Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 30 janvier 2025 [1]

Affaire C-783/23

Liège Airport Security
contre
État belge, représenté par le ministre de l'Intérieur

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour de cassation (Belgique)]

« Renvoi préjudiciel – Règlement (CE) nº 300/2008 – Transport – Transport aérien – Sûreté de l'aviation civile – Article 4 et annexe I – Normes de base communes – Article 9 – Autorité compétente responsable de la coordination et de la surveillance des normes de base communes – Compétences des autorités nationales pour le contrôle des services privés de sécurité qu'elles exercent dans un aéroport – Portée »

1. Le ministère de l'Intérieur (Service public fédéral Intérieur) (Belgique) a sanctionné la société chargée des tâches de sûreté à l'aéroport de Liège (Belgique) et deux de ses employés, au motif que cette société ne disposait pas de l'autorisation légalement requise et que lesdits employés ne disposaient pas de la carte d'identification qu'ils auraient dû demander auprès du ministère lui-même.

2. Alors que ces sanctions ont été contestées, la juridiction appelée à statuer sur le recours en dernière instance a saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 9 du règlement (CE) nº 300/2008 [2]. Elle souhaite savoir, en particulier, si la compétence conférée à l'autorité désignée en vertu de cette disposition exclut que le ministère de l'Intérieur intervienne comme il l'a fait en l'espèce.

[1] Langue originale : l'espagnol.

[2] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) nº 2320/2002 (JO 2008, L 97, p. 72), tel que modifié par le règlement (UE) nº 18/2010 de la Commission, du 8 janvier 2010 (JO 2010, L 7, p. 3) (ci-après le « règlement nº 300/2008 »).

I. Le cadre juridique

A. Le droit international : l'annexe 17 de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944

3. Le chapitre 1 (« Définitions ») de l'annexe 17 de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 [3], dispose :

« Actes d'intervention illicite. Actes ou tentatives d'actes de nature à compromettre la sécurité de l'aviation civile, notamment (la liste n'étant pas exhaustive) :

– capture illicite d'un aéronef ;

– destruction d'un aéronef en service ;

– prise d'otages à bord d'un aéronef ou sur les aérodromes ;

– intrusion par la force à bord d'un aéronef, dans un aéroport ou dans l'enceinte d'une installation aéronautique ;

– introduction à bord d'un aéronef ou dans un aéroport d'une arme, d'un engin dangereux ou d'une matière dangereuse, à des fins criminelles ;

– utilisation d'un aéronef en service afin de causer la mort, des blessures corporelles graves ou des dégâts sérieux à des biens ou à l'environnement ;

– communication d'informations fausses de nature à compromettre la sécurité d'un aéronef en vol ou au sol, de passagers, de navigants, de personnel au sol ou du public, dans un aéroport ou dans l'enceinte d'une installation de l'aviation civile.

[...] »

4. Aux termes du point 2.1.1 du chapitre 2 de l'annexe 17 de la convention de Chicago :

« L'objectif primordial de chaque État contractant sera d'assurer la sécurité des passagers, des équipages, du personnel au sol et du public dans toutes les questions relatives à la protection contre des actes d'intervention illicite dans l'aviation civile. »

B. Le droit de l'Union : le règlement nº 300/2008

5. Conformément à l'article 1er (« Objectifs ») du règlement nº 300/2008 :

« 1. Le présent règlement instaure des règles communes destinées à protéger l'aviation civile contre des actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de celle-ci.

[3] *Recueil des traités des Nations unies*, volume 15, nº 102 (ci-après la « convention de Chicago »). Bien qu'elle n'ait pas ratifié la convention de Chicago, l'Union européenne a le statut d'observateur au sein de certaines instances de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les États membres sont des États parties à la convention de Chicago et membres de l'OACI. L'annexe 17 de cette convention a été adoptée le 22 mars 1974.

Il constitue, en outre, la base d'une interprétation commune de l'annexe 17 de la [convention de Chicago].

2. Les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 1 sont les suivants :

a) l'établissement de règles et normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation ;

b) des mécanismes pour en contrôler l'application. »

6. L'article 2 (« Champ d'application ») du règlement nº 300/2008 prévoit :

« 1. Le présent règlement s'applique :

a) à tous les aéroports ou parties d'aéroports situés sur le territoire d'un État membre qui ne sont pas exclusivement utilisés à des fins militaires ;

b) à tous les exploitants, y compris les transporteurs aériens, fournissant des services dans les aéroports visés au point a) ;

c) à toutes les entités appliquant des normes de sûreté de l'aviation qui opèrent dans des locaux situés à l'intérieur ou à l'extérieur des bâtiments de l'aéroport et qui fournissent des biens et/ou des services aux aéroports visés au point a) ou à travers ceux-ci.

[...] »

7. L'article 3 (« Définitions ») du règlement nº 300/2008 dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) "aviation civile", toute exploitation d'aéronef civil, à l'exclusion de l'exploitation des aéronefs d'État visés à l'article 3 de la [convention de Chicago] ;

2) "sûreté de l'aviation", la combinaison des mesures et des ressources humaines et matérielles visant à protéger l'aviation civile d'actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de l'aviation civile ;

[...]

8) "inspection/filtrage", la mise en œuvre de moyens techniques ou autres visant à identifier et/ou détecter des articles prohibés ;

9) "contrôle de sûreté", la mise en œuvre des moyens permettant de prévenir l'introduction d'articles prohibés ;

10) "contrôle des accès", la mise en œuvre des moyens permettant de prévenir l'entrée de personnes ou de véhicules non autorisés, ou des deux ;

[...] »

8. Conformément à l'article 4 (« Normes de base communes ») du règlement nº 300/2008 :

« 1. Les normes de base communes de protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de celle-ci figurent en annexe.

Il y a lieu d'insérer dans l'annexe les normes de base communes supplémentaires non prévues au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité.

2. Les mesures de portée générale visant à modifier les éléments non essentiels des normes de base communes visées au paragraphe 1 en les complétant sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 19, paragraphe 3.

Ces mesures de portée générale concernent :

a) les méthodes d'inspection/filtrage autorisées ;

b) les catégories d'articles qui peuvent être prohibés ;

c) pour ce qui est du contrôle des accès, les motifs justifiant l'autorisation d'accès au côté piste et aux zones de sûreté à accès réglementé ;

d) les méthodes autorisées pour le contrôle des véhicules, les vérifications de sûreté d'un aéronef et les fouilles de sûreté d'un aéronef ;

e) les critères de reconnaissance de l'équivalence des normes de sûreté des pays tiers ;

f) les conditions dans lesquelles le fret et le courrier doivent être inspectés/filtrés ou soumis à d'autres contrôles de sûreté, ainsi que le processus d'habilitation ou de nomination d'agents habilités, de chargeurs connus ou de clients en compte ;

g) les conditions dans lesquelles le courrier d'un transporteur aérien et le matériel d'un transporteur aérien sont inspectés/filtrés ou soumis à d'autres contrôles de sûreté ;

h) les conditions dans lesquelles les approvisionnements de bord et les fournitures destinées aux aéroports sont inspectés/filtrés ou soumis à d'autres contrôles de sûreté, ainsi que le processus d'habilitation ou de nomination de fournisseurs habilités ou de fournisseurs connus ;

i) les critères de définition des parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé ;

j) les critères de recrutement du personnel et les méthodes de formation ;

k) les conditions dans lesquelles des procédures spéciales de sûreté ou des exemptions de contrôle de sûreté peuvent s'appliquer, et

l) toute mesure de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels des normes de base communes visées au paragraphe 1 en les complétant et non prévue au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement.

Pour des raisons d'urgence impérieuses, la Commission peut avoir recours à la procédure d'urgence visée à l'article 19, paragraphe 4.

3. Les mesures détaillées de mise en œuvre des normes de base communes visées au paragraphe 1 et les mesures de portée générale visées au paragraphe 2 sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation visée à l'article 19, paragraphe 2.

[...] »

9. L'article 6 (« Application de mesures plus strictes par les États membres ») du règlement nº 300/2008 dispose :

« 1. Les États membres peuvent appliquer des mesures plus strictes que les normes de base communes visées à l'article 4. Dans ce cas, ils agissent sur la base d'une évaluation des risques et conformément au droit communautaire. Ces mesures sont pertinentes, objectives, non discriminatoires et proportionnées aux risques auxquels elles répondent.

[...] »

10. En vertu de l'article 9 (« Autorité compétente ») du règlement nº 300/2008 :

« Lorsque, dans un même État membre, deux organismes ou plus sont chargés de la sûreté de l'aviation civile, l'État membre en question désigne une seule autorité (ci-après "l'autorité compétente") comme responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4. »

11. L'annexe I du règlement nº 300/2008 détaille les « [n]ormes de base communes de protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite (article 4) ».

C. Le droit belge

1. La loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière

12. En vertu de l'article 4 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière [4], est considérée comme une entreprise de gardiennage toute entreprise qui offre ou exerce des activités de gardiennage ou se fait connaître comme telle.

13. Selon l'article 16 de la LSPP, nul ne peut offrir des services de gardiennage ou organiser un service interne de gardiennage s'il n'y a pas été préalablement autorisé par le ministère de l'Intérieur.

14. L'article 76, premier alinéa, de la LSPP impose que les personnes chargées d'accomplir des tâches de gardiennage soient détentrices d'une carte d'identification délivrée par le ministère de l'Intérieur.

15. L'article 208 de la LSPP prévoit qu'il existe des inspecteurs, membres du personnel des services publics, chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution.

4 *Moniteur belge* du 31 octobre 2017, p. 96776 (ci-après la « LSPP »).

16. L'article 210 de la LSPP charge les inspecteurs de dresser des procès-verbaux constatant les infractions aux dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution.

17. L'article 216 de la LSPP confère aux inspecteurs des pouvoirs d'enquête afin de recueillir les informations qu'ils estiment nécessaires pour s'assurer que les règles relatives à la sécurité privée sont respectées.

18. L'article 236 de la LSPP prévoit que les sanctions peuvent uniquement être infligées pour des infractions à des dispositions de cette loi ou ses arrêtés d'exécution, et aux personnes faisant l'objet d'un procès-verbal.

2. Le décret wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne

19. Conformément à l'article 4 ter, paragraphe 2, du décret wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne [5] :

– les missions de service public de sûreté aéroportuaire sont confiées aux sociétés auxquelles l'exploitation des aéroports a été concédée, selon les modalités fixées dans la convention de concession et dans le cahier des charges y afférent, sans préjudice des dispositions du troisième alinéa de ce paragraphe 2 et des paragraphes 3 à 5 ;

– au sens de cet article, on entend par « tâches de sûreté » la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites, et par « tâches de sécurité » l'ensemble de mesures ainsi que des moyens humains et matériels destinés à assurer un écoulement sûr du trafic aérien civil, et

– l'administration assure le contrôle de la bonne exécution de la concession, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des tâches de sûreté et de sécurité. Les modalités de contrôle de la bonne exécution de la concession dont dispose l'administration sont décrites dans les conventions de concession et dans les cahiers des charges y afférents.

20. L'article 4 ter, paragraphe 3, de ce décret prévoit que, pour chaque aéroport, une société anonyme de droit public est créée, dont le capital est détenu à 49 % par la société concessionnaire à laquelle l'exploitation de l'aéroport a été confiée et à 51 % par la Région wallonne (Belgique). La société exploitante délègue les missions de sûreté à cette société anonyme, dénommée Liège Airport Security (ci-après « LAS ») pour l'aéroport de Liège-Bierset.

II. Les faits, le litige et la question préjudicielle

21. La juridiction de renvoi résume les faits [6] de la manière suivante :

– la Région wallonne et la société anonyme Liège Airport ont créé la société anonyme de droit public LAS pour assurer les tâches de sûreté, au sens de l'article 4 ter, paragraphe 2, du décret wallon du 23 juin 1994 ;

[5] Décret relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (*Moniteur belge* du 15 juillet 1994, p. 18666), dans sa version applicable ratione temporis aux faits, issue du décret du 19 décembre 2007 (*Moniteur belge* du 31 décembre 2007, p. 65947) (ci-après le « décret wallon du 23 juin 1994 »).

[6] Section II de la décision de renvoi.

– le 16 mars 2018, des agents du ministère de l'Intérieur se sont présentés à l'aéroport de Liège pour effectuer un contrôle du respect de la LSPP. Dans le cadre de ce contrôle, ils ont constaté que deux employés se livraient à des activités spécifiques de gardiennage privé : le premier contrôlait l'accès des passagers aux pistes à l'aide d'un détecteur de métaux et le second déclarait inspecter les postes et les agents de contrôle ;

– trois procès-verbaux d'infraction ont été établis. L'un était à charge de LAS, pour avoir organisé un service interne de gardiennage privé sans y avoir été autorisée par le ministère de l'Intérieur (violation de l'article 16, premier alinéa, de la LSPP), et les deux autres étaient à charge respectivement de l'un et l'autre employé, pour avoir fourni leurs services sans être titulaires d'une carte d'identification (article 76, premier alinéa, de la LSPP).

22. Le 27 novembre 2020, le ministère de l'Intérieur a infligé une amende de 15 000 euros à LAS. Le 11 mars 2021, il a infligé une amende de 500 euros à chacun des deux employés.

23. LAS a contesté les décisions du ministère de l'Intérieur devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Belgique), en faisant valoir que, en Belgique, la direction générale du transport aérien (ci-après la « DGTA »)[7] était l'autorité responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile, au sens de l'article 9 du règlement nº 300/2008.

24. Selon LAS, en soumettant les services de sécurité d'un aéroport au contrôle du ministère de l'Intérieur, la Belgique aurait violé l'article 9 du règlement nº 300/2008, c'est-à-dire qu'elle n'aurait pas respecté l'obligation (contenue dans cette disposition) consistant à désigner une seule autorité compétente.

25. Le recours introduit par LAS a été rejeté par la juridiction de première instance par jugement du 25 février 2022, contre lequel cette société a formé un pourvoi en cassation. Dans le cadre de ce pourvoi, LAS invoque à nouveau l'incompétence du ministère de l'Intérieur pour contrôler les activités de sûreté aéroportuaire.

26. Dans ce contexte, la Cour de cassation (Belgique) a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 9 du règlement [nº 300/2008] doit-il être interprété en ce sens que l'autorité compétente désignée en vertu de cette disposition n'assure la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4, à l'exclusion de toute autre autorité, que lorsque ces normes résultent d'une réglementation spécifique à la sûreté de l'aviation civile ? »

III. La procédure devant la Cour

27. La demande de décision préjudicielle a été enregistrée au greffe de la Cour le 19 décembre 2023.

28. Des observations écrites ont été déposées par LAS, les gouvernements belges, français et polonais, ainsi que par la Commission européenne.

29. La tenue d'une audience n'a pas été jugée nécessaire.

[7] Intégrée au Service public fédéral Mobilité et Transports.

IV. Appréciation

A. Délimitation du litige

30. La norme régissant la sécurité privée et particulière en Belgique (la LSPP) impose à toute entreprise de gardiennage qui offre ou exerce des activités de gardiennage, ou se fait connaître comme telle, de disposer d'une autorisation préalable du ministère de l'Intérieur.

31. La LSPP impose également aux personnes chargées de l'exercice d'activités relevant du champ d'application de cette loi de détenir une carte ou un certificat d'identification, délivré par le ministère de l'Intérieur.

32. La LSPP contient une réglementation ayant un caractère général (horizontal) applicable à toutes les entreprises de sécurité privée ou particulière [8], sans faire spécifiquement référence aux tâches ou services de gardiennage et de contrôle qui sont accomplis dans un aéroport.

33. Le décret wallon du 23 juin 1994 détaille le régime juridique des aéroports de cette région. Selon ce décret :

– l'administration assure le contrôle de la bonne exécution de la concession, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des tâches de sûreté et de sécurité, et

– les missions de sûreté aéroportuaire sont confiées aux sociétés auxquelles l'exploitation des aéroports a été concédée. Pour chaque aéroport une société anonyme est créée, dont le capital est détenu à 49 % par la société concessionnaire exploitant l'aéroport et à 51 % par la Région wallonne. Les missions de sûreté confiées à la société concessionnaire exploitant l'aéroport doivent être déléguées à cette société anonyme. Dans le cas de l'aéroport de Liège, il s'agit de LAS.

34. Le contrôle des personnes dans les aéroports belges est régi par les normes de base communes (au sens de l'article 4 du règlement nº 300/2008) dont la surveillance incombe à la DGTA, tandis que la réglementation générale applicable aux entités de sécurité privée est contenue dans la LSPP.

35. Il en résulte, selon LAS, un chevauchement de compétences qui n'est pas conforme au règlement nº 300/2008, car les entreprises et les agents de sécurité exerçant des fonctions de gardiennage privé dans les aéroports belges peuvent être contrôlés tant par la DGTA que par le ministère de l'Intérieur [9].

36. La Commission, le gouvernement belge et les autres gouvernements qui sont intervenus dans la procédure préjudicielle s'opposent à la thèse défendue par LAS.

[8] L'article 3 de la LSPP, en définissant les activités de gardiennage privé et particulier, vise, notamment, et de manière très large, toute forme de gardiennage statique de biens, de surveillance et de contrôle du public en vue d'assurer le déroulement sûr et fluide d'événements, ainsi que les tâches de maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public.

[9] Points 45 et 46 des observations écrites de LAS.

37. Compte tenu des faits décrits par la juridiction de renvoi, j'estime que la discussion doit se limiter à statuer sur le point de savoir si a) le ministère de l'Intérieur peut exercer, en application de la LSPP, un certain contrôle sur l'autorisation dont doit disposer LAS et sur les accréditations des employés de cette dernière ou si b) ce contrôle incombe exclusivement à « l'autorité compétente » désignée conformément à l'article 9 du règlement nº 300/2008 (à savoir la DGTA).

38. Il n'est pas contesté que LAS, bien qu'elle soit constituée sous la forme d'une société anonyme de droit public, est soumise au respect des règles belges applicables aux entités de sécurité privée.

39. Après avoir affirmé que, par le renvoi préjudiciel dans la présente affaire, la Cour était invitée à se prononcer sur la compatibilité entre la LSPP et le règlement nº 300/2008, LAS a ajouté que l'analyse devrait être étendue aux problèmes découlant de « la hiérarchie belge des normes, [au sein de laquelle] les décrets régionaux ont valeur de norme législative, au même rang que les lois fédérales » [10]. Sur la base de cette prémisse, elle soutient que la LSPP « ne prime pas sur le [d]écret wallon du 23 juin 1994 ».

40. Chacun comprendra aisément que la Cour doit s'en tenir à interpréter le droit de l'Union en lien avec le cadre juridique présenté par la juridiction de renvoi, sans intervenir dans les controverses d'ordre purement national, telles que celle soulevée par LAS.

B. Réponse à la question préjudicielle

41. Selon son considérant 25, le règlement nº 300/2008 vise à « préserver l'aviation civile d'actes d'intervention illicite et fournir la base d'une interprétation commune de l'annexe 17 de la [convention de Chicago] ».

42. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 300/2008 énonce l'objectif consistant à « protéger l'aviation civile contre des actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de celle-ci ». Une énumération de tels actes (ou tentatives d'actes) figure au chapitre 1 de l'annexe 17 de cette convention, qui contient une liste exemplative [11].

43. Aux termes de l'article 3 du règlement nº 300/2008, on entend par « sûreté de l'aviation », « la combinaison des mesures et des ressources humaines et matérielles visant à protéger l'aviation civile d'actes d'intervention illicite mettant en péril la sûreté de l'aviation civile », cette dernière étant entendue comme « toute exploitation d'aéronef civil » [12].

44. L'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 300/2008 précise les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs de ce règlement. Il s'agit, d'une part, de « l'établissement de règles et normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation » et, d'autre part, des « mécanismes pour en contrôler l'application ».

[10] Mémoire présenté par LAS le 15 juillet 2024, dans lequel elle demande la tenue d'une audience pour débattre oralement, notamment, de cette question. Comme il a déjà été indiqué, la Cour n'a pas fait droit à cette demande.

[11] Capture illicite d'un aéronef ; destruction d'un aéronef en service ; prise d'otages à bord d'un aéronef ou sur les aérodromes ; intrusion par la force à bord d'un aéronef, dans un aéroport ou dans l'enceinte d'une installation aéronautique ; introduction à bord d'un aéronef ou dans un aéroport d'une arme, d'un engin dangereux ou d'une matière dangereuse, à des fins criminelles ; utilisation d'un aéronef en service afin de causer la mort, des blessures corporelles graves ou des dégâts sérieux à des biens ou à l'environnement ; communication d'informations fausses de nature à compromettre la sécurité d'un aéronef en vol ou au sol, de passagers, de navigants, de personnel au sol ou du public, dans un aéroport ou dans l'enceinte d'une installation de l'aviation civile.

[12] L'exploitation des aéronefs d'État visés à l'article 3 de la convention de Chicago est exclue.

45. Les *normes de base communes* régies à l'annexe I du règlement nº 300/2008 portent sur une douzaine de domaines spécifiques [13]. Ce règlement permet en outre l'adoption de *normes de base supplémentaires*, qui figureront également en annexe à celui-ci, et de *mesures de portée générale* visant à modifier les éléments non essentiels des normes de base communes.

46. Aux fins de la présente procédure préjudicielle, il convient de se concentrer sur l'article 9 du règlement nº 300/2008, dont l'interprétation est demandée par la juridiction de renvoi. Son contenu relève des mécanismes visant à garantir le respect des dispositions matérielles du règlement même.

47. L'article 9 du règlement nº 300/2008 énonce deux règles concernant l'« autorité compétente » pour coordonner et surveiller le respect des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile :

– d'une part, il admet que, dans un même État membre, deux organismes ou plus soient chargés de la sûreté de l'aviation civile, et,

– d'autre part, il impose aux États membres de désigner « une seule autorité [...] comme responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4 ».

48. D'un point de vue littéral, l'article 9 du règlement nº 300/2008 admet sans ambiguïté le concours de différents organismes exerçant des tâches dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Qu'il y ait cette pluralité d'organismes ou non, l'État membre doit, en tout état de cause, désigner une seule autorité responsable 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.

49. Le fait qu'il puisse y avoir une pluralité d'organismes, dont l'action sera coordonnée et surveillée par l'autorité compétente, tend également à être admis à la lumière du contexte normatif. Cela ressort du considérant 12 du règlement nº 300/2008.

50. Assumer les tâches de « coordination et de surveillance » dans la mise en œuvre des normes de base communes est donc, conformément à l'article 9 du règlement nº 300/2008, le propre de l'autorité compétente unique désignée par chaque État. Ni moins, ni plus non plus (sauf si, comme je l'expliquerai dans la suite immédiate des présentes conclusions, un État membre confie d'autres fonctions à cette autorité).

51. L'article 9 du règlement nº 300/2008 n'implique pas que des fonctions supplémentaires (par exemple, d'exécution ou d'inspection), distinctes de celles consistant à coordonner et surveiller les actions des autres organismes auxquels l'État membre a confié des tâches dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, soient nécessairement attribuées à cette autorité.

52. Admettre le point de vue contraire reviendrait à créer une sorte d'« autorité suprême » et à dupliquer la compétence d'autres autorités nationales spécialisées, voire à remplacer celles-ci [14].

[13] Les douze domaines concernent : 1) la sûreté aéroportuaire, 2) les zones délimitées des aéroports, 3) la sûreté des aéronefs, 4) les passagers et les bagages de cabine, 5) les bagages de soute, 6) le fret et le courrier, 7) le courrier de transporteur aérien et le matériel de transporteur aérien, 8) les approvisionnements de bord, 9) les fournitures destinées aux aéroports, 10) les mesures de sûreté en vol, 11) le recrutement et la formation du personnel et 12) les équipements de sûreté. Conformément à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 300/2008, le règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission, du 5 novembre 2015, fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (JO 2015, L 299, p. 1), a été adopté.

[14] Observations écrites du gouvernement polonais, points 17 et 18.

53. Dans les aéroports, les activités de nombreux organismes ou autorités publiques, soumises à leurs propres règles sectorielles de fonctionnement, peuvent converger. Rien n'empêche, je le répète, que les États membres attribuent des tâches spécifiques à ces organismes ou autorités, y compris dans le domaine de la sûreté aéroportuaire, dont la coordination et la surveillance incombent à l'« autorité compétente » s'il s'agit d'appliquer les normes de base communes visées à l'article 4 du règlement nº 300/2008.

54. De fait, le champ d'application du règlement nº 300/2008 est très large : conformément au considérant 6 et à l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, il comprend les aéroports affectés à l'aviation civile et situés sur le territoire d'un État membre, les exploitants fournissant des services dans ces aéroports et les entités fournissant des biens ou des services à ces aéroports ou à travers ceux-ci.

55. Il est logique que, compte tenu de ce champ d'application matériel étendu, le règlement nº 300/2008 se borne à « établir les principes de base concernant les mesures à prendre afin de préserver l'aviation civile d'actes d'intervention illicite, sans entrer dans les détails techniques et de procédure relatifs aux modalités de leur mise en œuvre » [15].

56. Dans le même ordre d'idées :

– l'article 1er, lu en combinaison avec l'article 4, du règlement nº 300/2008 se borne à mentionner l'objectif consistant à instaurer des normes de base communes en matière de sûreté aérienne. Les aspects techniques et procéduraux de leur mise en œuvre sont laissés à la compétence du législateur national, sans que le règlement nº 300/2008 préjuge de tous les détails de l'organisation du système de sûreté aérienne ;

– l'article 6 du règlement nº 300/2008 autorise les États membres à appliquer des mesures plus strictes que les normes de base communes visées à l'article 4 de ce règlement, et,

– en vertu de l'article 10 du règlement nº 300/2008, le programme national de sûreté de l'aviation civile doit définir les responsabilités en matière de mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4 de ce règlement.

57. Selon les informations mises à la disposition de la Cour, les tâches de sûreté accomplies par LAS et par ses employés correspondent à la mise en œuvre de l'une des normes de base communes prévues à l'article 4 et à l'annexe I du règlement nº 300/2008.

58. Or, cette circonstance n'a pas pour conséquence que l'« autorité compétente » désignée en vertu de l'article 9 du règlement nº 300/2008 assume *toutes* les fonctions liées à l'activité des entreprises et agents de sécurité privée. Comme je l'ai déjà indiqué, cet article réserve explicitement les compétences de coordination et de surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes à cette autorité.

59. Bien entendu, un État membre est habilité à y ajouter d'autres compétences, de telle manière que l'autorité visée à l'article 9 du règlement nº 300/2008 exerce des fonctions allant au-delà de celles mentionnées dans cette disposition. Dans une telle hypothèse, ce sont les règles nationales, et non le règlement nº 300/2008, qui régissent la question de savoir qui doit exercer ces fonctions et comment.

[15] Considérant 5 du règlement nº 300/2008, qui met en exergue « la nécessité de rendre plus souple l'adoption de mesures et de procédures de sûreté afin de s'adapter à l'évolution des évaluations des risques et de permettre l'introduction de nouvelles technologies ».

60. La Cour est appelée à interpréter le règlement nº 300/2008, et non les règles nationales. Il ne lui appartient pas non plus de se prononcer sur la répartition interne des compétences de chaque État membre en la matière. C'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient de déterminer quels organismes ou autorités aux différents niveaux, étatique et sous-étatique, assument telles ou telles fonctions (dans le respect, en tout état de cause, des fonctions de coordination et de surveillance de l'autorité visée à l'article 9 du règlement nº 300/2008).

61. En particulier, aucune disposition du règlement nº 300/2008 ne fait obstacle à ce que le Royaume de Belgique attribue à son ministère de l'Intérieur la tâche consistant à vérifier si les entités de sécurité privée disposent des autorisations requises par la législation nationale sectorielle ou si les employés de ces entités disposent de l'accréditation obligatoire délivrée par ce ministère.

62. Dans ses observations écrites [16], LAS assimile les fonctions exercées par le ministère de l'Intérieur à celles de coordination et de surveillance confiées à la DGTA, pour transmettre l'idée qu'il existe une friction entre le régime de la LSPP et l'article 9 du règlement nº 300/2008.

63. Selon moi, les deux groupes de fonctions ne sont pas équivalents et n'entrent pas en conflit :

– les fonctions exercées par le ministère de l'Intérieur concernent, dans un cas comme celui de l'espèce, la simple vérification des conditions générales que toutes les entités de sécurité privée doivent respecter en Belgique, quel que soit leur domaine d'action spécifique, et

– les fonctions qui incombent à l'autorité désignée au titre de l'article 9 du règlement nº 300/2008 (la DGTA) se limitent à la coordination et à la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes de l'article 4 de ce règlement. En ce qui concerne les entités de sécurité privée fournissant des services dans les aéroports, il n'appartient pas à la DGTA d'accorder les autorisations générales dont toute entité de ce type doit disposer en vertu de la législation interne.

64. Je partage donc le point de vue de la Commission et de tous les gouvernements qui sont intervenus dans la présente procédure selon lequel le contrôle confié au ministère de l'Intérieur, dans les termes qui ont déjà été exposés, à l'égard des entités de sécurité privée n'a pas de raison d'interférer avec les fonctions de surveillance et de coordination propres à l'autorité désignée en vertu de l'article 9 du règlement nº 300/2008.

65. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi et des développements de la procédure préjudicielle, le ministère de l'Intérieur est habilité par la LSPP à vérifier qu'il est satisfait aux dispositions relatives à la sécurité privée dont le respect constitue une condition indispensable à l'exercice de cette activité.

66. En tant que condition indispensable (et préalable) à l'exercice de missions de sécurité privée, l'autorisation du ministère de l'Intérieur est requise indépendamment du cadre spatial dans lequel les entités privées accomplissent ces missions. De ce point de vue, il est sans importance qu'il s'agisse d'un aéroport ou d'un autre bâtiment, public ou privé.

[16] Points 56, 87, 101 et 102.

67. Le fait de vérifier si, dans un cas concret, les dispositions régissant les autorisations dont doivent disposer les entités de sécurité privée, ou les accréditations de leurs employés, sont respectées est quelque chose qui, en l'absence d'une règle nationale prévoyant le contraire, peut faire partie du faisceau de compétences d'une autorité sectorielle (en l'occurrence, le ministère de l'Intérieur), et non nécessairement de celui de l'autorité visée à l'article 9 du règlement nº 300/2008.

68. À cet égard, il est sans importance, je le répète, que les entités de sécurité privée opèrent dans un aéroport ou dans un quelconque autre endroit : cette circonstance ne modifie pas le régime d'autorisation auquel elles sont soumises. Ce régime est établi par le législateur national en tenant compte du système de répartition des compétences de chaque État membre entre ses propres organismes ou autorités (étatiques ou sous-étatiques).

69. L'inspection effectuée par le ministère de l'Intérieur ne visait pas à vérifier si, en l'espèce, LAS et ses employés exerçaient correctement leurs fonctions de surveillance de la sûreté aéroportuaire du point de vue matériel : elle s'est limitée à vérifier si LAS et ses employés disposaient ou non de l'autorisation (préalable et obligatoire) et des accréditations aux fins de l'exercice de ces fonctions.

70. En somme, j'estime que le contrôle effectué par une autorité telle que le ministère de l'Intérieur ne porte aucunement atteinte aux dispositions de l'article 9 du règlement nº 300/2008 et n'interfère pas avec les pouvoirs de coordination et de surveillance conférés à l'« autorité compétente » qui y est désignée.

V. Conclusion

71. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la Cour de cassation (Belgique) dans les termes suivants :

L'article 9 du règlement (CE) nº 300/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2008, relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) nº 2320/2002, tel que modifié par le règlement (UE) nº 18/2010 de la Commission, du 8 janvier 2010,

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à ce que le contrôle du respect des règles applicables aux entités de sécurité privée, en ce qui concerne les autorisations dont ces dernières doivent disposer et les accréditations de leurs employés conformément à la législation nationale, soit exercé par une autorité autre que l'« autorité compétente » désignée comme responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des normes de base communes visées à l'article 4 du règlement nº 300/2008.

Le fait que les services fournis par les entités de sécurité privée soient exécutés dans un aéroport est sans incidence à cet égard.