

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE»**

COM(2010) 311 final

(2011/C 107/10)

Rapporteur: **BERNARDO HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 15 juin 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil relative à l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE»*

COM(2010) 311 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2011.

Lors de sa 469<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2011 (séance du 16 février 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE admet qu'il est nécessaire que la sécurité aérienne soit un bien juridique à protéger, mais estime que la Commission devrait adopter en la matière une approche plus globale dans laquelle «l'échange d'informations et l'analyse des facteurs humains» constitueraient aussi des éléments essentiels, ne se limitant pas à l'utilisation de technologies qui suscitent de sérieux doutes et risques qui n'ont, à ce jour, pas encore été écartés.

1.2 L'utilisation de ce type de scanner pourrait porter particulièrement atteinte à la protection des droits fondamentaux s'agissant de la dignité humaine, de la vie privée et de la protection des données, en raison du stockage, de l'impression, de la transmission ou de la conservation indus des images qui pourraient être diffusées ultérieurement. Le Comité estime que, dans les autres circonstances, le passager devrait avoir le droit de choisir de se soumettre à ce type de contrôle ou non (*opt out*) et, quel que soit son choix, il devrait conserver le droit de voler. En tout état de cause, il y a lieu d'établir des garanties juridiques solides pour que les personnes choisissant de refuser ce type de contrôle n'aient pas à subir d'autres désagréments tels que de longues attentes aux files des contrôles ou des fouilles minutieuses.

1.3 En ce qui concerne la protection de la santé, le CESE demande à la Commission de fournir des études concluantes concernant l'impact potentiel de ces dispositifs sur la santé des passagers et des membres du personnel fréquemment soumis à ces contrôles du fait de leur profession, car en cas de doute, il vaudrait mieux utiliser un autre type d'équipement.

1.4 Le Comité rappelle à la Commission que la communication ne fait pas allusion au recours effectif qu'elle doit garantir à

la partie la plus faible, à savoir le passager utilisant les lignes aériennes et aéroports, car sans garanties procédurales suffisantes, les droits individuels ne peuvent être assurés.

1.5 Le Comité est d'avis qu'il convient d'étudier sérieusement d'autres possibilités que l'utilisation des scanners de sûreté ou des scanners corporels. L'une d'entre elles consiste à utiliser des dispositifs techniques qui permettent de localiser schématiquement et de reconnaître des sources de danger, dont une palpation de sécurité peut ensuite préciser plus avant la nature.

## 2. Introduction et contenu de la communication

2.1 La communication de la Commission aborde le thème des scanners de sûreté, faisant suite à leur utilisation croissante et réglementée au niveau national dans les aéroports de l'Union européenne.

2.2 Selon la Commission, seules les normes européennes communes en matière de sûreté aérienne peuvent constituer un cadre de nature à assurer une approche harmonisée de l'utilisation des scanners de sûreté dans les aéroports.

2.3 La Commission estime que la sûreté aérienne est confrontée actuellement à de nouveaux types de menaces auxquelles les technologies de sûreté traditionnellement utilisées dans les aéroports ne permettent pas de donner une réponse adéquate et efficace. Par conséquent, certains États membres ont commencé à tester et à installer des scanners de sûreté dans leurs aéroports. Il en résulte que des règles différentes sont actuellement appliquées dans l'ensemble de l'Union européenne.

2.3.1 «Scanner de sûreté» est une formule générique désignant une technologie permettant de détecter des objets portés sous les vêtements. Plusieurs formes de rayonnement se distinguant par des longueurs d'onde différentes et par l'énergie qu'elles émettent sont utilisées afin de pouvoir déceler tout objet distinct de la peau humaine.

2.4 Conformément au droit de l'UE, les États membres peuvent instaurer l'utilisation de scanners de sûreté dans leurs aéroports soit i) en exerçant leur droit d'appliquer des mesures de sûreté plus strictes que les obligations résultant de la législation de l'UE en vigueur, soit ii) en exerçant temporairement leur droit d'expérimenter de nouveaux procédés techniques ou de nouvelles méthodes pour une durée maximale de 30 mois.

2.5 En ce qui concerne la santé, et plus particulièrement l'utilisation de rayonnements ionisants, la législation européenne fixe, en vertu du traité Euratom, des seuils aux doses de rayonnement autorisées (annuellement et au cas par cas). Elle dispose que l'exposition des personnes à des rayonnements doit répondre à des considérations légitimes et qu'il y a lieu de prendre des mesures de protection pour faire en sorte que cette exposition soit aussi faible que possible.

2.6 La Commission indique que le principe fondamental des réglementations européennes et internationales réside dans l'idée que les objets dangereux tels que les armes, les couteaux ou les explosifs (les «articles prohibés») ne doivent pas être introduits dans un avion.

2.6.1 Ce cadre réglementaire commun envisage la mise en place d'un «contrôle unique de sûreté», déjà instauré dans certains États membres de l'Union européenne mais pas encore complètement, qui constituera à l'avenir, tant pour le secteur aérien que pour les passagers, le principal élément de facilitation.

2.7 Conformément au cadre juridique actuel de l'UE en matière de sûreté aérienne, les États membres et/ou les aéroports reçoivent une liste de méthodes et de technologies d'inspection/filtrage et de contrôle parmi lesquelles ils doivent choisir celles qui leur sont nécessaires pour remplir de manière efficace et effective leurs tâches en matière de sûreté aérienne.

2.7.1 La Commission note que la législation actuelle ne permet pas aux aéroports de remplacer systématiquement par des scanners de sûreté toute méthode ou technologie d'inspection/filtrage reconnue. Seule une décision de la Commission, soumise à la procédure de comitologie et appuyée par les États membres et le Parlement européen, peut constituer un fondement autorisant l'utilisation de scanners de sûreté comme méthode supplémentaire admissible pour garantir la sûreté aérienne.

### 3. Observations

3.1 Le CESE émet d'importantes et de sérieuses réserves quant à l'approche de la communication de la Commission. En principe, il est opposé à l'éventuelle adoption et mise en œuvre d'un futur règlement qui pourraient entraîner des charges élevées pour les particuliers, touchant à l'exercice de

leurs droits fondamentaux. Or comme il s'agit en l'occurrence de technologies très évolutives, le Comité ne pourrait être favorable à un système de contrôle de sécurité utilisant des technologies moins intrusives que si ce dispositif était complètement fiable, ne portait pas atteinte aux droits fondamentaux et ne mettait pas en danger la santé des personnes.

3.1.1 Plus particulièrement, le Comité épingle au moins quatre aspects de la communication présentant de sérieuses lacunes juridiques.

3.1.2 Tout d'abord, le Comité émet des doutes quant à l'adéquation de l'objectif principal de l'acte législatif en question (l'introduction généralisée dans tous les aéroports de l'UE des «scanners de sûreté») pour atteindre le niveau maximum de sûreté aérienne. Même si, selon la Commission, l'introduction des scanners était facultative, les passagers n'auraient pas le choix de se soumettre ou non à ce contrôle. Avant l'adoption d'une mesure de cette nature, il convient d'appliquer le «test de proportionnalité» entre la nécessité de son adoption et d'autres aspects tels que les coûts que peut entraîner l'utilisation de ces scanners de sûreté. Dans les conditions actuelles, la mise en place de ces systèmes (coût d'acquisition de l'équipement de base et des logiciels complémentaires) dans tous les aéroports de l'UE s'avère très onéreuse pour les pouvoirs publics, compte tenu des doutes sérieux sur la fiabilité de ces systèmes, la santé des personnes et l'atteinte aux droits fondamentaux. Étant donné le caractère fortement évolutif de ce marché, le CESE estime qu'il est plus rationnel d'attendre l'apparition de technologies plus perfectionnées, moins intrusives et répondant mieux à l'objectif à atteindre, soit la sûreté aérienne. Le Comité est d'avis qu'il convient d'étudier sérieusement d'autres possibilités que l'utilisation des scanners de sûreté ou des scanners corporels. L'une d'entre elles consiste à utiliser des dispositifs techniques qui permettent de localiser schématiquement et de reconnaître des sources de danger, dont une palpation de sécurité peut ensuite préciser plus avant la nature.

3.1.3 En deuxième lieu, le Comité émet des réserves par rapport à la stricte limitation des droits fondamentaux découlant de la mise en œuvre future du règlement. Malheureusement, dans une juridiction de Floride utilisant un système à ondes millimétriques, les agents ont conservé 35 000 images, qui ont été diffusées sur internet, violant ainsi les droits fondamentaux de milliers de personnes.

3.1.4 Enfin, le choix du type d'acte que fait la Commission peut être remis en question tout comme la procédure d'adoption.

3.2 En somme, à la lumière des critères largement établis dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et dans celle de la Cour européenne des droits de l'homme, il semble que la communication de la Commission ne respecte pas pleinement les trois critères – nécessité, proportionnalité et légalité – devant être réunis pour toutes les mesures adoptées par les pouvoirs publics d'une Union (ou d'un État) de droit, pour qu'elles ne réduisent ou ne limitent pas l'exercice des droits et des libertés des personnes.

3.2.1 En ce qui concerne le premier aspect mentionné, de sérieuses réserves sont émises au sujet de la relation incertaine entre la mesure proposée (l'introduction des «scanners de sûreté») et la réalisation de normes de sûreté aérienne plus élevées.

3.2.2 La Commission elle-même reconnaît explicitement dans sa communication, lorsqu'elle évalue l'impact de l'introduction de nouvelles méthodes et technologies à la suite de différents incidents attentant à la sécurité aérienne ces dernières années, que cela «s'avère de plus en plus inefficace» et plaide *a contrario* pour une «approche plus globale dans laquelle l'amélioration de l'échange d'informations et de l'analyse de facteurs humains ... constituerait un élément essentiel».

3.2.3 Cette optique coïncide, et ce n'est pas un hasard, avec la position du contrôleur européen de la protection des données qui, à la requête de la Commission européenne, a élaboré un rapport *ad hoc* sur la réglementation controversée et a défendu cette approche dans tous ses avis relatifs à l'application de mesures de sécurité européennes face aux menaces terroristes.

3.2.4 Il y a lieu de trouver un équilibre entre la nécessité d'une approche européenne du problème de la sécurité aérienne dépourvue de toute discrimination et la mise en place définitive du «contrôle unique de sûreté», dans le respect des droits fondamentaux, en particulier en ce qui concerne le consentement à se soumettre volontairement aux contrôles utilisant ces technologies.

3.2.5 La position du groupe de travail de l'article 29, institué par la directive 95/46/CE est encore plus ferme. Dans le cadre de sa consultation adoptée le 11 février 2009, il affirme que ces scanners ne représentent pas une alternative à d'autres méthodes déjà utilisées pour détecter les éléments présentant une menace pour la sûreté aérienne, et arrive à la conclusion qu'il n'existe aucun élément à ce jour démontrant la nécessité de remplacer les dispositifs de contrôle actuels dans les aéroports par ces scanners.

3.3 Par ailleurs, le Comité exprime son désaccord quant à l'impact sévère que la mise en œuvre de la proposition découlant de la communication pourrait avoir sur l'exercice des droits fondamentaux.

3.3.1 Les droits fondamentaux concernés contrastent également avec l'analyse approfondie consacrée à l'évaluation du coût économique de l'installation des scanners dans les aéroports pour justifier de manière fondée leurs avantages.

3.3.2 Il s'agit ici de trouver le bon équilibre entre la liberté et la sécurité. Cela exige une interprétation minutieuse de la législation pour différentes raisons.

3.3.3 Tout d'abord, les droits et les libertés les plus touchés font partie, presque tous, de ce que la Cour européenne des droits de l'homme considère comme le noyau dur intouchable de l'ordre public instauré par la Convention européenne des droits de l'homme.

3.3.4 Par conséquent, toute restriction de ces droits doit s'appliquer de manière exceptionnelle, quand il n'existe pas de marge de manœuvre pour d'autres alternatives juridiquement moins contraignantes, et doit être soumise à des contrôles supranationaux et être compatible avec les pratiques d'une société démocratique avancée. En tout état de cause, la Commission devra, dans le futur règlement, prévoir des procédures sommaires et de préemption ou se référer aux procédures qui existent déjà dans les États membres, pour remédier aux éventuelles violations des droits fondamentaux.

3.3.5 Par ailleurs, comme l'indique l'avocate générale SHARPSTON dans ses conclusions sur le cas C-345/06 (Heinrich), également en rapport avec l'adoption d'un acte législatif de la Commission européenne sur la sûreté aérienne, il est hors de propos dans l'UE d'avancer des arguments justifiant la suspension ou la limitation des garanties des droits fondamentaux afin de prévenir les risques menaçant la sécurité publique qui peuvent être particulièrement élevés en des périodes ou des circonstances difficiles.

3.4 Le CESE est particulièrement préoccupé par la santé des passagers et des membres du personnel qui sont soumis à l'effet de ces contrôles du fait de leur profession. Aussi, le Comité demande que l'utilisation répétée d'appareils sophistiqués soit confiée à un personnel dûment qualifié. À cet égard, de bonnes conditions de travail et de rémunération sont cruciales. L'emploi de personnel qualifié contribuerait à réduire le nombre de contrôles répétés au moyen de portiques de sécurité, ainsi que les risques pour la santé qui y sont liés.

3.5 Le CESE espère que la proposition de la Commission établira un niveau élevé de protection de la santé sur la base de recherches et d'avis scientifiques, dûment contrôlés, concluants, fiables et satisfaisants pour les passagers et sur la base du principe d'une exposition la plus faible possible aux éventuels effets dommageables. En outre, il y aura lieu de prévoir des règles spéciales pour les passagers sensibles ou vulnérables, comme les femmes enceintes, les enfants, les personnes handicapées ou qui souffrent de maladies rendant ce type de contrôle déconseillé.

3.6 Enfin, il n'y a aucune preuve concluante certifiant que l'utilisation des scanners ne nuit pas à la santé des personnes, et aucun code de bonnes pratiques n'a été adopté en la matière – pour le cas où l'utilisation de ces scanners se généraliserait – conformément aux exigences du droit à la protection des données personnelles. Dans cette optique, la Commission doit approfondir le contenu des protocoles élaborés afin d'y inclure les réponses appropriées aux préoccupations concernant le respect des droits fondamentaux et porter ces droits de manière adéquate à la connaissance générale des passagers, en particulier le fait que l'utilisation des scanners est strictement facultative et en aucun cas obligatoire.

3.6.1 En tout état de cause, il y a lieu d'offrir le choix de ne pas passer le contrôle utilisant les scanners et d'établir des garanties juridiques solides pour que les personnes choisissant cette option ne subissent d'autres désagréments tels que de longues attentes aux files des contrôles ou des fouilles minutieuses. Ces deux dispositions ne figurent pas dans la communication de la Commission.

3.7 Un autre aspect qui suscite une certaine perplexité, est l'approche terminologique et la présentation thématique de la proposition de la Commission.

3.7.1 La Commission utilise *ex novo* la formule «scanners de sûreté» qui remplace celle de «scanners corporels» utilisée précédemment dans le cadre de la consultation publique qu'elle a réalisée sur cette question comme l'exigeait la résolution du Parlement européen du 23 octobre 2008.

3.7.2 Ce changement terminologique est une façon de rendre la communication à l'examen politiquement plus attrayante en vue de son adoption, comme le montre la prise de position de la Commission en faveur de l'introduction de ces appareils dans les mesures de sûreté aérienne à appliquer dans les aéroports des États membres de l'UE.

3.7.3 C'est ainsi que, par exemple au paragraphe 34 de la communication, la Commission affirme que les scanners pourraient remplacer complètement les autres techniques utilisées dans le cadre de la sûreté aérienne.

3.7.4 De même, elle indique au paragraphe 45 de la communication que, compte tenu des technologies actuellement disponibles, «il apparaît clairement» que ces appareils «porteraient au maximum la probabilité de déceler les menaces et qu'ils permettraient d'améliorer la prévention de façon considérable».

3.7.5 La Commission répète au paragraphe 82 que la généralisation de leur utilisation permettrait aux grands aéroports de disposer «d'une plus grande marge de manœuvre et de plus de possibilités pour améliorer la sûreté aérienne».

3.7.6 Compte tenu des incertitudes de natures diverses qui entourent l'utilisation de ces appareils et de leur impact indéniable sur les droits et les libertés publics des personnes, il serait plus approprié de présenter un texte éclectique décrivant l'état de la question et les alternatives possibles d'une manière plus objective.

3.7.7 Ces particularités relatives à la technique de rédaction utilisée par la Commission dans sa communication ont une incidence sur le dernier des aspects mentionnés plus haut, qui concerne tant le choix du type d'acte (un règlement) que l'adéquation du procédé choisi pour son adoption (une procédure de comitologie).

3.8 En somme, la communication suscite des doutes sérieux non plus sur sa légalité mais bien sur sa légitimité.

3.8.1 La Commission peut certes agir dans ce domaine sur la base des compétences qui lui sont attribuées en vertu de l'article 4.2 du règlement n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil.

3.8.2 Néanmoins, la Commission devrait être extrêmement prudente lors de l'élaboration d'une proposition aussi controversée, en particulier à la lumière des expériences récentes suite auxquelles, à l'issue de contestations juridiques, elle s'est vue obligée de modifier ses propres actes dans ce domaine.

3.8.3 Dans ces circonstances, il semblerait plus approprié de choisir une décision visant tous les États membres, voire même une recommandation, dans le but de fournir une plus grande marge de manœuvre aux autorités compétentes et de laisser plus de temps pour tester les scanners (sur une base volontaire).

3.8.4 De même, il convient de souligner que la procédure de comitologie suivie par la Commission en vue d'adopter la future proposition législative, bien que juridiquement valide, est trop restreinte et obscure lorsqu'il s'agit d'élaborer un acte aussi spécifique.

3.8.5 Cela est d'autant plus important que le traité de Lisbonne, au nouvel article 290 du TFUE, jette les bases d'un nouveau mécanisme pour l'exercice par la Commission des pouvoirs délégués par le Conseil et le Parlement européen qui habilite ces derniers à révoquer la délégation sans justification (article 290, paragraphe 2, lettre a)). Dans ce contexte, la Commission devrait se demander, si l'impact considérable sur le patrimoine juridique des citoyens qui résulterait de l'entrée en vigueur de la proposition de règlement, ne devrait pas bénéficier d'un cadre institutionnel plus large et plus ouvert au débat public avec toutes les parties concernées et à la concurrence idéologique entre les partis politiques représentatifs comme l'entend la démocratie parlementaire, dans laquelle le Parlement européen, lors du débat sur les droits fondamentaux doit jouer un rôle de premier plan, qui bien sûr n'est pas conforme à la procédure de comitologie.

Bruxelles, le 16 février 2011.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON