 entreprises de fret disposant d'un agrément de sûreté CCo.

- *L'agent habilité (AHa)* : Il est chargé des mesures de sûreté concernant le fret lors du transport et du chargement à bord de l'aéronef. De nombreuses entreprises peuvent être soumises à la détention d'un tel agrément. Il peut s'agir des expéditeurs, exportateurs, fournisseurs ou clients. Des transitaires, commissionnaires ou organisateurs de transport peuvent en être titulaires. Des agents de « handling » (opérations de manutention) et assistants compagnie sont aussi concernés. Enfin, les compagnies aériennes doivent bénéficier d'un agrément en tant qu'agent habilité.

Comme pour les chargeurs connus, les agents habilités doivent inspecter filtrer la totalité du fret et maintenir son intégrité tout au long de la chaîne de transport (du chargeur connu à la compagnie aérienne).

Il y a actuellement 519 agents habilités⁴⁹

B) La délivrance de certifications aux personnes physiques

Les problématiques qui se rattachent à l'activité des agents de sûreté sont liées à celles qui touchent l'ensemble des professionnels de la sécurité privée⁵⁰. Il s'agit notamment d'assurer une moralisation des personnels chargés des mesures de sûreté du transport aérien⁵¹. Une telle obligation se retrouve aux niveaux international et européen. Son application en droit interne est prévue par le code des transports et le code de l'aviation civile et prend la forme d'une habilitation préfectorale pour accéder à la ZSAC et d'un double agrément délivré par le préfet et le procureur de la république pour les agents mettant en œuvre les mesures d'inspection filtrage.

Ainsi, l'article L 6 342-2 du code des transports dispose que : « *Les personnes accédant aux zones de sûreté à accès réglementé et y circulant sont tenues de détenir, outre le cas échéant l'habilitation mentionnée au premier alinéa de l'article L.6342-3, un titre de circulation ou l'un des documents mentionnés au point 1.2.2.2 de l'annexe au règlement (UE) n°185/2010 de*

⁴⁹ DSCA, *rapport d'activité 2015*, mai 2014.

⁵⁰ Voir introduction.

⁵¹ Xavier Latour, « La sécurité privée en France ou l'émergence d'une force », dans Frédéric Debove, Olivier Renaudie (dir.), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, 2013, p. 190

la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ».

L'article L 6342-3 énonce : « *Les personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes ou aux approvisionnements de bord sécurisés, ainsi que celles ayant accès au fret, aux colis postaux ou au courrier postal, sécurisés par un agent habilité ou ayant fait l'objet de contrôles de sûreté par un chargeur connu et identifiés comme devant être acheminés par voie aérienne, doivent être habilités par l'autorité administrative compétente.*

La délivrance de cette habilitation est précédée d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article et notamment les personnes réputées détenir cette habilitation ».

L'agent peut donc se voir refuser l'habilitation par l'autorité administrative sur le fondement différents critères (ancienneté des faits constatés, incompatibilité avec une condamnation et l'activité envisagée, etc.). Le juge administratif, saisi par de nombreux recours en la matière (notamment en matière de référé-liberté et référé-suspension⁵²) semble se prononcer par la voie de l'erreur manifeste d'appréciation⁵³.

Concernant le double agrément, il encadre les agents mettant en œuvre l'inspection filtrage des passagers. Comme l'édicte l'article L 6342-4 du code des transports : « *II. Les opérations d'inspection-filtrage des personnes, des objets qu'elles transportent et des bagages ainsi que les opérations d'inspection des véhicules peuvent être réalisées, sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes, par des agents de nationalité française ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, désignés par les entreprises ou organismes mentionnés à l'article L. 6341-2 ou les entreprises qui leur sont liées par contrat. Ces agents doivent avoir été préalablement agréés par le représentant de l'Etat dans le*

⁵² Articles L 521-1 et L521-2 du Code de justice administrative.

⁵³TA Strasbourg 11 avril 2003, *M. Ahmed C. c/ Préfet du Bas-Rhin*.

département et le procureur de la République. Ils ne procèdent à la fouille des bagages à main et des autres objets transportés qu'avec le consentement de leur propriétaire et à des palpations de sûreté qu'avec le consentement de la personne. La palpation de sûreté est faite par une personne du même sexe que la personne qui en fait l'objet ».

L'article R 213-5 du code de l'aviation civile précise : « I. L'employeur constitue, pour chaque agent présenté en vue de l'agrément pour l'exercice des inspections-filtrages et fouilles de sûreté prévues à l'article L. 6342-4 du code des transports, un dossier qui comprend l'identité de l'agent, sa nationalité, les tâches qu'il devra exercer et son expérience professionnelle, le nom de l'aérodrome sur lequel ces tâches seront effectuées, les pièces établissant la raison sociale de son entreprise et une copie de son autorisation administrative prévue par l'article L. 612-9 du code de la sécurité intérieure.

L'agrément peut être sollicité, préalablement à l'entrée en formation, par le futur employeur. Dans ce cas, le dossier de demande d'agrément comprend, outre les pièces mentionnées au précédent alinéa, une lettre d'intention d'embauche.

II. Les entreprises faisant réaliser les inspections-filtrages et fouilles de sûreté par leurs propres agents devront en décrire les modalités dans le programme de sûreté prévu par la législation nationale et la réglementation de l'Union européenne et nationale.

III. L'agrément visé au II de l'article L. 6342-4 du code des transports est délivré, refusé et retiré par le préfet compétent sur l'aérodrome dans lequel l'agent accomplit ses fonctions et par le procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé cet aérodrome ».

Cet agrément est valable cinq ans.

Cet encadrement est particulièrement sensible en ce qu'il touche des activités qui sont centrales au sein du dispositif de sûreté. C'est la raison pour laquelle de nombreuses critiques se sont élevées à l'encontre de ce que M. Fabien Vallée qualifiait de « *maillon faible de la chaîne de sûreté* »⁵⁴. Ces critiques ont trouvé un écho important dans le rapport parlementaire de 2011 sur la sûreté aéroportuaire ; les rapporteurs mettant en exergue la faiblesse de

⁵⁴ VALLEE Fabien, Thèse de doctorat en droit sur « *L'évolution juridique de la surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile en France*, sous la direction de Pierre-André Lecocq, École doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion, Université Lille 2, 2015. ; p 355.

certaines formations et des taux de réussite aux examens beaucoup trop élevé.⁵⁵

Il a beaucoup été question des réseaux islamistes infiltrés dans les entreprises aéroportuaires et noyant certains syndicats⁵⁶. Il est arrivé que certains salariés se fassent retirer leurs habilitations suite à leurs comportements. Ce fut le cas pour un parqueur refusant de guider un avion piloté par une femme⁵⁷. L'instauration de l'état d'urgence le 14 novembre 2015 a permis aux forces de l'ordre de mener plusieurs centaines de perquisitions dans les casiers des agents des sociétés travaillant dans les aéroports. Dans la plupart des cas, ces fouilles n'ont débouché sur rien ou n'ont permis de découvrir que des livres et objets religieux. Ces actions ont surtout eu l'avantage de rassurer le personnel et de faire cesser le prosélytisme religieux⁵⁸.

Néanmoins, force est de constater que l'ensemble des acteurs privés et publics de la sûreté reconnaisse que l'encadrement de l'activité de l'agent de sûreté a évolué vers une professionnalisation, parfois au détriment d'une certaine rationalité. Parmi les signes de cette professionnalisation, on peut citer, le port de l'uniforme⁵⁹ et la création d'un certificat de qualification professionnelle⁶⁰.

Enfin, chaque agent doit être titulaire d'une certification⁶¹. Chaque société de sûreté a le choix

⁵⁵ Daniel Goldberg, Didier Gonzales, Rapport d'information n° 4068 *sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., déc. 2011, p 29.

⁵⁶ A ce propos, M. Philippe de Villiers avait écrit un livre qui avait relancé les débats sur cette question, *Les mosquées de Roissy*, Philippe de Villiers, 2006, Albin Michel.

⁵⁷ IPAG de Paris, CEDOCA, « Illustration de l'état d'urgence : son incidence sur la sécurité de l'aéroport Charles-de Gaulle » par Philippe RIFFAUT, dans *L'état d'urgence, nécessité de la sécurité et de la défense*, 31 mars 2016.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Article R.213-5-2 du code de l'aviation civile. Sont concernés les agents chargés de l'inspection filtrage des passagers, bagages de soute et de cabine, de l'inspection du fret, du courrier, de la fouille des véhicules et de l'approvisionnement de bord.

⁶⁰ Arrêté du 18 mars 2009 modifiant l'arrêté du 12 novembre 2003 *relatif aux mesures de sûreté du transport aérien*

⁶¹ Article R 213-4 du code de l'aviation civile : I. - *La certification des compétences* : a) *Des agents effectuant les tâches mentionnées aux points 11.2.3.1 à 11.2.3.5 de l'annexe au règlement (UE) n° 185/2010* ; b) *Des agents supervisant directement ceux mentionnés à l'alinéa précédent ; et c) Des instructeurs dispensant les formations définies aux points 11.2.3.1 à 11.2.3.5 ainsi qu'aux points 11.2.4 et 11.2.5 de l'annexe au règlement n° 185/2010, est délivrée par le ministre chargé des transports. La certification est valable sur l'ensemble du territoire national, pour les durées fixées au point 11.3 de l'annexe au règlement (UE) n° 185/2010.* II. - *En cas de non-conformité relevée aux obligations auxquelles les personnes visées au I sont soumises en vertu des normes de l'Union européenne et nationales en matière de sûreté ou lorsque celles-ci peuvent constituer, par leurs méthodes de travail ou par leur comportement professionnel, un risque pour la sûreté, le ministre chargé des transports peut : - suspendre ou retirer la certification prévue au I. Sauf en cas d'urgence, la personne concernée est alors préalablement avisée de la mesure de suspension ou de retrait envisagée et dispose d'un délai d'un mois pour présenter ses observations écrites ou orales. En cas d'urgence, la suspension immédiate peut être prononcée pour une durée maximale d'un mois reconductible une fois au cas où les circonstances l'exigent ; - imposer des mesures restrictives d'activité ou des mesures correctives ou de nature à compenser la non-conformité relevée.*

de spécialiser ses agents ou, au contraire privilégier une polyvalence dans l'activité. Ainsi, il existe 10 typologies⁶² dont trois « initiales » (fret, passager ou fret et passager) pour les agents de sûreté mettant en œuvre l'inspection filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés, des bagages de soute, du fret, du courrier, du matériel des transporteurs aériens, des approvisionnements de bord et fournitures d'aéroport, de l'inspection filtrage des véhicules, du contrôle d'accès, des opérations de surveillance et de patrouille.

D'autres acteurs de la sûreté ne font pas partie de cette certification et font l'objet d'un encadrement spécifique. Tel est le cas des personnes responsables de la mise en œuvre de mesures de sûreté autres que l'inspection filtrage comme la fouille de sûreté des aéronefs, de leur protection, de la vérification de concordance entre passagers et bagages, des contrôles de sûreté de fret, du courrier, des approvisionnements de bord, des fournitures d'aéroport, etc. Cela concerne également les superviseurs de sûreté et les gestionnaires de sûreté.

Paragraphe 2 : La mise en œuvre des tests opérationnels

A) L'analyse de la performance d'un système de sûreté

La surveillance est un dispositif de vérification structuré, normalisé et permanent faisant appel à un ensemble d'actions qui tendent à mesurer et, le cas échéant, à améliorer la conformité au référentiel et l'efficacité par rapport à l'objectif poursuivi. Cette surveillance comprend deux niveaux : la surveillance initiale et la surveillance continue.

- *La surveillance initiale* : elle consiste à mesurer la capacité des opérateurs à répondre à leurs obligations. Effectuée par des agents de l'aviation civile, elle concerne les

Sauf en cas d'urgence, la personne concernée est alors préalablement avisée de la mesure envisagée et dispose d'un délai de dix jours pour présenter ses observations écrites ou orales. L'employeur de la personne concernée est tenu informé, dans les meilleurs délais, des mesures prises en vertu des deux précédents alinéas.

III. - L'employeur des personnes visées aux a, b et c du I s'assure de la certification de leurs compétences pour les tâches qui leur sont confiées.

IV. - L'employeur des personnes : a) Qui effectuent des tâches énumérées aux points 11.2.3.6 à 11.2.3.10 de l'annexe au règlement n° 185/2010 ; b) Qui supervisent directement celles mentionnées à l'alinéa précédent ; c) Qui effectuent des tâches énumérées aux points 11.2.5 et 11.2.6 de l'annexe au règlement (UE) n° 185/2010, s'assure qu'elles ont suivi avec succès une formation conforme aux exigences des paragraphes du point 11.2 de l'annexe au règlement (UE) n° 185/2010, correspondant à leur activité. Il atteste par écrit la participation de chacun des personnels à ces formations et conserve un dossier individuel de formation au moins pendant toute la durée de leur contrat. Il présente, sur leur demande, ces attestations et les dossiers afférents aux services compétents de l'Etat

⁶² Voir annexe II.

programmes de sûreté élaborés par les exploitants d'aéroports, les compagnies aériennes, les chargeurs connus, les agents habilités et les fournisseurs habilités. Cette surveillance permet la délivrance, le maintien ou le retrait des autorisations administratives nécessaires à l'exercice de l'activité.

- *La surveillance continue* : il s'agit de différentes inspections afin d'évaluer le programme de sûreté du gestionnaire.

-*L'audit* : il concerne l'ensemble de l'aéroport et est mené par des auditeurs issus de toutes les administrations. Il permet d'évaluer de manière globale le niveau de mise en œuvre et l'efficacité des mesures de sûreté incombant à tous les acteurs sur un aérodrome. Il comporte également une vocation pédagogique à l'intention de tous les partenaires de la sûreté. Ils sont programmés et annoncés, font l'objet d'un relevé intermédiaire de constatations et d'un rapport final adressé aux préfets, et aux opérateurs concernés pour les parties qui les concernent. Ils donnent lieu à des plans d'actions correctives, élaborés avec les acteurs concernés et avec l'expertise des services de l'aviation civile, le tout sous l'égide du préfet.

-*L'inspection ciblée* : mise en œuvre par la GTA et la PAF et uniquement par des agents certifiés par des formateurs de l'ENAC, elle permet d'élaborer un contrôle de qualité fondé d'une part, sur l'efficacité des mesures de sûreté et, d'autre part, sur l'effectivité de ces mesures. Pour cela, des tests en situation opérationnelle (TSO) sont organisés. Ils consistent en « *la mise à l'épreuve des mesures de sûreté de l'aviation civile au cours de laquelle l'autorité compétente simule l'intention de commettre un acte d'intervention illicite afin d'évaluer l'application effective des mesures de sûreté existantes* »⁶³. Ils permettent ainsi de vérifier que les mesures de sûreté sont correctement exécutées par les agents. Le brigadier-chef Joëlle Bordas⁶⁴ insistait sur le fait que ces tests n'avaient pas pour objet de piéger les agents : « *le TSO permet principalement d'évaluer leur capacité de détection et de réaction. Il ne s'agit pas uniquement de réussir à détecter un objet prohibé, mais aussi de savoir la suite à*

⁶³ En vertu de l'annexe II du règlement (CE) n° 300/2008. Il existe des TSO normalisés réalisés par les SCO et des TSO non-normalisés spécifique à certains services (c'est le cas de la PAF) qui ont pour objet de rechercher des failles éventuelles de certains contrôles confrontés à des menaces nouvelles.

donner à cette découverte »⁶⁵. Les TSO permettent d'établir un bilan et de dresser un seuil de détection en-deçà duquel, une action corrective sera nécessaire.

- *Les contrôles quotidiens* : non-normalisés, ils permettent à chaque direction (PAF/GTA/DSAC) d'agir sur son champ de compétence.

B) *Les sanctions en cas d'écart*

La surveillance permet d'établir le niveau de conformité des mesures de sûreté et, éventuellement, de sanctionner un écart dans leur exécution. Il existe une normalisation des niveaux de conformité :

- *Conformité à la référence réglementaire* : l'élément évalué du référentiel réglementaire est mis en œuvre conformément aux exigences ;
- *Conformité à la référence réglementaire, mais avec des améliorations souhaitables* : l'élément évalué du référentiel réglementaire est mis en œuvre conformément aux exigences, mais la mise en œuvre devrait être adaptée pour mieux assurer une conformité en toutes circonstances ;
- *Non-conformité à la référence réglementaire* : l'élément évalué du référentiel réglementaire n'est pas mis en œuvre conformément aux exigences ; la mise en œuvre doit être adaptée pour permettre une conformité ;
- *Non-conformité à la référence réglementaire avec de graves déficiences* : l'élément évalué du référentiel réglementaire n'est pas mis en œuvre conformément aux exigences ; la mise en œuvre doit être adaptée pour permettre une conformité ; cet élément a un impact direct majeur sur la sûreté de l'aviation civile.

Cette grille de normalisation permet de sanctionner les écarts des entreprises. En cas de non-conformité, il sera imposé aux entreprises de mettre en œuvre une action corrective ou une

⁶⁵ Entretien réalisé le 22 mars 2016.

mesure compensatoire⁶⁶. Par exemple, si la porte d'un point d'accès est endommagée, l'EAé devra y placer un agent devant, le temps que les réparations soient effectuées.

En cas de manquement, c'est-à-dire si la personne morale n'applique pas ou mal les mesures correctives ou compensatoires, elle peut être l'objet d'une sanction administrative⁶⁷.

De même, cela peut concerner une personne physique qui peut se voir adresser des amendes ou des mesures de suspension⁶⁸.

Le constat en manquement sera alors adressé au préfet qui décidera de poursuivre ou non :

- Il pourra saisir *la commission de sûreté*⁶⁹ : elle est présidée par le directeur de la

⁶⁶ Article 213-2-1 du code de l'aviation civile : « VI. En cas de non-conformité relevée aux obligations auxquelles sont soumis les exploitants d'aérodrome pour lesquels un agrément de sûreté n'est pas requis compte tenu des caractéristiques de leurs activités, le préfet territorialement compétent peut imposer des mesures restrictives d'exploitation ou des mesures correctives ou de nature à compenser la non-conformité relevée. Sauf en cas d'urgence, l'exploitant d'aérodrome concerné est préalablement avisé de la mesure envisagée et dispose d'un délai de dix jours ouvrés pour présenter ses observations écrites ou orales ».

⁶⁷ Ainsi que le dispose l'article R 217-3 du code de l'aviation civile : « II. En cas de manquement constaté aux dispositions :

a) Des arrêtés et mesures pris en application des articles R. 213-1-1 et R. 213-1-2 ; b) Des arrêtés préfectoraux et de leurs mesures particulières d'application relatifs aux points c et d de l'article R. 213-1-5 ; c) De l'article L. 6341-1 du code des transports, de l'article L. 6342-1 du code des transports, de l'article L. 6342-4 du code des transports en ce qu'il prévoit que les agents effectuant des inspections-filtrages et des fouilles de sûreté sont agréés, [des articles] R. 213-3, R. 213-4-4 et R. 213-4-5 et des textes pris pour leur application ; d) Du 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, de son annexe et des règlements et leurs annexes pris par la Commission en application de son article 4 ; e) Des mesures restrictives d'exploitation et des mesures correctives ou de nature à compenser une non-conformité relevée prévues aux IV, V et VI de l'article R. 213-2-1 et au II de l'article R. 213-2-2 ; f) De l'article R. 213-5-1 et des textes pris pour son application ; g) Des mesures restrictives d'activité et des mesures correctives ou de nature à compenser une non-conformité relevée prévues au II des articles R. 213-4 et R. 213-4-2 et à l'article R.213-4-1 ; h) Des mesures prises par l'autorité administrative compétente en vertu du deuxième alinéa des articles L. 6753-1, L. 6763-5, L. 6773-5 et L. 6783-6 du code des transports ; i) Des III et IV de l'article R.213-4, et du I de l'article R.213-4-2 ; j) Des mesures restrictives d'exploitation ou des mesures correctives ou de nature à compenser la non-conformité relevée, prévues au VI de l'article R. 213-7 du code de l'aviation civile, le préfet peut, en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés, après avis de la commission instituée à l'article R. 217-3-3, prononcer à l'encontre de la personne morale responsable une amende administrative d'un montant maximal de 7 500 euros ».

⁶⁸ Article R 217-3 du code de l'aviation civile : « I. En cas de manquement constaté aux dispositions : a) Des arrêtés et mesures pris en application des articles R. 213-1-1 et R. 213-1-2; b) Des arrêtés préfectoraux et de leurs mesures particulières d'application relatifs aux points c et d de l'article R. 213-1-5 ; c) De l'article R. 213-3 et des textes pris pour son application ; d) De l'article R. 213-3-2 en matière de possession de l'autorisation d'accès au côté piste et de l'article R. 213-3-3 en matière de port, d'utilisation et de restitution du titre de circulation en zone de sûreté à accès réglementé (...) le préfet peut, en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés, après avis de la commission instituée à l'article R. 217-3-3 : - soit prononcer à l'encontre de la personne physique auteur du manquement une amende administrative d'un montant maximal de 750 euros ; soit suspendre l'autorisation ou le titre de circulation prévu aux articles R. 213-3-2 et R. 213 3-3 pour une durée ne pouvant pas excéder trente jours. Dans ce cas, il en exige la remise immédiate. (...) ».

⁶⁹ Ainsi que le dispose l'article R 217-3-1 : « I. Les manquements aux dispositions énumérées à l'article R. 217-3

sécurité de l'aviation civile interrégionale concerné, ou son représentant⁷⁰. Elle comprend des représentants de l'Etat en charge de la sûreté sur l'aérodrome, des représentants de l'exploitant de l'aérodrome, des personnes autorisées à occuper ou à utiliser la ZSAR de l'aérodrome, des personnels navigants et des autres catégories de personnel employées sur l'aérodrome. La personne concernée est entendue par la Commission avant que celle-ci n'émette un avis. Le préfet décidera ou non de la suivre⁷¹. Enfin, le représentant de l'Etat pourra prononcer une sanction administrative à l'encontre de la physique ou morale.

- Se prononcera après un avis du *délégué permanent* : il s'agit d'une procédure simplifiée pour certains manquements de faible importance (comme l'absence d'un badge)⁷².

font l'objet de constats écrits dressés par les militaires de la gendarmerie, les fonctionnaires de la police nationale, les agents des douanes ainsi que par les fonctionnaires et agents spécialement habilités et assermentés en application de l'article L. 6372-1 du code des transports. Ils portent la mention des sanctions encourues. Ils sont notifiés à la personne concernée et communiqués au préfet par le chef du service auquel appartient le rédacteur du constat. (...)

⁷⁰En vertu de l'article R 217-3-4 du code de l'aviation civile.

⁷¹ Le préfet suit généralement l'avis de la commission comme nous l'assurait le préfet Philippe Riffaut lors de l'entretien du 20 avril 2016.

⁷² Article R 217-3-2 du code de l'aviation civile : « *le préfet peut prononcer une sanction administrative à l'expiration du délai d'un mois donné à la personne concernée pour présenter ses observations écrites ou orales et après avis du délégué permanent de la commission de sûreté. Cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'à condition que la possibilité en ait été mentionnée sur le constat prévu au premier alinéa de l'article R. 217-3-1. En application du présent article, le préfet peut, en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés : a) Si l'auteur du manquement est une personne physique, soit prononcer à son encontre une amende administrative d'un montant maximal de 750 euros, soit suspendre l'autorisation ou le titre de circulation prévus aux articles R. 213-3-2 et R. 213-3-3 pour une durée ne pouvant excéder trente jours. Toutefois, l'amende ne peut excéder 150 euros et la durée de la suspension six jours en cas de défaut de port apparent ou de l'utilisation en dehors de leur zone de validité du titre de circulation ou d'un laissez-passer pour véhicule ; b) Si l'auteur du manquement est une personne morale, prononcer à son encontre une amende administrative d'un montant maximal de 7 500 euros. Toutefois, l'amende ne peut excéder 1 500 euros en cas de défaut de présentation des documents exigibles par la réglementation. Ces plafonds peuvent être doublés en cas de nouveau manquement de même nature commis dans le délai d'un an à compter de la notification de la décision du préfet. Aucune amende ou mesure de suspension ne peut être prononcée plus de deux ans après la constatation d'un manquement* ».

Chapitre II : La sûreté aéroportuaire, un possible modèle de la future organisation des politiques de sécurité en France

La sûreté aéroportuaire a été marquée par ce désengagement des autorités publiques qui les amènent à cristalliser leur action sur des missions jugées régaliennes (Section 1). Son organisation singulière pourrait inspirer des réformes dans d'autres domaines (Section 2).

Section 1 : La fonction de surveillance : un recentrage de l'État sur ses missions essentielles

Si l'Etat comme organisation politique ne peut être qualifié de dépassé, il doit faire face à de nombreuses mutations et à un changement de contexte qui redéfinissent son action. C'est notamment ce que le professeur Jacques Chevallier, dans son livre *L'Etat post-moderne*¹, désigne par « la reconfiguration des appareils d'Etat ». L'évolution de l'architecture de l'Etat s'est faite dans le sens d'une remise en question de ses dérives à partir du milieu des années 1970. Dans les années 1990, l'on a assisté à l'amoindrissement de l'Etat-providence face à l'accélération² de la mondialisation (internationalisation et développement de l'économie mondiale). Un des caractères de cet Etat post-moderne tient à l'impossibilité de concevoir ses fondements futurs. Seule demeure la certitude que les formes traditionnelles qu'il épouse sont dépassées. Or, parmi les nouvelles définitions de son action, le partenariat occupe une place résolument importante, notamment dans le domaine de la sécurité³. Il importe toutefois de souligner que si la « co-production » illustre ce déclin de l'interventionnisme, l'Etat « n'en demeure pas moins le régulateur d'un système devenu complexe »⁴. La sûreté aéroportuaire représente sans doute le mieux ce visage de l'action publique. Chaque technique de contrôle (TSO, surveillance) et d'encadrement (agrément, habilitations, certification) est un signe symptomatique de la forme d'un Etat qui ne serait ni gendarme, ni interventionniste mais bien régulateur.

¹ *L'Etat post-moderne*, Jacques Chevallier, 4^e édition, 2014, LGDJ.

² *Ibid*, p 28.

³ *Ibid*, p 56.

⁴ *Ibid*, p.58.

Ainsi, le domaine de la sûreté de l'aviation civile est marqué par une externalisation de certaines tâches mais, en contrepartie, on assiste à un renforcement de la surveillance dont elles font l'objet (§1), ce qui permet à l'Etat de concentrer son action sur ses fonctions régaliennes (§2).

Paragraphe 1 : Un contrôle des activités de sûreté externalisées

A) *La mise en œuvre du New Public Management en matière de sûreté*

Le principe du *New public Management* consiste en un programme de privatisation de grande ampleur, de mise en concurrence des services demeurés dans le domaine public et un suivi permanent des moyens mis en œuvre par les services externalisés.⁵ En faisant cela, l'Etat s'inscrit dans une logique de rentabilité qui emprunte des éléments à la pratique managériale des entreprises du secteur privé⁶. On retrouve ces préoccupations au niveau de la sûreté aéroportuaire, dans la gestion des flux de passagers⁷ : l'activité aéroportuaire, en tant que marché économique, ne doit pas être entravée par des mesures de sûreté. En externalisant l'application de ces dernières, c'est-à-dire en confiant à un opérateur extérieur un service qu'elle prend habituellement en charge⁸, l'administration semble animée par la conviction qu'une personne privée serait plus en capacité de concilier les questions d'intérêt général (le maintien d'un dispositif de sûreté efficace) et les questions économiques (faciliter la circulation des personnes et des biens). Ce postulat se fonde en grande partie sur l'idée qu'une personne privée appréhenderait nécessairement mieux ces réalités dans leur complexité. Force est de constater que le désengagement progressif de l'Etat dans l'exécution matérielle des techniques de sûreté s'est déroulé parallèlement au développement du *New Public Management* en France. De même, l'accélération de l'externalisation suite aux attentats du 11 septembre 2001 est directement liée à la prise en considération des questions de sûreté par l'Union européenne. En effet, cette dernière incite à l'externalisation⁹ de certaines activités exercées par l'Etat.

⁵ Philippe Bezès, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*.

⁶ L'impact du *New public management* sur la réforme territoriale – Fabien Bottini – RFDA 2015. 717

⁷ Voir p 33.

⁸ J-D. Dryfus, « L'externalisation, éléments de droit public », AJDA 2002, p1215.

⁹ Anémone Cartier-Bresson, « Externalisation et contraintes communautaires », dans *La privatisation de l'Etat*, sous la direction de Frédéric Rouvillois et Michel Degoffe, CNRS éditions, Paris 2012.

B) L'audit et l'inspection : techniques de contrôle des activités de sûreté externalisées

L'externalisation ne signifie pas l'abandon. Bien au contraire. Il s'agit pour l'Etat d'éviter de tomber dans le piège du dépérissement¹⁰. Pour cela, il lui faut maintenir un certain niveau de contrôle des activités qu'il a déléguées. C'est d'autant plus vrai en matière de sûreté aéroportuaire que l'Etat conserve un devoir d'assurer la protection et l'intégrité des aéronefs et donc des passagers. Pour s'assurer que toutes les mesures sont bien exécutées, les services de l'Etat peuvent mettre en œuvre différentes techniques de contrôle¹¹. L'audit permet ainsi de vérifier que l'ensemble des obligations qui incombent aux entreprises ont effectivement fait l'objet d'une application. On retrouve ces procédures de surveillance dans les aéroports à travers la « surveillance initiale » des opérateurs de sûreté¹². Les autorités peuvent également mettre en place des inspections afin d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre. Cette technique est appliquée dans les plates-formes avec les tests en situation opérationnelle (« surveillance continue ») afin d'identifier un non-respect des normes¹³.

L'externalisation permet également à l'Etat de se recentrer sur ses fonctions régaliennes.

Paragraphe 2 : Concentrer la puissance de l'Etat sur ses fonctions régaliennes

Procéder à une distinction entre les matières qui relèveraient du régalien et celles qui seraient « externalisables » constitue un exercice proche de la gageure. En effet, si certains domaines font l'unanimité sur leur caractère régalien (défense, sécurité, affaires étrangères, etc.), il est difficile de trouver un fondement juridique, notamment constitutionnel, à l'interdiction d'en déléguer l'exercice¹⁴. Devenu un leitmotiv des grandes réformes structurelles depuis le milieu des années 1990, le besoin de clarifier les missions de l'Etat est devenu un objectif prioritaire¹⁵. Il se retrouve aussi bien dans la révision générale des

¹⁰ Voir Frédéric Rouvillois, *L'externalisation ou comment recentrer l'Etat sur ses compétences essentielles*, avril 2008, Fondation pour l'innovation politique.

¹¹ Serge Vallemont, *Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Nathan, 1991.

¹² Voir P. 74.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Frédéric Rouvillois, *L'externalisation ou comment recentrer l'Etat sur ses compétences essentielles*, avril 2008, Fondation pour l'innovation politique, p 49.

¹⁵ *Ibid.*

politiques publiques (RGPP) adoptée en 2007 et achevée en 2012¹⁶, que dans la modernisation de l'action publique (MAP)¹⁷. Le but est de recentrer la puissance publique sur son « cœur de métier »¹⁸ de telle manière à rendre son action plus efficace et à diminuer le coût de ses interventions. Dans le domaine de la sûreté aéroportuaire, ce recentrage des activités régaliennes a accompagné la délégation des mesures de sûreté. Les agents publics (GTA, PAF, DGAC) sont devenus beaucoup moins visibles, intervenant marginalement au sein du dispositif de sûreté. Néanmoins, leur action s'est focalisée, non seulement sur la surveillance des activités des agents privés, mais également sur la planification et la définition des grands axes (projet « Vision Sûreté »). Ce mouvement s'est traduit aussi à travers un renforcement des activités de renseignement afin d'agir en amont. La sûreté aéroportuaire illustre peut-être la délimitation la plus pertinente des activités régaliennes au sein de la sécurité intérieure.

Cette organisation pourrait éventuellement être une source d'inspiration pour d'autres domaines liés à la sûreté.

Section 2 : Un exemple intéressant d'autres domaines relatifs à la sûreté

Qu'on ne se méprenne pas : il n'est certes pas question ici de comparer des activités qui, à bien des égards, ne partagent que très peu de points communs. Il s'agit néanmoins de mettre en exergue certaines réalités de la sûreté aéroportuaire (sources juridiques, organisations des activités, techniques de contrôle) qui pourraient inspirer des orientations nouvelles à d'autres activités, notamment de la sûreté ferroviaire (§1) et de la sûreté portuaire (§2).

¹⁶ « Présentée en conseil des ministres le 20 juin 2007, et officiellement lancée par le Premier ministre le 10 juillet 2007, la RGPP illustre parfaitement cette volonté de ne plus séparer les composantes de l'administration qui participent à la réalisation des diverses politiques publiques. Elle consiste en une mise à plat du fonctionnement de l'ensemble du secteur public. Il s'agit d'effectuer un travail d'audit qui, d'une part, concerne au premier chef ces politiques, ensuite les différents ministères ou services qui en ont la responsabilité (le plus souvent limitée à tel ou tel aspect) et qui, d'autre part, poursuit, au-delà de la réforme du système financier public, une réforme de l'Etat ». Michel Bouvier, La révision générale des politiques publiques et la réforme de l'Etat, A.J.D.A., 25 fév. 2008, p. 329.

¹⁷ « Les grands axes de la modernisation de l'action publique », Séverine Brondel, AJDA, 2012.

¹⁸ « Il nous faut, un État fort et concentré sur ses missions régaliennes, et non pas un État qui, à force de s'occuper de tout, fait tout mal » Jean-Pierre Raffarin, Le Monde, 30 octobre 2002.

Paragraphe 1 : La sûreté ferroviaire

De prime abord, il peut sembler paradoxal de penser que la sûreté ferroviaire pourrait s'inspirer de certains aspects de la sûreté aéroportuaire. En effet, le domaine ferroviaire a pendant longtemps fait figure de pionnier en matière de délégation des activités de sûreté. Il suffit de penser à la création de la SUG et du GPSR pour être confronté à des activités dont l'encadrement est spécifiquement prévu par le code des transports¹⁹. En outre, la sûreté ferroviaire pose un problème intrinsèque lié à l'activité même des transports qu'elle encadre : la simplicité d'utilisation et l'avantage commercial résultant du libre accès aux quais présentent des bénéfices économiques qui limitent les initiatives en termes de contrôle et, *a fortiori*, à toute exportation du modèle de la sûreté des transports aériens²⁰.

Néanmoins, on peut relever certains aspects de la sûreté aéroportuaire qui mériteraient d'être intégrés à la sûreté ferroviaire :

Une réglementation communautaire plus abondante : cela peut sembler logique eu égard à l'importance du réseau ferroviaire en Europe qui ne se limite pas aux frontières nationales. Or, le droit de la sûreté ferroviaire demeure une compétence des autorités internes²¹. Il semble toutefois qu'une évolution aille dans le sens d'une plus grande production normative au niveau européen avec la création du groupe LANDSEC²² par la Commission en 2012²³. Ce

¹⁹ Ainsi que le dispose l'article 2241 du code des transports : « I. - Sont chargés de constater par procès-verbaux les infractions aux dispositions du présent titre ainsi que les contraventions prévues par les règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé, outre les officiers et les agents de police judiciaire : 1° Les fonctionnaires ou agents de l'Etat assermentés missionnés à cette fin et placés sous l'autorité du ministre chargé des transports ; 2° Les agents assermentés missionnés de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire ; 3° Les agents assermentés missionnés du gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé ; 4° Les agents assermentés de l'exploitant du service de transport ; 5° Les agents assermentés missionnés du service interne de sécurité de la SNCF mentionné à l'article L. 2251-1-1 ; 6° Les agents de police municipale. II. - Les contraventions aux dispositions des arrêtés de l'autorité administrative compétente de l'Etat concernant la 1° (Abrogé) 2° Les agents de police judiciaire adjoints ; 3° Les agents chargés de la surveillance de la voie publique mentionnés au 3° de l'article L. 130-4 du code de la route ; 4° Les agents assermentés mentionnés au 13° de l'article L. 130-4 du code de la route.

²⁰ Chaque année, c'est près de 2,5 milliards de passagers qui empruntent les transports ferroviaires, V. La tribune, 18 novembre 2015, « Sûreté : la SNCF doit-elle s'inspirer de l'aérien ? ».

²¹ En vertu de l'article L1611-1 du code des transports : « L'autorité compétente de l'Etat définit les règles de sûreté, de sécurité, d'organisation des secours et de contrôle technique applicables au transport. Elle veille à leur mise en œuvre et en contrôle l'application ».

²² Muriel Ubéda-Saillard, «La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen», dans Symposium international, "L'espace ferroviaire unique européen: quelle(s) réalité(s) ?", septembre 2013.

²³ Décision 286/2012 de la Commission en date du 31 mai 2012.

dernier rassemble des experts nationaux (deux représentants par Etat membre du ministère des Transports et du ministère de l'Intérieur, et des observateurs) et est présidé par un représentant de la Commission. Il est chargée d' « assister la Commission dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des actions de l'Union européenne visant à développer une politique en matière de sûreté des transports terrestres, et favoriser l'échange permanent des expériences, politiques et pratiques pertinentes en la matière, entre les Etats membres et entre les divers acteurs intéressés »²⁴.

Une adaptation des techniques de sûreté mise en œuvre dans les aéroports : la nature du transport ferroviaire nécessite un dispositif de sûreté adapté. En effet, contrairement à la sûreté des transports aériens qui permet de contrôler l'intégralité des passagers, des bagages et du fret en amont ; les trains marquent régulièrement des arrêts en déversant et accueillant un flot continu de passagers. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les tentatives de calquer les techniques de sûreté aéroportuaire aient rencontré un succès mitigé²⁵. Cependant, des contrôles aléatoires fondés sur les caractères du trajet (nombre de passagers, villes traversées, etc.) et effectués avec les nouveaux appareils de la sûreté aéroportuaire pourraient constituer une piste de réflexion. De même, il semble que le domaine du transport ferroviaire (nombre important de passagers, difficulté à gérer les flux) pourrait se prêter à une surveillance en amont, éventuellement à travers des études comportementales.

Clarifier les règles de financement de la sûreté : cela permettrait de définir plus précisément certaines missions des opérateurs et le rapport qu'ils entretiennent avec les forces de l'ordre²⁶.

Actuellement, la législation sur la sûreté ferroviaire se concentre essentiellement sur les missions et le champ de compétence des agents de sûreté à bord des trains. Une tendance illustrée récemment par l'adoption de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 *relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs* et qui renforce,

²⁴ *Ibid*, art. 2, par.1.

²⁵ A la suite notamment de l'échec de l'attentat terroriste à bord d'un train *Thalys* reliant Amsterdam à Paris le 21 août 2015, les autorités vont expérimenter des PIF mobiles pour passagers sur les quais. Le nombre trop important des passagers et l'impact négatif sur la gestion des flux ont eu raison partiellement de ce projet, *La Tribune* 25 janvier 2016, « *Portiques de sûreté Thalys : tous les voyageurs ne sont pas contrôlés (SNCF)* ».

²⁶ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », dans Symposium international, *"L'espace ferroviaire unique européen: quelle(s) réalité(s) ?"*, septembre 2013.

notamment, les prérogatives des services internes de sûreté de la SNCF et de la RATP²⁷.

Il serait pourtant opportun de mettre en œuvre de réels projets en matière de sûreté, sur le modèle du projet « Vision Sûreté », et d'assurer un contrôle fondamental qui permettrait de déceler des risques avant même l'entrée dans le train. Sur ce plan, la disparité avec les aéroports est frappante : « *Quel voyageur, atterrissant à l'aéroport de Roissy et s'engouffrant dans le RER B, n'a jamais été surpris par ce contraste saisissant : le passage d'un espace sécurisé, régi par des règles de sûreté contraignantes, à un espace entièrement libre et ouvert ?* »²⁸.

Paragraphe 2 : La sûreté portuaire

« *La sûreté maritime et portuaire a pour but de détecter les menaces d'actes illicites qui pèsent sur les ports et les installations portuaires (les terminaux) dans leur rôle d'interface avec les navires engagés dans un transport international, et de prendre les mesures pour prévenir ces menaces et en limiter les impacts* »²⁹. Contrairement à la sûreté ferroviaire, la sûreté portuaire semble naturellement adaptée à des emprunts au modèle de l'aéroportuaire. Cela s'explique, bien évidemment, par la nature des transports maritimes qui permet d'effectuer des inspections filtrages sans trop perturber le flux des passagers. Par ailleurs, il existe de nombreux points communs qui existent entre les deux domaines d'activité. On peut citer, pêle-mêle : l'existence de commissions ministérielles ou interministérielles chargées des questions de sûreté³⁰, des commissions locales³¹ ou encore l'encadrement des activités de sûreté par le biais d'agrèments³².

Toutefois, certains aspects pourraient être améliorés en prenant exemple sur la sûreté aéroportuaire :

²⁷Erwan Royer, « *À la Une - Transports - Une loi pour renforcer la sécurité* », Juris tourisme 2016, n° 185, p 6.

²⁸Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », dans Symposium international, "L'espace ferroviaire unique européen: quelle(s) réalité(s) ?", septembre 2013.

²⁹<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Surete-portuaire.html>, consulté le 22 avril 2016.

³⁰Le Groupe Interministériel de Sûreté du Transport Maritime et des Opérations Portuaires, la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer.

³¹ Le Comité local de sûreté portuaire.

³² Arrêté du 18 juin 2008 relatif à la délivrance d'un agrément nécessaire pour l'exercice de missions de sûreté ou d'une habilitation nécessaire pour l'accès permanent à une zone d'accès restreint.

Une plus grande production normative européenne : là encore, la réglementation européenne est très peu présente et laisse une grande marge de manœuvre aux Etats.

Un dispositif de sûreté encore faible : sur le modèle de la sûreté aérienne, des agents de sûreté privée peuvent mettre en œuvre des mesures de sûreté³³. Toutefois, les techniques de contrôle à l'entrée des ZAC sont constituées de vérifications des titres d'accès et d'examen visuels des passagers, bagages et véhicules³⁴. Les fouilles plus approfondies ont lieu de manière aléatoire ou en cas de levée de doute³⁵. De nouveaux appareils d'inspection filtrage et un contrôle systématique pourraient diminuer grandement les risques.

L'absence de tests en situation opérationnelle : s'il existe des audits au sein des ZAC³⁶, aucun examen de performance n'est prévu. Pourtant, il est avéré qu'on ne peut évaluer l'efficacité d'un dispositif de sûreté sans en éprouver le fonctionnement. Sur ce point, les TPSO dans les aéroports pourraient servir de modèle.

³³ En vertu de l'article Article L5332-6 du code des transports : « *n vue d'assurer préventivement la sûreté du transport maritime et des opérations portuaires qui s'y rattachent, d'une part, les officiers de police judiciaire et, 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 visite des navires, à l'exception des parties à usage exclusif d'habitation et des locaux syndicaux, ainsi que des personnes, des bagages, des colis, des marchandises et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones d'accès restreint ou embarqués à bord des navires se trouvant dans ces mêmes zones. Les agents de l'Etat chargés des contrôles peuvent se faire communiquer tous documents nécessaires aux visites auxquelles ils procèdent. Sont également habilités à procéder à ces visites, sous le contrôle des officiers de police judiciaire ou des agents des douanes, les agents de nationalité française ou ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, que les services de l'Etat, les exploitants d'installations portuaires, les compagnies de transport maritime, les prestataires de services portuaires désignent pour cette tâche. Ces agents sont agréés par l'autorité administrative et par le procureur de la République. Ils ne procèdent à la fouille des bagages 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. Ils peuvent procéder à des contrôles des transports de marchandises visant à détecter une présence humaine sans pénétrer eux-mêmes à l'intérieur des véhicules ou de leur chargement. L'agrément prévu au troisième alinéa est refusé ou retiré lorsque la moralité de la personne ou son comportement se révèle incompatible avec l'exercice des missions mentionnées au présent article. L'agrément ne peut être retiré par le procureur de la République ou par l'autorité administrative qu'après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations. En cas d'urgence, il peut faire l'objet d'une suspension immédiate.*

³⁴ *L'essentiel en sûreté portuaire*, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, 23 janvier 2012, p 24.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid*, p 26.

Conclusion du Titre II

L'étude de la sûreté aéroportuaire induit nécessairement de s'interroger sur le rôle des agents publics. En effet, si les sociétés privées mettent aujourd'hui en œuvre matériellement la quasi-totalité des mesures de sûreté, les SCE en assurent l'efficacité et le bon déroulement. En imposant un encadrement strict (agrément, certifications, habilitations) et un suivi continu des activités de filtrage, les autorités publiques participent elles aussi directement au maintien d'une sûreté aéroportuaire sophistiquée et performante.

Il importe toutefois de rappeler que cet encadrement juridique coexiste avec les certifications professionnelles délivrées par le CNAPS et présentes dans le code de la sécurité intérieure³⁷. Des évolutions dans le sens d'un assouplissement des règles applicables est donc souhaitable. Ce constat interroge en particulier sur la pertinence d'imposer le droit applicable aux activités privées de sécurité, alors que le droit de la sûreté satisfait déjà aux garanties exigées.

En décrivant les champs de compétence et les domaines d'intervention des personnes publiques, on découvre un visage particulier de l'Etat. Ce dernier, au sein de l'environnement aéroportuaire, se révèle libéré de certaines tâches (production normative, exécution des mesures), ce qui lui offre la possibilité de se concentrer sur ses activités « essentielles » que sont la surveillance et plus généralement la « régulation » des activités sous son contrôle. Une telle approche et les résultats indiscutables qu'elle obtient³⁸ renforcent l'idée que d'autres domaines liés à la sûreté auraient beaucoup à gagner en intégrant certaines de ces méthodes.

³⁷ L'article L632-1 du code de la sécurité intérieure dispose : « Le Conseil national des activités privées de sécurité, personne morale de droit public, est chargé : 1° D'une mission de police administrative. Il délivre, suspend ou retire les différents agréments, autorisations et cartes professionnelles prévus par le présent livre ; 2° D'une mission disciplinaire. Il assure la discipline de la profession et prépare un code de déontologie de la profession approuvé par décret en Conseil d'Etat. Ce code s'applique à l'ensemble des activités mentionnées aux titres Ier, II et II bis ; 3° D'une mission de conseil et d'assistance à la profession. Le Conseil national des activités privées de sécurité remet au ministre de l'intérieur un rapport annuel dans lequel est établi le bilan de son activité. Il peut émettre des avis et formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables. Toute proposition relative aux conditions de travail des agents de sécurité privée est préalablement soumise à la concertation avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs. ».

³⁸ Même si aucun système n'est parfait et que celui de la sûreté aéroportuaire ne fait pas exception.

CONCLUSION GENERALE

Etudier le très vaste champ de la sûreté de l'aviation civile, c'est entrer sur la scène d'un théâtre baroque investi par une kyrielle d'acteurs aux rôles très variés.

Loin de la relative homogénéité des intervenants qui a marqué pendant longtemps les plates-formes aéroportuaires, la sûreté est aujourd'hui le fruit d'une (co)production partagée entre organisations internationales, institutions européennes, directions générales, représentant de l'Etat, forces de l'ordre, gestionnaires d'aérodromes et sociétés privées. Le caractère composite du droit applicable résulte de cette chaîne qui, dans un mouvement descendant, accompagne la formation de la sûreté. Celle-ci est, aujourd'hui, en grande majorité issue du droit de l'Union européenne et directement applicable aux Etats membres. Ces derniers n'ont ainsi plus qu'à adapter certains aspects à leurs ordres juridiques internes.

Presque parallèlement à la communautarisation du droit de la sûreté aérienne, l'Etat a amorcé un désengagement dans l'exécution matérielle des mesures de sûreté, un mouvement accéléré après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Des agents privés ont progressivement occupé le champ aéroportuaire tout en demeurant sous le contrôle des autorités publiques. Une véritable logique de partenariat est actuellement à l'œuvre qui se définit, notamment au travers des projets d'expérimentations. Des impératifs en apparence contradictoires (rentabilité économique, protection des passagers) poussent les personnes publiques à laisser l'initiative à l'ensemble des acteurs et à superviser leur travail. Un phénomène qu'illustre parfaitement le projet « Vision Sûreté ».

Il s'agira, dans l'avenir, d'accentuer ce partenariat qui constitue la voie la plus pertinente pour améliorer l'architecture de la sûreté aéroportuaire en France. Il est souhaitable, en particulier, qu'en se renforçant, cette interaction débouche sur plus de rationalité dans l'encadrement des activités (suppression des agréments du CNAPS en contrepartie d'un renforcement des certifications de sûreté).

Cette analyse dégage nettement la montée en puissance de la fonction de surveillance de l'Etat qui, au lieu de « *s'occuper de tout* »¹, veille à l'encadrement des activités qu'il a déléguées. Un contrôle se traduisant par différents types d'autorisations administratives (agréments, certifications, habilitation, etc.), mais aussi par des inspections de la performance du système sûreté. Ainsi, les TSO, contrôles aléatoires, audits sont autant de moyens à la disposition de l'Etat pour diriger et surveiller.

La sûreté aéroportuaire a atteint un grand niveau de maturité et les fondements actuels vont sans nul doute supporter sa structure encore longtemps. A moins d'une catastrophe, d'un attentat remettant en cause tout le système, il semble peu probable et souhaitable que l'Etat réinvestisse les matières faisant l'objet d'une délégation (comme cela a été le cas aux Etats-Unis après le 11 septembre). Inversement, l'équilibre trouvé dans la répartition des compétences doit être maintenu : doit perdurer la mission de contrôle et de direction assurée par les autorités.

L'étude menée a tenté de mettre en exergue un autre phénomène : ce rôle de surveillance pourrait servir de modèle, dans l'avenir, pour l'élaboration des politiques publiques de sécurité. En effet, dans un contexte de restriction budgétaire mais aussi d'extension de la menace internationale, les transports aériens, cibles privilégiées des terroristes, ont vu leur protection renforcée et la sûreté aéroportuaire devenir ce laboratoire de la « reconfiguration des appareils » étatiques.

Ce système est devenu suffisamment abouti pour qu'il puisse servir d'exemple aux transports terrestres ou maritimes. Néanmoins, comparaison n'est pas raison et chaque domaine devra adapter à ses spécificités le modèle de la sûreté aéroportuaire.

¹ Jean-Pierre Raffarin, Le Monde, 30 octobre 2002.

Table des annexes

Annexe I : contenu des axes stratégiques du projet vision sûreté.....P. 91

Annexe II : certification DGAC des personnels effectuant des tâches.....P. 98

Annexe I



CONTENU DES AXES STRATÉGIQUES DU PROGRAMME VISION SÛRETÉ

1

Améliorer la détection d'explosifs sur les passagers



DÉTAIL DE L'AXE

Assurer une détection systématique de quantités déterminées de matières explosives de tous types (commerciaux, militaires, artisanaux) sur les personnes à l'occasion de l'inspection filtrage. La détermination de la quantité recherchée dépend à la fois des recherches menées par la DGAC sur la dangerosité de ces matières pour un aéronef et des capacités des équipements disponibles.

CRITÈRES DE PRISE EN COMPTE

- Afin de répondre à cet axe, un pourcentage (à déterminer) de personnes pourrait être inspecté-filtré au moyen de techniques avancées de détection des explosifs (hors palpation).
- Les personnes sélectionnées pourraient l'être de manière aléatoire ou ciblée, sur des critères bien définis, pour atteindre le seuil fixé.
- La performance des techniques devra être reconnue par le STAC avant tout déploiement opérationnel sur site aéroportuaire.

EXEMPLES ILLUSTRATIFS (LISTE NON EXHAUSTIVE) :

- Les techniques (ou technologies) suivantes peuvent être utilisées pour répondre à l'objectif : scanners de sûreté, équipements de détection de traces d'explosifs (portiques ou équipements classiques), équipes cynotechniques, autres équipements à préciser...
- Ces moyens peuvent être utilisés en premier niveau de contrôle, comme méthode avancée de résolution d'alarme (ou de faisceau de doute), en amont des contrôles pour déterminer un premier niveau de risque des personnes, en aval des contrôles de manière complémentaire.





CONTENU DES AXES STRATÉGIQUES DU PROGRAMME VISION SÛRETÉ

2

Améliorer la détection d'explosifs dans les bagages de cabine



DÉTAIL DE L'AXE

- | Améliorer la capacité de détection des menaces explosives non assemblées et des engins explosifs improvisés (EEI).
- | Assurer une détection systématique d'une quantité déterminée de matières explosives de tous types (commerciaux, militaires, artisanaux) dans les bagages de cabine à l'occasion de l'inspection filtrage. La détermination de la quantité recherchée dépend à la fois des recherches menées par la DGAC sur la dangerosité de ces matières pour un aéronef et des capacités des équipements disponibles.
- | Assurer une dissuasion efficace pour les personnes dont les bagages de cabine et les effets personnels ne sont pas soumis systématiquement à cette nouvelle capacité de détection d'explosifs.

CRITÈRES DE PRISE EN COMPTE

- | Afin de remplir les objectifs fixés, un pourcentage (à déterminer) de bagages de cabine et d'effets personnel pourrait être inspecté filtré au moyen de techniques avancées de détection des explosifs (hors palpation).
- | Les bagages de cabine et effets personnels sélectionnés pourraient l'être de manière aléatoire ou ciblée, sur des critères bien définis, pour atteindre le seuil fixé.
- | La performance des techniques devra être reconnue par le STAC avant tout déploiement opérationnel sur site aéroportuaire.

EXEMPLES ILLUSTRATIFS (LISTE NON EXHAUSTIVE) :

- | Les techniques (ou technologies) suivantes peuvent être utilisées pour répondre à l'objectif (liste non exhaustive) : ACBS (advanced cabin bag system : système détecteur automatique d'explosifs dans les bagages de cabine), équipements de détection de traces d'explosifs, équipes cynotechniques, LEDS (équipement d'inspection filtrage des liquides, aérosols et gels, types A-B-C-D+).
- | Certains moyens peuvent être utilisés en premier niveau de contrôle, comme méthode avancée de résolution d'alarme (ou de faisceau de doute), en amont des contrôles pour déterminer un premier niveau de risque des personnes, en aval des contrôles de manière complémentaire.
- | Des moyens complémentaires peuvent être mis en œuvre afin de faciliter le travail des agents de sûreté sur la détection des autres menaces (objets contondants, objets tranchants, armes à feu...), leur permettant de se focaliser sur la détection de menaces explosives (on pensera par exemple au multiplexage des images RX dans une salle déportée, ou aux travaux sur des algorithmes automatiques de détection de forme d'objets).





CONTENU DES AXES STRATÉGIQUES DU PROGRAMME VISION SÛRETÉ

3

Évaluer l'intention du passager et / ou adapter les mesures de sûreté aux passagers



DÉTAIL DE L'AXE

- | Réaliser une inspection filtrage adaptée au risque évalué des personnes, dissuasive, basée par exemple sur l'évaluation des comportements.
- | Mettre en place de manière efficace des procédures humaines de résolution d'alarmes.
- | Rendre l'inspection filtrage dissuasive pour éviter les tentatives d'actes d'intervention illicite et de malveillance.
- | Permettre aux passagers bien intentionnés, et ayant oublié un objet prohibé dans leurs affaires, de ne pas systématiquement se le voir confisquer.

CRITÈRE DE PRISE EN COMPTE

- | Ajout d'une ou plusieurs mesures dans le processus d'inspection filtrage permettant de prendre en compte la dimension de l'intention dans l'inspection filtrage pour un certain pourcentage de passagers.

EXEMPLES ILLUSTRATIFS (LISTE NON EXHAUSTIVE)

- | Mise en place de mesures aléatoires, imprévisibles et dissuasives ("boîte noire").
- | Prise en compte de la qualité de la préparation du passager (et donc des alarmes déclenchées lors des différentes mesures d'inspection filtrage) pour l'enclenchement d'une procédure ultime de levée de doute avant prise de décision finale.
- | En amont du filtre, déploiement d'agents chargés de l'évaluation du comportement (formés par l'ENAC).
- | Déploiement d'agents disposant de compétences spécifiques en observation des comportements et en techniques de conversation (la formation ENAC, pour les agents chargés de l'évaluation des comportements, rentre dans ce cadre) pour la résolution d'alarmes générées automatiquement par des équipements de sûreté (équipement d'inspection filtrage des liquides, aérosols et gels, équipements de détection de traces d'explosifs par exemple).
- | Mise en place d'un système de consigne, d'envoi rapide vers la soute, ou d'envoi par voie postale, d'un objet prohibé en cabine porté par un passager bien intentionné.





CONTENU DES AXES STRATÉGIQUES DU PROGRAMME VISION SÛRETÉ

4

Impliquer le passager en tant qu'acteur de la sûreté



DÉTAIL DE L'AXE

Faciliter une meilleure préparation du passager (compréhension des consignes, aide du passager ayant besoin d'une assistance) diminuant par conséquent le taux d'alarmes opérationnelles et permettant aux agents de se focaliser sur la menace (plutôt que sur des défauts de préparation).

Faire adhérer le passager à la nécessité du contrôle pour améliorer leur passage :

- en réalisant des contrôles adaptés à ses besoins (en fonction du temps disponible avant embarquement, mobilité, connaissance des mesures de sûreté...),
- en permettant une solution alternative à la confiscation d'objets prohibés,
- en diffusant des messages pédagogiques en amont, lors et en aval des contrôles,
- en mettant à disposition des infrastructures ergonomiques adaptées favorisant la préparation et la récupération des affaires.

Disposer d'indicateurs de performance tangibles relatifs au taux de satisfaction du passager et d'un système qualité pour l'amélioration en continue des processus telle que la mesure de la gêne ressentie.

CRITÈRES DE PRISE EN COMPTE

Analyse des faiblesses actuelles constatées sur la plateforme (état des lieux en local et benchmark des pratiques sur d'autres plateformes aéroportuaires et dans d'autres domaines).

Un support pratique provenant d'experts en ergonomie, ou en facteurs humains, pourrait permettre de proposer des axes d'amélioration adaptés aux objectifs recherchés et aux conditions spécifiques de la plateforme aéroportuaire.

Une évaluation du taux de satisfaction des passagers sur un échantillon significatif (voire de manière systématique), couplé à d'autres indicateurs de performance, pourrait permettre d'évaluer l'impact de la mise en œuvre des mesures.

EXEMPLES ILLUSTRATIFS (LISTE NON EXHAUSTIVE)

La mise en place d'un système de collecte de la satisfaction des passagers (sur la qualité et l'efficacité des contrôles), de manière systématique en aval des PIF permettrait de répondre à l'objectif. La retransmission des statistiques en amont des PIF, pendant l'attente, permettrait de renforcer l'engagement des passagers dans le processus.

La collecte de données relatives aux alarmes déclenchées par les passagers suite à une mauvaise préparation de leur part, avec une retransmission de ces informations pendant la phase d'attente, permettrait de sensibiliser les passagers aux erreurs à ne pas commettre.

L'utilisation de nouvelles technologies de l'information et de la communication pour mieux informer les passagers ferait sens dans le contexte actuel.





CONTENU DES AXES STRATÉGIQUES DU PROGRAMME VISION SÛRETÉ

5

Reconnaître les agents de sûreté comme des sources de progrès



DÉTAIL DE L'AXE

- ▮ Améliorer la motivation des agents de sûreté, les rendre acteurs du changement de leur pratique, les autonomiser.
- ▮ Rendre le système plus résilient (face aux erreurs commises à l'évolution de la menace).
- ▮ Utiliser les agents de sûreté comme des moyens complémentaires des technologies.
- ▮ Renforcer la synergie entre les acteurs chargés de l'inspection filtrage.

CRITÈRES DE PRISE EN COMPTE

- ▮ Les actions engagées pour répondre aux objectifs de cette brique pourraient comporter une partie analysant les faiblesses actuelles constatées sur la plateforme (état des lieux en local, et benchmark des pratiques sur d'autres plateformes aéroportuaires et dans d'autres domaines).
- ▮ Un support opérationnel provenant d'experts en ergonomie, ou en facteurs humains, pourrait permettre de proposer des axes d'amélioration adaptés aux objectifs recherchés, et aux conditions spécifiques de la plateforme aéroportuaire.
- ▮ Implication active des agents de sûreté dans l'élaboration, le suivi et le retour d'expérience des projets expérimentaux.

EXEMPLES ILLUSTRATIFS (LISTE NON EXHAUSTIVE)

- ▮ Mise en place d'un système de collecte et d'analyse de signaux faibles de menace.
- ▮ Mise en place d'un système de collecte et d'analyse de dysfonctionnements et d'erreurs réalisés.
- ▮ Mise en place d'une politique de culture de sûreté orientée vers les facteurs humains, traitant les questions de gouvernance et de management et mettant les agents et les passagers dans de bonnes conditions pour l'inspection filtrage.
- ▮ Communication valorisant le travail des agents de sûreté.
- ▮ Mise en place de moyen autre que le TIP permettant de maintenir la vigilance des opérateurs.
- ▮ Mise en place de procédures et de moyens de communication permettant plus de flexibilité dans l'allocation des tâches au niveau du poste d'inspection filtrage (ex : en cas d'alarme au portique et de découverte d'objet douteux, accompagnement à la fouille bagage).
- ▮ Mise en place de moyens ergonomiques permettant aux agents de sûreté sur la durée de mieux se focaliser sur la détection de menaces.
- ▮ Mise en place de tests en hors ligne permettant de vérifier les procédures et réactions en cas de découverte de menace imminente.
- ▮ Mise en place de mesures imprévisibles favorisées par la flexibilité offerte par les agents de sûreté.





CONTENU DES AXES STRATÉGIQUES DU PROGRAMME VISION SÛRETÉ

6

Aborder l'inspection filtrage comme un système intégré et cohérent

DÉTAIL DE L'AXE TRANSVERSAL

- | Éviter les effets compensatoires (effet négatif d'une mesure sur l'autre).
- | Aborder l'inspection filtrage non plus comme un processus dissocié de contrôle mais comme un système sociotechnique (agents, passagers, équipements) générant des signaux (alarmes, informations), permettant in fine de prendre des décisions (en agrégeant les signaux).
- | Permettre de superviser les opérations (en temps réel ou en analyse a posteriori) au niveau du PIF (indicateurs de sûreté, de capacité, de taux de satisfaction...).
- | Rendre le système plus résilient (face aux erreurs commises, à l'évolution de la menace).

CRITÈRES DE PRISE EN COMPTE

- | Étude d'impact de l'introduction de mesures sur le fonctionnement nominal du PIF. Une modélisation grâce à des outils de simulation peut rentrer dans ce cadre.
- | Collecte de signaux et d'indicateurs de performance permettant de faciliter la prise de décision sur le terrain (remontée automatique par réseau, ou dans le cadre de procédures formalisées de coopération entre les agents).

EXEMPLES ILLUSTRATIFS (LISTE NON EXHAUSTIVE) :

- | Assurer le suivi de l'historique des alarmes pour en améliorer leurs résolutions (transmission d'informations via écran de report par exemple, intégrant des informations sur les raisons ayant conduit à l'envoi à la feuille par exemple).
- | Création d'un niveau ultime de décision du PIF, agrégeant les informations obtenues lors de l'inspection filtrage (et éventuellement celles en provenance de l'inspection filtrage des bagages de soute).
- | Mise en réseau des équipements, avec outil de supervision.
- | Actions de prévention face aux cybers vulnérabilités.
- | Actions spécifiques de briefing et de débriefing des équipes d'agents de sûreté, dans le cadre d'une politique de culture de sûreté "facteurs humains".
- | Actions de communication envers tout le personnel sur la plateforme aéroportuaire pour faire de la sûreté une valeur partagée par tous.
- | Dans le cadre de déploiement de mesures aléatoires et imprévisibles, étude de cohérence et de proportionnalité des mesures.
- | Simulation numérique des opérations au poste d'inspection filtrage permettant de justifier des choix de déploiement, ou du dimensionnement, avant le lancement de tests opérationnels en milieu aéroportuaire.





CONTENU DES AXES STRATÉGIQUES DU PROGRAMME VISION SÛRETÉ



Améliorer l'efficacité globale du système

DÉTAIL DE L'AXE TRANSVERSAL

- | Optimiser l'ensemble des outils, moyens, actions mis en œuvre,
- | adapter les systèmes de sûreté aux spécificités locales,
- | augmenter le niveau de sûreté dans le respect des libertés individuelles et de l'éthique et proportionnellement au niveau de risque,
- | améliorer le bien-être des employés,
- | augmenter le niveau de confort et de facilitation pour les passagers,
- | augmenter la compétitivité des aéroports.

CRITÈRES DE PRISE EN COMPTE

- | Étude d'impact et de rentabilité socio-économique des mesures mises en œuvre.
- | Collecte de signaux et d'indicateurs de performance permettant de mesurer le niveau de sûreté, la productivité et la supervision (tests en situation opérationnelle, temps d'attente, débit, armement, préparation des passagers...).

EXEMPLES ILLUSTRATIFS (LISTE NON EXHAUSTIVE)

- | Étude d'impact des nouvelles mesures sur les libertés individuelles et communication des résultats sur la plateforme aéroportuaire.
- | Analyse coût / bénéfice des mesures déployées, prenant en compte la fidélisation du client et les dépenses dans les boutiques (étude de satisfaction ciblée).
- | Analyse financière des investissements en matériel, travaux, maintenance, opérateurs sur plusieurs années.
- | Étude d'impact socio-économique de plusieurs scénarios avant sélection d'une solution à mettre en œuvre, grâce à des simulations numériques.
- | Actions et étude d'impact de l'amélioration des conditions de travail des employés favorisant l'efficacité du système.



Annexe II

Typologie	Code	Tâches
Typologie no 1	T1	11.2.3.2 : inspection/filtrage du fret et du courrier
Typologie no 2	T2	11.2.3.1 (IFPBC) : inspection/filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés, et 11.2.3.2 : inspection/filtrage du fret et du courrier, et 11.2.3.5 : contrôles d'accès à un aéroport et opérations de surveillance et de patrouille.
Typologie no 3	T3	11.2.3.1 (IFPBC) : inspection/filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés, et 11.2.3.5 : contrôles d'accès à un aéroport et opérations de surveillance et de patrouille.
Typologie no 4	T4	11.2.3.1 (IFBS) : inspection/filtrage des bagages de soute
Typologie no 5	T5	11.2.3.1 (IFPBC) : inspection/filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés, et 11.2.3.3 : inspection/filtrage du courrier et du matériel des transporteurs aériens, des approvisionnements de bord et des fournitures d'aéroport, et 11.2.3.5 : contrôles d'accès à un aéroport et opérations de surveillance et de patrouille.
Typologie no 6	T6	11.2.3.1 (IFPBC) : inspection/filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés, et 11.2.3.3 : inspection/filtrage du courrier et du matériel des transporteurs aériens, des approvisionnements de bord et des fournitures d'aéroport, et 11.2.3.4 : inspections des véhicules, et 11.2.3.5 : contrôles d'accès à un aéroport et opérations de surveillance et de patrouille.
Typologie no 7	T7	11.2.3.1 : inspection/filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés et des bagages de soute, et 11.2.3.3 : inspection/filtrage du courrier et du matériel des transporteurs aériens, des approvisionnements de bord et des fournitures d'aéroport, et 11.2.3.4 : inspections des véhicules, et 11.2.3.5 : contrôles d'accès à un aéroport et opérations de surveillance et de patrouille.
Typologie no 8	T8	11.2.3.3 : inspection/filtrage du courrier et du matériel des transporteurs aériens, des approvisionnements de bord et des fournitures d'aéroport.
Typologie no 9	T9	11.2.3.5 : contrôles d'accès à un aéroport et opérations de surveillance et de patrouille.

Typologie no 10	T10	11.2.3.1 : inspection/filtrage des personnes, des bagages de cabine, des articles transportés et des bagages de soute, et 11.2.3.2 : inspection/filtrage du fret et du courrier, et 11.2.3.3 : inspection/filtrage du courrier et du matériel des transporteurs aériens, des approvisionnements de bord et des fournitures d'aéroport, et 11.2.3.4 : inspections des véhicules, et 11.2.3.5 : contrôles d'accès à un aéroport et opérations de surveillance et de patrouille.
--------------------	-----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bibliographie

Ouvrages généraux

- CARTOU Louis, *Droit aérien*, Presses universitaires de France, 1^{er} édition, 1963.
- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, 4^e édition, LGDJ, 2014.
- CLERGERIE Jean-Louis, GRUBER Annie, RAMBAUD Patrick, *L'Union européenne*, Précis Dalloz, 10^e édition, 2014.
- GERCY-TANDONNET Dominique, PIEDELIEVRE Stéphane, *Droit des transports*, LexisNexis, 2014.

Ouvrages spéciaux

- BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses universitaires de France, coll. le lien social, 2009.
- CARTER Raymond, *La sûreté des transports*, Presses universitaires de France, 1^e édition, 2008.
- DEBOVE Frédéric, RENAUDIE Olivier (dir), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, 2013.
- GRARD Loïc, *Droit communautaire des transports aériens*, 1^{er} édition, 1996, GLN Joly.
- ROUVILLOIS Frédéric, *L'externalisation ou comment recentrer l'Etat sur ses compétences essentielles*, Fondation pour l'innovation politique, 2008.
- VALLEMONT Serge, *Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Nathan, 1991.

Périodiques

- BERRIVIN Renaud et MUSSELIN Christine, « Les politiques de contractualisation et décentralisation », *Sociologie du travail*, 1996.
- BOTTINI Fabien, « L'impact du New public management sur la réforme territoriale », *RFDA* 2015, p717.
- BOUVIER Michel, « La révision générale des politiques publiques et la réforme de l'Etat », *AJDA.*, 25 fév. 2008, p. 329.
- BRACONNIER Stéphane et JUAN Muriel, « La situation des aéroports français après les réformes de 2004 et 2005-Premier bilan », *Revue juridique de l'économie publique* n° 663, avril 2009.
- BRONDEL Séverine, « Les grands axes de la modernisation de l'action publique », *AJDA*, 2012.
- BRISSON Jean-François, « Aéroports décentralisés et libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 2009.
- DELEBECQUE Philippe, « Le code-à droit constant- des transports : une œuvre monumentale encore perfectible », *Recueil Dalloz*, 2010, p.2715.
- DELVOLVE Pierre, « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2012, p 1058-1106.
- DGAC, « Programme Vision Sûreté, la recherche d'avancées concrètes pour faciliter les contrôles », *Aviation Civile magazine n° 370*, juillet 2014.
- DRYFUS Jean-David, « L'externalisation, éléments de droit public », *AJDA*, 2002, p 1215.
- LEMAIRE Eline, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, 2009, p.67.
- MOREAU Jacques, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA*, 1965.
- RENAUDIE, L'ordre public à Paris, *Archives philosophiques du droit*, Dalloz, 2015.
- ROYER Erwan, « A la Une-Transports-une loi pour renforcer la sécurité », *Juris tourisme*, n° 185, 2016, p 6.
- SCHICK Allen, "The spirit of reform, Managing the New Zealand State Sector in a Time of Chang", *State Services Commission and the Treasury*, 1996.

Articles de presse

Le Figaro

« Hausse du tourisme limitée par les attentats en 2015 », 8 avril 2016.

Le Monde

« Interview de Jean-Pierre Raffarin », 30 octobre 2002.

« Attentats : Bruxelles, capitale sous le choc ». 22 mars 2016.

La Tribune

« Portiques de sûreté Thalys : tous les voyageurs ne sont pas contrôlés (SNCF) », 25 janvier 2016.

« Sûreté : la SNCF doit-elle s'inspirer de l'aérien ? », 18 novembre 2015.

The World Post

« What Israeli Airport Security Can Teach the World », le 17 mars 2014.

Rapports

- GOLDBERG Daniel, GONZALES Didier, Rapport d'information n° 4068 *sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, A.N., déc. 2011.
- Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Etude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, octobre 2014.
- Cour des comptes, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, juillet 2008.
- Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, *L'essentiel en sûreté portuaire* 23 janvier 2012.
- DSAC, *Rapport d'activité 2014*, mai 2015.

- Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, DGAC, *Contenu des axes stratégiques du programme Vision sûreté*, 2015.
- Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité *Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire*, septembre 2015.
- *Libre blanc de la défense et de la sécurité nationale*, Odile Jacob, Doc.fr., 2008.
- *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale. Le livre blanc*, 2013, Paris, Doc.fr., 2013.
- Rapports Bonnemaïson, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, 17 décembre 1982.

Colloques

- AUBERTIN Christophe, LATOUR Xavier et VALLAR Christian (dir.) *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, colloque à la faculté de droit Paris V Descartes, jeudi 4 février 2016. <http://www.parisdescartes.fr/AGENDA/Fevrier-2016/Les-aspects-internationaux-de-la-securite-privee>
- GOHIN Olivier (dir.) *"L'état d'urgence, nécessité de la sécurité et de la défense"*, IPAG de Paris, CEDOCA, 31 mars 2016. http://www.u-paris2.fr/66429190/0/fiche__actualite/&RH=RECHERCHE
- LATOUR Xavier (dir.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, Paris, L'Harmattan, coll. Droit de la Sécurité et de la Défense, 2005.
- RAPOPORT Cécile (dir.), *L'espace ferroviaire unique européen. Quelle(s) réalité(s) ?*, Bruylant, 2015.
- ROUVILLOIS Frédéric et DEGOTTE Michel (dir.) *La privatisation de l'Etat*, CNRS éditions, Paris 2012.

Sites internet

Association des Aéroports de Langue Française Associés à Airport Council International

- <http://www.alfa-aci.com/presentation>, consulté le 03/03/2016.

Direction générale de l'aviation civile

- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Vision-Surete-un-programme-pour.html>, consulté le 25/03/2016 ;
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Surete-portuaire.html>, consulté le 22

Ecole nationale de l'aviation civile

- <https://inscription-certification.enac.fr/>, consulté le 17/03/2016

Législation et publications de l'UE

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Atr0028>, consulté le 19/03/2016.

Syndicat des entreprises privées de la sûreté aéroportuaire

- <http://www.sesa-surete.com/index.php?id=fr39>, consulté le 03/03/2016.

Thèse de doctorat

VALLEE Fabien, Thèse de doctorat en droit sur « *L'évolution juridique de la surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile en France*, sous la direction de Pierre-André Lecocq, École doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion, Université Lille 2, 2015.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	6
Section I : La sûreté aéroportuaire : un concept en mutation face aux nouvelles menaces terroristes.....	7
Section II / L'épineuse question de la sous-traitance de la sécurité en France.....	9
Section III/ La sûreté aéroportuaire en France	12
Titre I : L'encadrement de la sûreté aéroportuaire marqué par une diversité des acteurs.....	15
Chapitre I : Un désengagement de l'Etat dans la production normative	17
Section 1 : La diversification des normes applicables en matière de sûreté aéroportuaire	17
Paragraphe 1 : Le caractère global du droit de la sûreté aéroportuaire.....	17
A)Un droit complexe.....	17
B) Un droit composite	18
Paragraphe 2 :L'encadrement par le droit international	18
A) Le recul du droit interne.....	18
B)Le rôle des conventions internationales	19
Section 2 : La communautarisation du droit de la sûreté aéroportuaire	21
Paragraphe 1 : La lente prise en considération par l'Union européenne	22
A) Un premier mouvement ignorant le domaine de la sûreté	22
B)Le tournant des attentats du 11 septembre 2001	23
Paragraphe 2 : Le rôle prédominant de la réglementation européenne	25
A)Une réglementation particulièrement détaillée	25
B) Les nouvelles obligations incombant aux Etats.....	27
Chapitre II : La place incontournable des acteurs privés dans la mise en œuvre matérielle des mesures de sûreté.....	31
Section 1 : L'émergence progressive des acteurs privés de sûreté au sein des aéroports.....	31

Paragraphe 1 : La sûreté aéroportuaire, « laboratoire » de la privatisation.....	31
A)L'exécution des mesures de sûreté anciennement assurée par l'Etat	32
B) La délégation par étapes : des biens aux personnes	32
Paragraphe 2 : L'organisation de la sûreté privée aéroportuaire.....	38
A)Un secteur économiquement important marqué par la prédominance des plates-formes parisiennes	39
B) Le problème de la diversité des profils des agents de sûreté : la recherche d'une plus grande rationalité.....	40
Section 2 : La mise en œuvre des mesures de sûreté repensée par le projet « Vision Sûreté ».....	43
Paragraphe 1 : La technique de l'inspection filtrage.....	43
A)L'articulation entre le contrôle des passagers et la gestion des flux	43
B)Les nouveaux équipements en développement	46
Paragraphe 2 : La recherche d'une cohérence entre l'humain et la machine	49
A)Un filtrage des produits prohibés au détriment d'une prise en compte des comportements	50
B)Le développement des expérimentations en matière d'analyse des comportements	51
Titre II : Le rôle de surveillance des mesures de sûreté : nouveau paradigme de l'action des autorités publiques.....	55
Chapitre I : L'activité de surveillance exercée par les autorités publiques sur la mise en œuvre des mesures de sûreté	57
Section 1 : La diversité des autorités publiques intervenant en matière de sûreté aéroportuaire	57
Paragraphe 1 : L'élaboration d'une coordination de l'action des autorités publiques	57
A)Le rôle primordial de la DGAC dans l'animation du réseau sûreté.....	59
B)Les attributions aux préfets d'une mission de coordination.....	60
Paragraphe 2 : La répartition des compétences entre services.....	63
A)L'intervention de la GTA en zone « côté piste »	64
B)Le contrôle de la PAF en zone « côté ville ».....	65
Section 2 : L'encadrement des activités privées de sûreté	67

Paragraphe 1 : La surveillance des personnes morales et physiques	68
A)La délivrance d'agrément aux personnes morales.....	68
B)La délivrance de certifications aux personnes physiques.....	71
Paragraphe 2 : La mise en œuvre des tests opérationnels	75
A)L'analyse de la performance d'un système de sûreté	75
B)Les sanctions en cas d'écart	77
Chapitre II : La sûreté aéroportuaire, un possible modèle de la future organisation des politiques de sécurité en France	80
Section 1 : La fonction de surveillance : un recentrage de l'État sur ses missions essentielles	80
Paragraphe 1 : Un contrôle des activités de sûreté externalisées.....	81
A)La mise en œuvre du New Public Management en matière de sûreté	81
B)L'audit et l'inspection : techniques de contrôle des activités de sûreté externalisées	82
Paragraphe 2 : Concentrer la puissance de l'Etat sur ses fonctions régaliennes .	82
Section 2 : Un exemple intéressant d'autres domaines relatifs à la sûreté.....	83
Paragraphe 1 : La sûreté ferroviaire	84
Paragraphe 2 : La sûreté portuaire	86
CONCLUSION GENERALE	89
Table des annexes	91
Bibliographie.....	100
Table des matières	105