

ASSEMBLÉE — 38<sup>e</sup> SESSION

## COMMISSION TECHNIQUE

## Point 27 : Sécurité de l'aviation — Politique

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS SUR LA SÉCURITÉ :  
L'APPROCHE BRÉSILIENNE(Note présentée par le Brésil avec l'appui des autres États membres de la CLAC<sup>1</sup>)

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La protection des renseignements sur la sécurité a été l'une des principales préoccupations pour le succès futur du cadre fondé sur les renseignements sur lequel repose la gestion de la sécurité. Dans la région panaméricaine, le Groupe régional de sécurité de l'aviation (RASG-PA) fait la promotion de l'échange d'expériences et de pratiques de mise en œuvre. La présente note de travail suggère deux actions stratégiques déjà mises en œuvre au Brésil pour la protection des renseignements sur la sécurité, qui peuvent être adoptées par d'autres États. La première suggestion se présente sous forme d'une proposition d'amendement de la législation aéronautique. La seconde montre la structure et le modèle d'un cours à l'intention des juges et des procureurs publics, qui met l'accent sur le rôle du corps judiciaire en matière de sécurité des vols.

**Suite à donner :** L'Assemblée est invitée :

- à prendre note des informations fournies ;
- à encourager les États à adopter un cadre juridique pour la protection des renseignements sur la sécurité fondé sur les principes qui figurent dans le modèle détaillé proposé dans l'Appendice ;
- à entériner l'élaboration d'éléments indicatifs de l'OACI sur cette question, en tenant compte des principes décrits dans la présente note.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique — <i>Sécurité</i> .
<i>Incidences financières :</i>	Devaient être couvertes dans le projet de budget.
<i>Références :</i>	Plan OACI pour la sécurité de l'aviation dans le monde (2007) – Initiative III (GSI 3) : Compte tenu efficace des erreurs et des incidents ; Groupe régional de sécurité de l'aviation, Pan-Amérique, Projet GSI 3 : Proposition d'amendement de la législation aéronautique visant à protéger les sources des renseignements sur la sécurité Conférence de haut niveau sur la sécurité de 2010 (WP/85), Conclusions et recommandations Code de conduite de l'OACI sur le partage des renseignements sur la sécurité 38 <sup>e</sup> session de l'Assemblée, 2013 – note A38-WP/102-TE/33 relative à la protection des sources de renseignements sur la sécurité

<sup>1</sup> La CLAC est composée de 22 membres : Argentine, Aruba, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

## 1. INTRODUCTION

1.1 En 2003, l'OACI a commencé des activités spécifiques visant à élaborer des orientations pour la protection des données sur la sécurité et des sources de renseignements contre un usage inapproprié. Le travail fait dans un cadre multidisciplinaire comprenant l'OACI, les États et l'industrie s'est achevé en mars 2006 avec la publication du Supplément E de l'Annexe 13 (Orientations juridiques pour la protection de renseignements recueillis à partir de systèmes de collecte et de traitement des données sur la sécurité – SDCPS). Ce document fournit des orientations juridiques aux États pour leur permettre d'adapter leurs lois et règlements afin de protéger les renseignements provenant de sources de données sur la sécurité contre une utilisation inappropriée.

1.2 À la 36<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'OACI en 2007, tous les États contractants ont été invités, par la Résolution A36-9, à examiner leurs lois ou règlements nécessaires pour la protection des renseignements sur la sécurité, en se fondant, autant que possible, sur les orientations juridiques élaborées par l'OACI et qui figurent dans le Supplément E de l'Annexe 13.

1.3 En 2007, à la suite de deux accidents majeurs d'aviation civile survenus au Brésil, le Congrès national brésilien a invité le Centre d'enquêtes et de prévention des accidents d'aviation (CENIPA), l'organisme chargé de cette question au Brésil, à aider les députés et les conseillers législatifs à préparer un projet de loi fédéral traitant de la protection des renseignements sur la sécurité, et à établir la compétence et l'indépendance des enquêtes aéronautiques.

1.4 Dans le scénario latino-américain actuel, le Brésil est le pays qui est le plus près d'avoir une loi fédérale pour protéger les renseignements sur la sécurité.

1.5 Dans ce contexte, le CENIPA a vu la nécessité d'élaborer une stratégie pour atteindre un autre groupe extrêmement important : les autorités judiciaires. En conséquence, depuis 2011, le Brésil offre un cours pour les juges et les procureurs public intitulé « Le rôle du corps judiciaire dans la sécurité des vols ». Des dizaines d'autorités judiciaires ont pris ce cours avec l'appui technique du CENIPA. Dans son programme, le cours promeut une étude des questions opérationnelles relatives à la protection des renseignements sur la sécurité, ainsi que l'incompatibilité technico-juridique entre les enquêtes menées par l'autorité aéronautique et le processus judiciaire.

## 2. ANALYSE

2.1 Les États qui souhaitent réviser leur législation aéronautique dans le but de protéger les systèmes de collecte et de traitement des données sur la sécurité (SDCPS) devront faire des efforts coordonnés et intégrés auprès de leurs autorités politiques respectives de la branche législative. Cela doit être une prémisses de base parce que les questions soulevées par la protection des renseignements sur la sécurité ont tendance à être controversées, et bien souvent, elles ne sont pas bien comprises par ceux qui ne sont pas directement impliqués dans l'activité aérienne. Si cette stratégie d'approche auprès de la branche législative n'est pas prévue et établie antérieurement, toute initiative pour rédiger des propositions d'amendement de la législation aéronautique sera vouée à l'échec. Au Brésil, l'interaction entre les communautés aéronautique et politique a été motivée par les graves accidents d'aviation qui ont eu lieu dans le pays.

2.2 Pour composer le contenu même d'une proposition de loi, les États doivent se conformer aux instructions qui figurent dans le Supplément E de l'Annexe 13. Une autre suggestion est de réviser le document approuvé par le RASG-PA (Proposition d'amendement de la législation aéronautique visant à

protéger les sources de renseignements sur la sécurité) en octobre 2012. Il ressort du document mentionné ci-dessus qu'il est possible d'obtenir des suggestions pour la composition d'un contenu législatif qui soit approprié à sa réalité spécifique.

2.3 La proposition d'amendement du Code brésilien de l'aéronautique, tout en mettant un accent important sur la protection des sources de renseignements qui alimentent les enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation, interdit également l'utilisation des données provenant des systèmes de comptes rendus volontaires, en soulignant qu'elles ne peuvent pas être utilisées comme preuves dans les processus judiciaires et les procédures administratives, et qu'elles ne devront être fournies que sur réquisition judiciaire.

2.4 Par souci de collaborer et en se fondant sur la proposition d'amendement de la législation aéronautique brésilienne mentionnée ci-dessus, une suggestion d'une loi générique a été rédigée, contenant 12 articles avec des commentaires ; celle-ci est présentée dans l'appendice à la présente note de travail.

2.5 Néanmoins, il a été possible d'observer au Brésil que l'élaboration d'un environnement idéal de protection des renseignements dans un système aéronautique doit aller au-delà de la relation entre l'industrie et l'organisme chargé de la réglementation, et de la relation entre employés et employeur chez les fournisseurs de services d'aviation. Il y a un groupe qui n'appartient pas à l'activité aéronautique, mais qui doit être motivé à comprendre les aspects capables de réduire les risques dans l'aviation : les juges et les procureurs publics.

2.6 Après coordination avec le Centre d'études judiciaires de la Justice militaire de l'Union, un cours a été structuré, pour une durée de cinq jours et une charge de travail de 22 heures. Les juges et les procureurs publics sont essentiellement invités par la Justice militaire de l'Union à participer à ce cours. Dans le programme du cours, il y a des disciplines qui traitent de thèmes tels que la sécurité des vols, les caractéristiques d'une enquête sur les accidents d'aviation, la protection des renseignements sur la sécurité, le droit et la procédure pénale face à l'accident d'aviation, où toutes les approches présentent des études de cas concrets de la réalité brésilienne. En outre, des visites des centres de contrôle de la circulation aérienne, du Système de défense aérienne et du CENIPA font aussi partie du cours.

2.7 L'une des exigences pour obtenir un certificat de fin de formation au cours est la présentation par l'étudiant d'un article scientifique concernant des questions de sécurité des vols. La compilation de plusieurs articles scientifiques écrits par les juges eux-mêmes, traitant de questions et d'accords juridiques visant à renforcer la sécurité de l'activité aérienne est un atout majeur. La publication de ces articles, dans un langage et une structure logique appropriés au domaine juridique, encourage le développement d'une doctrine spécialisée servant de base à la publication des décisions judiciaires, permettant par conséquent aux valeurs de la sécurité de l'aviation d'être prises en compte dans l'activité judiciaire.

2.8 Au Brésil, deux décisions judiciaires ont récemment été prises allant dans le sens de la sécurité de l'aviation, en matière de protection des renseignements : la première décision a été prise par la Justice fédérale du Brésil dans le cas d'un processus criminel concernant un accident d'avion commercial ; et la seconde, prise par la justice militaire, concernait un avion militaire. Dans les deux décisions, les juges ont garanti le secret des renseignements sur la sécurité, l'interdiction d'utiliser les données des enquêtes de l'autorité aéronautique par les organisations policières, l'interdiction d'utiliser les renseignements des comptes rendus volontaires, en plus de la reconnaissance de la priorité de l'autorité aéronautique pour ce qui est de l'accès à l'épave et à la garde de celle-ci. Ainsi, la

jurisprudence est une autre source de droit qui est de plus en plus influencée par ces actions d'approche avec la branche judiciaire.

### 3. CONCLUSION

3.1 Les thèmes examinés dans le présent document peuvent servir de guide supplémentaire aux États contractants dans l'élaboration de leurs propositions d'amendement respectives de la législation aéronautique à soumettre à l'approbation de la branche législative.

3.2 La série de thèmes traitant de la protection des renseignements sur la sécurité doit aller au-delà de la composition d'une proposition législative. Dans la mesure du possible, elle doit être consolidée aussi bien dans la doctrine juridique que dans la jurisprudence.

3.3 Les juges et les procureurs publics doivent être motivés pour comprendre ces thèmes liés à la protection des renseignements sur la sécurité en dehors de l'environnement juridique. En examinant des thèmes concernant la sécurité de l'aviation, l'indépendance des enquêtes aéronautiques, et la protection des renseignements sur la sécurité, ce cours à l'intention des juges et des procureurs publics a développé une doctrine qui servira de source primaire de la loi, en plus d'avoir déjà produit des résultats concrets, dans lesquels la branche judiciaire brésilienne a publié des décisions judiciaires conformes à de tels objectifs, scénario qui renforcera le pouvoir de la législation pour soutenir et protéger les renseignements sur la sécurité.

-----

## APPENDIX

### PROPOSED BILL FOR THE PROTECTION OF SAFETY INFORMATION - BRAZIL

#### Investigation and Prevention of Aeronautical Accidents

##### Chapter I

##### On the Investigation

**Art. 1.** The investigation of aeronautical accidents and incidents has the sole objective of preventing further accidents and incidents, by means of the identification of the factors that may have, either directly or indirectly, contributed to the occurrence, and by the issuance of operational safety recommendations.

*Comment:* This provision restricts the purpose of the aeronautical investigation in order to prevent conflicts arising from its utilization by other State agencies or by third parties.

**Art. 2.** The investigation of aeronautical accidents shall comprise the practices, techniques, processes, procedures, and methods used for the identification of acts, conditions or circumstances which, either in isolation or in conjunction, represent a hazard to the integrity of people, aircraft and other assets, solely for the benefit of prevention of aeronautical accidents, incidents or ground occurrences.

*Comment:* This provision extends the restricted purpose of the aeronautical investigation to all existing aeronautical investigation tools.

§ 1 The investigation shall consider the facts, hypotheses, and known precedents in the identification of the possible factors contributing to the occurrence or to the worsening of the consequences of aeronautical accidents and incidents.

*Comment:* This provision grants broad cognition to the investigators, seeking to provide them with maximum prevention effectiveness, in a way that even hypotheses may be included in the investigation, bringing forth a material difference in relation to a judicial process.

§ 2 The aeronautical investigation authority may decide either not to conduct an aeronautical investigation, or discontinue an investigation in progress, in the cases where an intentional illicit act is found to be connected with the causation of the event, and if the investigation is not expected to bring any benefits to the prevention of future aeronautical accidents and incidents, without detriment to notifying the competent police authority.

*Comment:* Some occurrences may have a criminal origin, and investigating them may not be of interest to the aeronautical investigation authority. It is important to grant discretionary power to this kind of authority, be it for the purpose of staying away from the investigation or maintaining it, even when dealing with accidents connected with criminal actions.

**Art. 3.** The aeronautical investigation shall be conducted in a way that makes it independent of any other investigation related to the same event.

*Comment:* This provision establishes the independence of the aeronautical investigation, and, therefore, the need of other instances of the State to conduct their own investigations, preventing appropriation of the aeronautical investigation data in case of omission by other state agencies.

**Art. 4.** The aeronautical investigation shall neither preclude the institution of other investigations nor provide for their need, even if for purposes of prevention. Since it aims at preserving human life by means of air transport safety, it shall have precedence over concomitant and non-concomitant procedures related to the access and custody of items of interest for the investigation.

*Comment:* This provision endorses the previous one, and gives priority to the aeronautical investigation, in view of the possibility of conflicts related to the custody of and access to the wreckage. Such priority is founded in the Principle of Human Life Preservation, a paramount value for the aeronautical investigation.

**Art. 5.** If, in the course of an aeronautical investigation, evidence of crime arises, related or not to the chain of events leading to the accident, one must make pertinent communication of it to the competent police authority.

*Comment:* Optative provision, which assigns the aeronautical investigator with the obligation to notify the event to the police authorities. In Brazil, it is a duty-bound issue, attributed by the legal norm.

## Chapter II

### On the competence to conduct an aeronautical investigation

**Art. 6.** The investigation of a civil aircraft event shall be conducted by the aeronautical investigation authority, who will decide on the institution of an investigation commission, whose presidency will be assigned to a qualified professional accredited by the investigation organization.

§ 1 With priority over other requisitions, the aeronautical investigation authority is entitled to request from the competent organizations and entities the technical awards, examination reports, including autopsies, and copies of other documents of interest to the investigation.

§ 2 To the aeronautical investigation commission, within the limits established by the aeronautical investigation authority, is guaranteed access to the accident aircraft, its wreckage and objects transported by it, as well as to the installations, equipment, documents and any other elements necessary for the Investigation, wherever their location may be.

*Comment:* The three provisions above aim at defining the competence for the conduction of an aeronautical investigation, preventing manipulation of the composition of the commission on account of foreign interests. They also bring limits to the competence of commission members, in addition to the coercive power of requisition by the aeronautical authority in relation to documents held by third parties or even by other public organizations.

**Art. 7.** The aeronautical investigation is concluded with the issuance of a final report, a document that represents the statement of the investigation authority on the possible contributing factors of a given aeronautical accident, and that presents recommendations concerning solely the benefit of operation safety of the air activity.

*Comment:* this provision prevents the manipulation of not- yet conclusive data of an aeronautical investigation. The rule also points out the final limits of the safety recommendations, preventing their use for purposes other than the prevention of future accidents, with an inappropriate apportion of blame or liability, just based on the fact that someone is the addressee of a safety recommendation.

### Chapter III

#### On professional secrecy and information protection

**Art. 8.** The following are protected information sources:

I – recordings of the communications between air traffic control units, as well as their respective transcripts;

II – recordings of conversations in the cockpit, along with their transcripts;

III – data from the voluntary occurrence notification systems;

IV – recordings of communication between the aircraft and air traffic control units, along with their transcripts;

V – Recordings of flight data, and the graphs extracted or transcribed from them, or extracted and transcribed from them;

VI – Data from either automatic or manual data collecting systems; and

VII – other records used in the activities of investigation.

§ 1 For the benefit of the aeronautical investigation, the aeronautical authority shall have priority for the access to and custody of the sources mentioned in the caput.

§ 2° The source of information referred to in item III, as well as the analyses and conclusions of the aeronautical investigation shall not be utilized for purposes of proof in the judicial processes and administrative proceedings, and shall only be provided by means of a judicial requisition, in conformity with the article 9 of this Law.

§ 3 All information for the benefit of an aeronautical investigation and other related activities shall only be provided in a spontaneous manner and based on the legal assurance of its exclusive use for purposes of prevention.

*Comment:* the provisions list the sources by means of which an entire Aviation System is fed, limiting the use of some of the sources in judicial processes, as well as imposing processual secrecy to all of them. These are the most important provisions of the whole bill. The setting of limits to the use of such sources in judicial processes is opposable to the voluntary information and to the investigation conclusions. The former ones, on account of the confidence deposited by the informers and contributors of the system; and

*the latter ones, on account of the very technical incompatibility between the aeronautical investigation procedure and its police/judicial counterpart, since the aeronautical investigation has purpose which is different from one of the judicial investigation. Furthermore, the aeronautical investigation may utilize hypotheses and indirect conditions in its analyses, a technique that is rejected in the judicial cognition. In the aeronautical Investigation, this is allowed, because it brings a broader comprehensiveness to the Studies aimed at preventing the event from recurring*

§ 4 Except for the benefit of the aeronautical investigation and other activities of prevention, an aeronautical investigation professional is not allowed to disclose his or her sources and respective contents, and is forbidden to give testimonies or perform expert activities in judicial or administrative processes strange to the aeronautical investigation organization.

*Comment: This provision bestows the aeronautical investigator with the right of refusing to testify, while forbidding him/her to work in the function of expert, thus ensuring a higher level of protection to the investigation activities and to the information he/she has had access to. With the “right of refusing to testify” and “forbiddance to work as an expert” prescribed by law, such protection is given more stability by force of the rule, no longer depending on a judicial evaluation.*

**Art. 9.** The sources and information whose utilization in a judicial or administrative enquiry or process has been allowed are protected by processual secrecy.

*Comment: this provision grants secrecy to all items of information and reinforces that there is restriction for the use of some sources in judicial processes (Item III of the art. 8).*

**Art. 10.** The aeronautical investigation authority, or the person appointed by him/her, is entitled to decide on the convenience of publicizing, with no detriment to the prevention of accidents and legal provisions, information relative to the aeronautical investigation in progress and respective information sources.

*Comment: this provision explains the power to publicize a certain phase of the Investigation before the issuance of the final report, in response to the desire of the society provided that there is no damage to the main objective of the investigation: prevention.*

## Chapter IV

### On the access to the aircraft wreckage

**Art. 11.** The civil aircraft involved in an aeronautical accident or incident may be interdicted by the aeronautical investigation authority, taking into account that:

I – the notification of interdiction shall be signed by the aeronautical investigation authority and, if possible, by the aircraft operator or his/her representative;

II – pending authorization granted by the aeronautical investigation authority, the interdicted aircraft may be put in operation for purposes of maintenance; and

III – the operator is held responsible for the compliance of any contractual obligations concerning the aircraft.

*Comment:* This provision bestows the aeronautical investigation authority with power to embargo and interdict an aircraft in order to guarantee the development of an aeronautical investigation, solving a contingent conflict between the owner and the operator of the aircraft.

**Art. 12** Except for the purpose of saving lives, preserving people’s safety, or preservation of evidence, no accident aircraft may be searched or removed, unless authorization is granted by the aeronautical investigation authority, which will have custody of the items of interest for the investigation up to their release in the terms of this Law.

*Comment:* this provision points out, once again, the priority of the aeronautical Investigation over the other organizations of the State, solving a serious difficulty concerning access to the wreckage by the aeronautical investigator in the moments following the mishap, when many conflicts with other authorities end up occurring. It brings a better guaranty of evidence preservation to the aeronautical investigation, since the pieces of evidence will only be accessed under the supervision of qualified personnel, with prescribed exceptions respected.