

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système de certification européen pour les équipements d'inspection/filtrage utilisés aux fins de la sûreté aérienne»

[COM(2016) 491 final – 2016/0236 (COD)]

(2017/C 125/04)

Rapporteur: **Stefan BACK**

Consultation	Parlement européen, 15.9.2016 Conseil, 24.10.2016
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	13.1.2017
Adoption en session plénière	25.1.2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	138/1/3

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) réitère son soutien au plan d'action 2012 en faveur d'un secteur industriel de la sécurité innovant et compétitif (ci-après le «plan d'action») ⁽¹⁾.

1.2. Le CESE attire également l'attention sur le programme européen en matière de sécurité ⁽²⁾ et exprime une nouvelle fois son soutien au plan d'action contre le trafic et l'usage illicites d'armes à feu et d'explosifs, ainsi qu'à la proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3. Sous réserve des remarques ci-après, le CESE se félicite désormais également de l'objectif de la proposition de la Commission relative à un règlement établissant un système de certification européen pour les équipements d'inspection/filtrage utilisés aux fins de la sûreté aérienne ⁽⁵⁾ (ci-après la «proposition»), en tant que première étape dans la mise en œuvre du plan d'action. Il salue l'objectif de la proposition, qui vise à mettre en place un système de réception par type des équipements d'inspection/de filtrage au moyen d'un guichet unique de certification, afin de simplifier l'introduction des produits sur le marché, de réduire les coûts, d'accroître le volume du marché et d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne des produits de sécurité.

1.4. Le CESE regrette cependant que la proposition ne prévoit pas d'autorité unique de l'Union, compétente en matière de réception, avec service technique intégré, ce qui aurait permis une optimisation de l'efficacité et une réduction des coûts. Le CESE émet de fortes réserves quant à l'efficacité de l'utilisation des ressources dans le cadre de la solution proposée consistant à scinder les services techniques et les autorités compétentes en matière de réception.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final (JO C 76 du 14.3.2013, p. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final — Mettre en œuvre le programme européen en matière de sécurité: plan d'action de l'UE contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs, et COM(2015) 625 final — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme.

⁽⁴⁾ JO C 177 du 18.5.2016, p. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5. Le CESE regrette en outre que la possibilité prévue à l'article 6 du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ⁽⁶⁾ d'imposer des exigences plus strictes au niveau national que le niveau de base prévu par ledit règlement, qui a expressément été saluée par le CESE dans son avis ⁽⁷⁾ sur la proposition de ce règlement, ne soit pas reprise dans la proposition.

1.6. Le CESE déplore le fait que les considérations liées au marché intérieur semblent avoir pris le pas sur les préoccupations en matière de sécurité, au point même de ne pas accorder la possibilité d'autoriser des exigences de sécurité nationales supplémentaires en vue de sauvegarder des intérêts nationaux «vitaux», conformément à l'article 114, paragraphe 10, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

1.7. À cet égard, le CESE déplore également que le TFUE ne permette pas d'action nationale spécifique pour protéger des intérêts nationaux essentiels contre les actes de terrorisme, comme cela s'applique aux équipements militaires, au titre de l'article 346 du TFUE, ou aux marchés publics, en vertu de l'article 15 de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics ⁽⁸⁾.

1.8. Le CESE s'interroge sur la pertinence de la disposition de l'article 24, paragraphe 3, de la proposition, qui souligne que la Commission préside le comité de coordination des services techniques, compte tenu de la nature complexe et du caractère hautement technique des questions qui devront être traitées par ses services.

1.9. Sur ce point, le CESE déplore également qu'aucune attention ne semble avoir été accordée à la possibilité d'inclure dans la proposition un système d'échange d'informations et de coordination entre les différentes autorités nationales compétentes en matière de réception.

1.10. Le CESE se pose la question de savoir si la mesure dans laquelle la proposition autorise le recours à des actes délégués en vue de modifier les dispositions techniques va au-delà de ce qui est autorisé en vertu de l'article 290, paragraphe 1, du TFUE. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'article 27, point a), de la proposition, qui ne fixe pas de limites à la portée ou à la nature des nouvelles exigences de performance, susceptibles de figurer à l'annexe I de la proposition par voie d'actes délégués.

1.11. En tout état de cause, le CESE fait observer que, s'il s'agit de légiférer dans ce domaine, la Commission devra disposer de la compétence technique nécessaire pour garantir la qualité des actes législatifs.

1.12. Le CESE salue, en principe, la proposition selon laquelle l'Union européenne devrait s'efforcer de devenir un membre à part entière de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC). Toutefois, compte tenu du fait que l'actuelle constitution de la CEAC n'autorise que des États en tant que membres, que l'adhésion à la CEAC va au-delà des seuls États membres de l'Union européenne, et que le résultat d'une telle négociation d'adhésion ne peut être tenu pour acquis, il pourrait être plus réaliste d'affirmer que l'Union européenne devrait prendre les mesures qui s'imposent en vue d'obtenir la qualité de membre de la CEAC.

1.13. Le CESE a pris acte de la disposition de la proposition en faveur d'une durée moyenne maximale de six mois entre l'introduction d'une demande de test par les services techniques et la livraison des résultats de ce test à l'autorité compétente en matière de réception. Le CESE suggère qu'une meilleure option consisterait à ce que le service technique procède à une première évaluation de toute demande afin de déterminer le temps nécessaire pour procéder au test et en informe le demandeur dans un délai fixé. Au cas où le délai ainsi fixé pour le test ne peut être respecté, il y a lieu d'en informer le demandeur et de lui communiquer les motifs de ce retard.

1.14. Le CESE observe que le système de la CEAC pour l'évaluation des produits fonctionne désormais correctement et que la question de la valeur ajoutée d'un système de réception par type propre à l'UE, à des fins d'exploitation, se pose dès lors. Cette observation ne remet pas en cause les objectifs du marché intérieur définis dans la proposition.

1.15. Pour les motifs invoqués, le CESE nourrit des doutes quant à la valeur ajoutée de la proposition dans sa forme actuelle et invite donc la Commission à reconsidérer son contenu en vue de la prise en compte des observations formulées dans le présent avis.

⁽⁶⁾ JO L 97 du 9.4.2008, p. 72.

⁽⁷⁾ JO C 185 du 8.8.2006, p. 17.

⁽⁸⁾ Voir également la communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité (actuel article 346 du TFUE) dans le domaine des marchés publics de la défense [COM(2006) 779 final] (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).

2. Introduction

2.1. La proposition constitue une étape vers la mise en œuvre du plan d'action ⁽⁹⁾. Les objectifs du plan d'action sont les suivants:

- surmonter la fragmentation du marché par la création de normes de certification/internationales à l'échelle de l'Union, harmoniser les procédures de certification/d'évaluation de la conformité, et exploiter les synergies entre les technologies de sécurité et de défense,
- réduire l'écart entre la recherche et le marché,
- améliorer l'intégration de la dimension sociale par le dépistage précoce de l'impact social, y compris les effets éventuels sur les droits fondamentaux.

2.2. Un objectif important du plan d'action est de mettre un terme à la fragmentation du marché de la sécurité en créant des systèmes de certification à l'échelle de l'Union en ce qui concerne les technologies de la sécurité, en commençant par les systèmes d'alarme et les équipements aéroportuaires de détection, ce qui doit être atteint par la mise en place d'un système de guichet unique en vue de l'obtention de la certification de l'octroi de l'accès au marché pour le produit certifié, dans l'ensemble de l'Union. Il en résulterait une simplification, une réduction des coûts de certification, une augmentation des volumes du marché intérieur et, par conséquent, une amélioration de la compétitivité par rapport aux produits américains et chinois qui ont l'avantage de volumes plus importants sur de grands marchés intérieurs.

2.3. Le programme européen en matière de sécurité ⁽¹⁰⁾ approuve le plan d'action dès lors qu'il s'agit de soutenir des actions telles que la formation, le financement, la recherche et l'innovation.

2.4. Le programme européen en matière de sécurité comporte un large éventail de mesures consistant à lutter contre le financement du terrorisme ainsi que contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs, et d'autres mesures pour protéger les citoyens et les infrastructures critiques, notamment un plan d'action contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs et une proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme ⁽¹¹⁾.

2.5. La proposition introduit un système de certification reposant sur des exigences communes de performance, des méthodes communes d'essai, et l'accréditation des laboratoires d'essai (services techniques).

2.6. Les exigences de performance sont celles prévues au titre du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹²⁾ relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et de ses actes d'exécution (article 4 et annexe I de la proposition).

2.7. Les méthodes d'évaluation sont celles qui sont développées dans le cadre du processus commun d'évaluation (CEP, Common Evaluation Process) approuvé par la CEAC.

2.8. Tous les États membres devront disposer d'une autorité compétente en matière de réception, et ce pour tous les aspects relatifs à la réception des équipements (article 6 de la proposition). Les États membres n'imposent pas de prescriptions supplémentaires pour les équipements certifiés (article 4 de la proposition).

2.9. La proposition établit une procédure applicable aux équipements présentant un risque au niveau national ou non conformes au type couvert par la certification (articles 17 à 19 de la proposition).

3. Observations générales

3.1. Le CESE s'est déjà félicité du plan d'action ⁽¹³⁾, du programme européen en matière de sécurité, du plan d'action contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs, et de la proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final intitulée «Mettre en œuvre le programme européen en matière de sécurité: plan d'action de l'UE contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs» et COM(2015) 625 final intitulée «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme».

⁽¹²⁾ Voir note 6 de bas de page.

⁽¹³⁾ Voir note 1 de bas de page.

⁽¹⁴⁾ Voir note 4 de bas de page.

3.2. Le CESE salue aujourd'hui également l'intention, figurant dans la proposition, de mettre en œuvre le plan d'action grâce à la relance de l'industrie européenne du secteur de la sécurité, en repoussant les frontières du marché intérieur et en améliorant la compétitivité de cette industrie.

3.3. Le CESE se félicite que la proposition ait pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne de la sécurité et de simplifier les procédures administratives en introduisant un guichet unique en matière de certification, afin de réduire les coûts et de créer un plus grand marché intérieur. Le CESE prend note de l'accent placé sur le marché intérieur et la compétitivité, et du fait que les questions de sécurité sont traitées principalement dans la perspective que l'augmentation de la compétitivité du secteur peut améliorer ses possibilités d'innovation et de développement de nouveaux produits.

3.4. Le CESE approuve l'approche suivie par la proposition de légiférer sur les exigences de performance et de tirer parti des méthodes d'essai communes élaborées par la CEAC, et convient que le caractère classifié d'une grande partie des textes législatifs rend cette approche nécessaire. Le CESE n'en est pas moins d'avis que la proposition pourrait être améliorée sur plusieurs points importants.

3.5. Le CESE regrette dès lors que la possibilité prévue par l'article 6 du règlement (CE) n° 300/2008, pour un État membre, d'appliquer des mesures plus strictes que les normes de base communes figurant dans la proposition ne soit pas reprise dans la proposition. Ni les procédures applicables aux équipements présentant un risque au niveau national ni la procédure de sauvegarde de l'Union ne sont susceptibles de résoudre ce type de problème.

3.6. Le CESE rappelle à cet égard qu'il a expressément approuvé la possibilité d'autoriser les États membres à adopter des mesures plus strictes, conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 300/2008, dans son avis sur la proposition relative à ce règlement ⁽¹⁵⁾.

3.7. Le CESE est conscient des difficultés qu'implique le fait d'autoriser des exigences nationales supplémentaires en ce qui concerne les produits couverts par des critères harmonisés, mais attire toutefois l'attention sur la possibilité offerte par l'article 114, paragraphe 10, du TFUE d'autoriser des exigences nationales, qui découle de la nécessité de protéger des intérêts nationaux en matière de sécurité, par exemple, mais pour une durée limitée uniquement.

3.8. Le CESE prend acte du fait que les parlements de deux États membres au moins ont, dans des propositions d'avis motivés au titre du contrôle de subsidiarité, dont l'une a été soumise, évoqué la nécessité d'être en mesure d'adapter les exigences de sécurité conformément aux différents niveaux d'exposition à un risque dans les différents États membres ⁽¹⁶⁾. Cela signifie qu'il peut être nécessaire de renforcer les exigences en matière de sécurité en introduisant de nouvelles caractéristiques et des normes supérieures de performance des équipements, y compris les équipements d'inspection/de filtrage dans les aéroports, par rapport aux normes standard de l'UE en la matière.

3.9. Le CESE estime que, lors de la mise en œuvre d'une politique qui vise à améliorer la protection contre les actes de terrorisme, cet objectif doit être considéré comme un élément essentiel de toute mesure proposée. Toute stratégie de politique industrielle liée à cet objectif doit être considérée comme étant subordonnée à l'objectif de lutte contre le terrorisme.

3.10. Dès lors, il doit être clairement possible pour les États membres de prendre des initiatives distinctes visant à faire face à des menaces terroristes, y compris en imposant de nouvelles exigences concernant les équipements d'inspection/de filtrage dans les aéroports, plus strictes que les normes standard en matière de certification. Les articles 17 et 18 de la proposition ne sont pas liés à cette problématique et n'accordent pas suffisamment de liberté d'appréciation aux États membres pour leur permettre de se protéger contre les menaces terroristes. Le CESE est conscient du fait que le TFUE, dans sa forme actuelle, ne contient pas de règles spécifiques permettant aux équipements de sécurité de déroger aux règles régissant le marché intérieur pour des raisons de protection d'intérêts nationaux «vitaux», étant donné que l'article 346 du TFUE ne prévoit une telle possibilité qu'en ce qui concerne les équipements militaires, tandis que les dispositions de la directive 2014/24/UE (article 15) ne concernent que les marchés publics ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Voir note 6 de bas de page.

⁽¹⁶⁾ Avis motivés de la Chambre des communes (House of Commons) du Parlement du Royaume-Uni daté du 1^{er} novembre 2016 (repris dans le document 14180/16 du Conseil) et de l'Assemblée nationale française, n° 4060 rect. Proposition de résolution européenne.

⁽¹⁷⁾ Communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité (actuel article 346 TFEU) dans le domaine des marchés publics de la défense, page 6, note 10 de bas de page. La directive 2004/18/CE a depuis été remplacée par la directive 2014/24/UE [COM(2006) 779 final].

3.11. Le CESE prend note du fait que la proposition permet à la Commission d'adopter des actes délégués pour modifier l'annexe I afin de tenir compte de l'introduction de nouvelles exigences de performance relatives aux équipements d'inspection/de filtrage de sûreté aérienne [article 27, point a)] et de modifier les annexes du règlement afin de les adapter à l'évolution des connaissances scientifiques et techniques [article 27, point b)]. L'article 290, paragraphe 1, du TFUE limite la délégation aux éléments non essentiels de l'acte juridique concerné, y compris les mises à jour liées aux avancées techniques. La délégation figurant à l'article 27, point a), de la proposition semble aller au-delà de cette limite. Le CESE émet dès lors des doutes quant à la compatibilité de la délégation proposée à l'article 27, point a), de la proposition avec le TFUE.

3.12. En tout état de cause, le CESE fait observer que dès lors qu'il s'agit de légiférer dans ce domaine, la Commission devra disposer de la compétence technique nécessaire pour garantir la qualité des actes législatifs.

3.13. La proposition prévoit une autorité compétente en matière de réception dans chaque État membre. Le CESE s'interroge tant sur la capacité de tous les États membres à mettre en place une telle autorité au moment de l'entrée en vigueur de la proposition que sur l'efficacité en matière d'utilisation des ressources d'une telle exigence et sa valeur ajoutée, gardant à l'esprit qu'à l'heure actuelle, seuls cinq États membres ont la capacité de tester les équipements et d'accorder une réception par type. Le CESE estime que la création d'une seule et unique autorité de l'Union, compétente en matière de réception, aurait été une solution plus efficace et conforme au principe du guichet unique.

3.14. À ce propos, le CESE s'interroge également sur l'utilité réelle de séparer les fonctions de certification et d'essai entre les services techniques et les autorités compétentes en matière de réception, ce qui signifie que le test proprement dit de la performance d'un produit doit être effectué par un service technique dont le degré de compétence a fait l'objet d'une certification, tandis que la décision de délivrer la certification (réception par type) doit être prise par l'autorité compétente, dont il est manifeste qu'elle ne doit pas répondre à des critères spécifiques de compétence technique mais qu'elle se fierait entièrement aux évaluations effectuées par le service technique. Si ce système à deux niveaux s'explique par le fait que des compétences techniques ne sont pas disponibles dans tous les États membres, le CESE propose d'intégrer les deux fonctions à un nombre réduit d'autorités compétentes en matière de réception, ou, idéalement, comme nous l'avons indiqué précédemment, de procéder à la mise en place d'une autorité de réception commune à l'ensemble de l'Union.

3.15. Par ailleurs, le CESE prend acte du fait que la méthodologie d'essai commune de la CEAC en matière de certification fonctionne désormais correctement. Cela remet en question la valeur ajoutée du système qui serait mis en place par la proposition, dans la mesure où le cadre de la CEAC garantit la libre circulation des produits concernés entre les États membres de la CEAC. Cette observation ne remet pas en cause les objectifs de la proposition en ce qui concerne le marché intérieur.

3.16. Le CESE prend acte du fait que l'article 10 de la proposition stipule que l'Union européenne deviendra membre à part entière de l'organisme chargé de l'élaboration des méthodes d'essai communes, à savoir la CEAC. Le CESE attire l'attention sur le fait que l'adhésion à la CEAC nécessiterait une modification préalable de la constitution de la CEAC, dans la mesure où celle-ci n'autorise actuellement que les États à devenir membres à part entière. Puisque l'adhésion serait le fruit d'un processus de négociation, le CESE suggère que cette disposition soit modifiée pour préciser que l'Union devrait être mandatée pour entamer des négociations en vue de l'obtention du statut de membre à part entière de la CEAC.

4. Observations particulières

4.1. La proposition prévoit que la Commission établisse et préside un groupe sectoriel des services techniques afin de garantir la coopération et la coordination entre les services techniques. Compte tenu du fait que ce groupe est susceptible de devoir aborder des questions d'une grande complexité technique, le CESE s'interroge sur la pertinence de cette solution.

4.2. Le CESE s'étonne que le besoin n'ait pas été ressenti de proposer un échange d'informations et une coordination entre les différentes autorités nationales compétentes en matière de réception, ou entre celles-ci et la Commission, tenant compte du fait qu'un tel système a été jugé utile pour les services techniques et dans d'autres contextes dans lesquels les autorités nationales exercent la compétence décisionnelle pertinente en matière d'application du droit de l'Union, dans le domaine de la concurrence, par exemple.

4.3. Si la proposition prévoit une autorité compétente en matière de réception dans chaque État membre, une telle exigence ne s'applique pas aux services techniques qui, comme nous l'avons souligné ci-dessus, joueront un rôle clé dans le cadre du système de certification prévu. Ce qui précède démontre une nouvelle fois que l'exigence d'une autorité compétente en matière de réception dans chaque État membre n'a qu'une valeur purement symbolique, alors que la certification de réception par type et les certificats de conformité délivrés sur la base de celle-ci sont valables dans l'ensemble de l'Union. La procédure applicable aux équipements qui présentent un risque au niveau national (article 17 de la proposition) pourrait être traitée par une autorité nationale compétente en matière de sécurité.

4.4. La proposition précise que les services techniques doivent garantir que le délai moyen entre une demande de test des équipements et la livraison des résultats à l'autorité compétente en matière de réception ne dépassera pas six mois, sauf circonstances exceptionnelles ou demande expresse des fabricants. Le CESE est d'avis que la fixation d'un délai de ce type n'est ni souhaitable ni réaliste. Une meilleure option pourrait reposer sur l'obligation pour le service technique d'évaluer immédiatement le temps nécessaire pour traiter une demande et d'en informer le demandeur dans un délai fixé, par exemple de quinze jours ouvrables. Lorsque le délai ainsi fixé ne peut être respecté, le service technique devrait être tenu d'en fournir le motif en bonne et due forme.

Bruxelles, le 25 janvier 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
