



ASSEMBLÉE — 38^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

Point 31 : Sécurité de l'aviation — Problèmes émergents

DIFFICULTÉS AFFECTANT LES ENQUÊTES DE SÉCURITÉ DE GRANDE AMPLEUR : UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE

(Note présentée par la Belgique au nom de l'Union européenne et de ses États membres¹,
par des États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile²
et par EUROCONTROL)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La qualité des enquêtes de sécurité de grande ampleur sur les accidents et les incidents graves survenus à de gros avions se ressent parfois d'entraves liées à la mauvaise application des dispositions de l'Annexe 13 — *Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation*. Certains enseignements pour la sécurité s'en trouvent ainsi perdus. La présente note de travail évoque de telles situations et propose des moyens de rehausser la qualité des enquêtes, dans l'intérêt de la sécurité.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à étudier les recommandations suivantes, visant :

- a) à ce que l'État d'occurrence, s'il décide de ne pas enquêter sur un incident qui pourrait être grave, envisage de déléguer cette enquête en tout ou en partie à un autre État qui a un intérêt particulier dans la tenue d'une enquête, par exemple l'État de l'exploitant ou l'État de construction, comme l'y autorise l'Annexe 13 ;
- b) à ce que les États veillent à ce que leurs services d'enquête soient fonctionnellement indépendants de toute entité dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec les leurs ou nuire à l'objectivité de leur travail ;
- c) à ce que les États passent des accords instaurant entre leurs services d'enquête une coopération bilatérale ou d'ampleur régionale qui porte également sur la diffusion des rapports d'enquête (voir ci-dessous) ;
- d) à ce que les États assurent au mieux la diffusion des rapports d'enquête de sécurité, notamment en les publiant par voie électronique et en produisant gracieusement leur traduction en langue anglaise ;
- e) et à ce que l'OACI fasse en sorte que les services d'enquête aient un accès inconditionnel à tous les éléments de preuve, en portant la Recommandation 5.4.3 de l'Annexe 13 au rang de norme, et en fournissant des orientations pour la passation de protocoles d'accord ou de conventions entre les services d'enquête de sécurité des États et leurs autorités judiciaires.

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Islande, L'ex-République yougoslave de Macédoine, Monaco, Monténégro, Norvège, République de Moldova, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie et Ukraine.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique A : Sécurité – Renforcer la sécurité de l'aviation civile mondiale.
<i>Incidences financières :</i>	Néant.
<i>Références :</i>	Annexe 19 — <i>Gestion de la sécurité</i> (article 3.2) Doc 9734, <i>Manuel de supervision de la sécurité</i> , Partie B Doc 9958, <i>Résolutions de l'Assemblée en vigueur</i> (au 8 octobre 2010) (Résolutions A37-5, A37-8 et A37-21) Doc 9935, <i>Rapport de la Conférence de haut niveau de 2010 sur la sécurité</i> (Recommandation 3/3a)

1. INTRODUCTION

1.1 Dans les enquêtes de sécurité de grande ampleur sur les accidents et les incidents graves survenus à de gros aéronefs en Europe ou ailleurs, les services d'enquête font régulièrement face à des difficultés venant d'une mauvaise application des dispositions de l'Annexe 13. La qualité des enquêtes en souffre et des enseignements utiles à l'aviation dans son ensemble sont ainsi perdus.

1.2 La présente note traite de ces difficultés et propose des mesures propres à améliorer la qualité des enquêtes et à en renforcer le bénéfice pour la sécurité. Les questions extrêmement importantes concernant la protection des renseignements sur la sécurité ne sont pas évoquées : elles le seront bien mieux dans le rapport de l'équipe spéciale chargée de ce sujet.

2. PRINCIPES CLÉS DE L'ANNEXE 13

2.1 Dans l'objet de garantir l'efficacité et la qualité des enquêtes de sécurité, l'Annexe 13 établit plusieurs principes portant sur des questions clés comme le délai d'exécution de l'enquête, les pouvoirs de délégation, la participation d'autres parties et l'information du public. L'Annexe spécifie en particulier que les enquêtes de sécurité ont pour seul objectif de permettre d'en tirer des leçons.

2.2 Ces principes établissent clairement que s'il faut évidemment respecter la souveraineté de chaque État contractant de l'OACI, un accident et les enseignements que l'enquête peut en tirer n'en relèvent pas moins de la communauté de l'aviation internationale. En somme, l'enquête n'est pas la « propriété » de l'État d'occurrence, et la diffusion du rapport final et des enseignements qu'elle aura dégagés est un puissant moyen d'éviter de nouveaux accidents, dans une optique de « sécurité totale ».

3. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

3.1 Délégation d'une enquête

3.1.1 L'Annexe 13 fait obligation à l'État d'occurrence d'ouvrir une enquête sur tout accident ou incident grave concernant un aéronef de plus de 2 250 kg. Il peut cependant arriver que l'État d'occurrence, manquant de ressources ou les ayant affectées à une enquête jugée plus pressée, décide, au contraire de l'État de l'exploitant, de l'État de conception ou l'État de construction, qu'il s'agit d'un simple incident et qu'une enquête n'est pas nécessaire. En pareille situation, l'Annexe 13 autorise

parfaitement à déléguer l'enquête, mais cette possibilité n'est pas toujours utilisée, même si rien ne s'y oppose objectivement.

3.2 Indépendance et compétence

3.2.1 Les enquêteurs doivent être indépendants dans la conduite de leur enquête et n'ont d'instructions à recevoir d'aucun organisme extérieur. Aujourd'hui, bien souvent, le service responsable des enquêtes est lié plus ou moins directement à l'autorité nationale de l'aviation civile, mais les enquêteurs parviennent néanmoins à éviter généralement les conflits d'intérêts.

3.2.2 L'indépendance du service d'enquête ne garantit évidemment pas son efficacité. Il faut en plus aux enquêteurs une compétence professionnelle et la capacité de juger avec discernement des éléments de l'enquête et des éclairages qu'apportent leurs conseillers. Cela peut être un problème pour de nombreux services d'enquête, limités dans la conduite d'une enquête de grande ampleur par l'exiguïté de leurs ressources, qu'il s'agisse de ressources humaines ou financières, ou (souvent) des deux à la fois.

3.2.3 Un accident amène toujours à s'interroger sur la capacité de l'exploitant à assurer la sécurité dans ses activités, et parfois aussi sur la capacité de l'autorité administrative à procurer le cadre institutionnel voulu. L'indépendance du service d'enquête est primordiale là aussi pour éviter tout risque de distorsion de l'analyse de l'accident.

3.3 Consultation et publication des rapports

3.3.1 Bien que les services d'enquête se servent de plus en plus des moyens modernes de télécommunication pour publier leurs rapports, ils sont nombreux encore à ne pouvoir le faire que sur papier. Le nombre des lecteurs s'en trouve naturellement réduit, d'autant que les rapports ne sont souvent rédigés que dans la langue nationale.

3.4 Relation entre les enquêtes judiciaires et les enquêtes sur la sécurité

3.4.1 La relation entre les enquêtes judiciaires et les enquêtes sur la sécurité soulève des questions complexes, notamment du fait que la législation nationale sur les enquêtes judiciaires varie d'un pays à l'autre. L'Annexe 13, et plus récemment la législation de l'UE, a établi comme principe que la conduite de l'enquête judiciaire ne doit pas entraver celle de l'enquête de sécurité. Pour autant, lorsqu'un conflit entre les deux enquêtes nécessite un arbitrage, la solution proposée n'est pas toujours praticable.

3.4.2 Les difficultés peuvent surgir à propos par exemple de l'accès au site de l'accident, à l'examen de l'épave, ou à l'accès aux données ou conversations enregistrées en vol. Il arrive que les juges d'instruction gardent longtemps les enregistreurs de bord ou en interdisent la lecture en dehors du territoire national, même lorsque l'État ne possède pas les moyens de faire cette lecture. Or, un retard dans la lecture des enregistrements peut poser un grave risque pour la sécurité s'il y a eu défaut de conception ou défaillance technique.

3.4.3 Les autorités judiciaires peuvent s'opposer aussi, en l'absence d'accord conclu avec les enquêteurs, à l'emploi dans l'enquête d'une méthode destructive, parfois inévitable. Enfin, il arrive que l'enquête de sécurité soit placée sous le contrôle des autorités judiciaires, le rôle des enquêteurs se limitant alors à celui de conseil technique.

4. MESURES PROPOSÉES

4.1 Veiller à ce que tous les accidents et incidents graves donnent lieu à une enquête sérieuse

4.1.1 Les services qui n'ont pas la capacité de conduire l'enquête sur un accident de grande ampleur devraient se faire épauler par un ou plusieurs autres services disposant des moyens appropriés. Plusieurs formules sont envisageables :

- Délégation de l'enquête : L'Annexe 13 permet à l'État d'occurrence de déléguer l'enquête, possibilité dont l'usage est pourtant insuffisant, surtout dans le cas des incidents qui pouvaient être graves.

Si l'État d'occurrence décide de ne pas enquêter sur un incident qui pouvait être grave, il devrait envisager de déléguer l'enquête, en tout ou en partie, à un autre État qui a un intérêt particulier dans la tenue d'une enquête, par exemple l'État de l'exploitant ou l'État de construction.

- Demande d'assistance auprès d'autres autorités, dans un cadre bilatéral ou régional : Si la délégation n'est pas une bonne solution, notamment dans le cas d'un accident de grande ampleur, un service qui n'a pas la capacité de conduire l'intégralité d'une enquête devrait solliciter l'assistance d'un autre service. En l'absence de dispositions préalables, il s'agira souvent de l'État de conception ou de l'État de construction.

4.1.2 Certains États ont signé avec d'autres autorités des accords bilatéraux en vue de la prestation, sur demande, d'une assistance plus ou moins étendue dans la conduite des enquêtes. Cette assistance se limite en général à la lecture des enregistreurs de bord, mais elle peut comporter aussi la fourniture d'un appui méthodologique, le concours d'experts techniques ou la participation d'enquêteurs. Elle est habituellement gratuite, mais certains accords toutefois la rendent payante.

4.1.3 L'apport de cette assistance mutuelle peut se faire aussi dans un cadre régional. Si la conduite d'une enquête dépasse leurs capacités, les États peuvent alors faire appel aux ressources des autres États d'une même région³. Cela permet en outre aux États de dimensionner au mieux l'effectif de leur service d'enquête. Il peut également être établi un organisme régional d'enquête, mais il n'en existe encore que très peu d'exemples.

Afin d'être en mesure de conduire des enquêtes dépassant leurs capacités et d'éviter de devoir entretenir un effectif surdimensionné, les États devraient être encouragés à établir des accords d'assistance et de coopération. Différentes formules sont envisageables : accords bilatéraux passés avec un ou plusieurs grands services d'enquête, création d'un réseau régional d'assistance, ou encore établissement d'une autorité régionale.

³On en a des exemples en Europe avec le Groupe d'experts en enquête sur les accidents (ACC) de la Conférence européenne de l'aviation civile, et avec le Réseau européen des autorités responsables des enquêtes de sécurité dans l'aviation civile.

4.2 Renforcer l'indépendance des services d'enquête

4.2.1 L'Annexe 13 exige que le service d'enquête sur les accidents mène ses enquêtes de manière indépendante, mais n'exige pas que le service soit *lui-même* indépendant d'autres entités telles que l'autorité nationale de l'aviation civile. Il est souhaitable d'aller un peu plus loin dans ce sens, comme le fait désormais la législation de l'UE, pour prescrire une « indépendance fonctionnelle » qui évitera les conflits d'intérêt et les éventuelles ingérences extérieures dans la détermination de la cause ou des causes d'un événement.

Le service d'enquête devrait être fonctionnellement indépendant de toute autre partie ou entité dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission dont il est chargé ou influencer son jugement.

4.3 Assurer un meilleur accès aux rapports

4.3.1 Rappeler régulièrement au monde de l'aéronautique les savoirs acquis en matière de sécurité est un moyen de lutter contre l'effacement de la mémoire collective. Qu'on laisse échapper un enseignement en matière de sécurité, qu'on l'oublie ou qu'il perde de sa prééminence, et l'on risque alors de voir de « vieux » accidents se reproduire. L'autorité responsable des enquêtes de sécurité est par conséquent un acteur important dans le dialogue sur les questions de sécurité aéronautique, au niveau national et dans le contexte du « système de sécurité totale ».

Tous les rapports que publient les services d'enquête devraient pouvoir être téléchargés à partir d'un site Internet, et pour ceux qui présentent un intérêt international, une traduction en langue anglaise devrait de préférence accompagner le texte de référence en langue d'origine. Dans chaque cas, cela pourrait se faire avec l'appui d'un autre État.

4.4 Assurer un juste équilibre entre la prévention de futurs accidents et l'administration appropriée de la justice

4.4.1 La disposition de l'Annexe 13 portant sur l'accès sans délai que les enquêteurs doivent avoir à tous les éléments de preuve sans être gênés par des enquêtes ou des procédures judiciaires ou administratives a actuellement le statut de recommandation.

Pour qu'elle soit mieux applicable, cette disposition devrait être portée au rang de norme, et des lignes directrices devraient être établies sur la mise en place de protocoles d'accord ou de conventions entre les services d'enquête sur les accidents et les autorités judiciaires.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 L'Assemblée est invitée à étudier les recommandations qui sont énoncées dans le résumé analytique de cette note de travail.