



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission des transports et du tourisme*

---

12.02.2010

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile

Commission des transports et du tourisme

Rapporteur: Christine de Veyrac

## **1. Contexte**

Le trafic aérien est en augmentation constante depuis plusieurs années.

En dépit des améliorations importantes en matière de sécurité, cette croissance accroît le risque d'accidents d'avion.

Dans ce contexte, il est essentiel que les accidents fassent l'objet d'enquêtes indépendantes devant déterminer les failles en termes de sécurité et permettant de prendre des mesures correctrices.

La législation européenne qui régit actuellement les enquêtes sur les accidents est une directive de 1994<sup>1</sup>.

Depuis ce texte, le marché de l'aviation a beaucoup évolué et s'est complexifié.

L'apparition de nouveaux acteurs, tels que l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne (AESA), chargée de la certification des aéronefs dans l'UE, et les divergences constatées dans les capacités d'investigation des Etats membres, ont rendu nécessaire la présentation d'une nouvelle législation<sup>2</sup>.

## **2. Le réseau des autorités responsables des enquêtes de sécurité**

La création d'un réseau des bureaux nationaux d'enquêtes devrait permettre de réduire les disparités existantes concernant les capacités d'enquêtes dans l'UE.

Il pourrait aussi renforcer la qualité des investigations et donner un cadre légal à la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes de sécurité.

Ceci devrait ainsi contribuer à améliorer la sécurité aérienne.

Si les circonstances ne sont pas, pour l'instant, adaptées pour la création d'un bureau européen des enquêtes de sécurité, votre rapporteur souhaiterait cependant aller plus loin que ne le propose la Commission: il faudrait définir les missions du réseau<sup>3</sup> ce qui apporterait une vraie valeur ajoutée sur le plan de la sécurité.

Ces missions pourraient être notamment:

- donner un cadre et faciliter le partage du matériel entre les bureaux d'enquêtes ainsi que la mise à disposition d'inspecteurs<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Directive 94/56/CE du Conseil

<sup>2</sup> Il convient également de tenir compte des évolutions de l'annexe 13 ("Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation") de la Convention de Chicago relative à l'Aviation Internationale Civile (7300/9) qui régit, au niveau international, les règles applicables en matière d'enquêtes sur les accidents et incidents d'avions

<sup>3</sup> Ces missions pourraient être définies sur le modèle de ce qui est proposé dans l'analyse d'impact de la Commission (SEC(2009)1477 p.43) ainsi que de ce qui existe en transport maritime avec le cadre de coopération permanente (Article 10 de la Directive 2009/18/CE)

<sup>4</sup> Un exemple de mesure facilitant l'échange serait la création d'un répertoire des installations et équipements disponibles dans chaque autorité nationale d'enquêtes et, si nécessaire, des inspecteurs spécialisés pour des accidents intervenant dans des conditions particulières (mer, montagne...)

- développer le partage des informations utiles à l'amélioration de la sécurité;
- mettre en place des actions de formation pour les enquêteurs;
- créer un répertoire de bonnes pratiques et développer une méthodologie européenne d'enquête sur les accidents;
- organiser des audits des autorités responsables des enquêtes de sécurité.

Il convient également de réfléchir au cadre approprié pour pouvoir mettre en œuvre, au niveau européen, les propositions que ferait le réseau pour améliorer la sécurité aérienne ou les mécanismes d'enquêtes.

### **3. L'Agence Européen de Sécurité Aérienne (AESA)**

L'AESA<sup>5</sup> est responsable, au nom des Etats membres, de la certification des aéronefs dans la Communauté. C'est un acteur majeur de la sécurité aérienne.

La directive 94/56/CE<sup>6</sup> ne pouvait prendre en compte l'AESA, étant antérieure à sa création. Or cette situation entraîne des risques inacceptables en termes de sécurité<sup>7</sup>.

Il est donc justifié que le nouveau règlement prévoit un cadre juridique clair pour la participation de l'Agence aux enquêtes de sécurité.

Votre rapporteur souhaite aborder trois points spécifiques:

#### **a) L'indépendance de l'enquête de sécurité**

Le règlement ne devrait, en aucun cas, donner la possibilité à l'AESA d'influencer l'enquête de sécurité ou de mener une investigation parallèlement à cette enquête.

En effet, étant responsable de la certification des aéronefs, l'Agence ne peut être à la fois juge et partie. Le texte ne doit permettre aucune ambiguïté.

#### **b) La dénomination**

Le transport aérien étant souvent international, une enquête de sécurité peut impliquer des Etats non européens.

Dans ce cas, et dans un souci de sécurité juridique, il est important que le terme utilisé pour définir le rôle de l'AESA dans l'enquête soit expressément défini dans l'annexe 13 de l'OACI<sup>8</sup> qui régit les enquêtes au niveau international.

Ce n'est pas le cas du terme "expert" employé dans la proposition de règlement<sup>9</sup>, ce qui pourrait entraîner des incertitudes.

---

<sup>5</sup> Créée par le Règlement (CE) n° 216/2008

<sup>6</sup> *Précitée*

<sup>7</sup> Comme l'a confirmé un audit de l'AESA par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI)

<sup>8</sup> *Précitée*

<sup>9</sup> A l'article 9§1 de la proposition de règlement (COM(2009)611). Le terme "expert" est présent à deux reprises dans l'annexe 13 de l'OACI *précitée*, mais il n'est pas défini

Il est alors préférable d'utiliser une dénomination sûre, qui garantirait que la participation de l'Agence aux enquêtes ne puisse pas être remise en cause.  
C'est le terme de "conseiller"<sup>10</sup> qui est généralement employé pour l'autorité de certification<sup>11</sup>.

Votre rapporteur propose donc que l'AESA soit définie dans ce règlement comme "conseiller" au regard de sa participation aux enquêtes de sécurité et qu'elle dispose des droits dévolus aux conseillers dans l'annexe 13.

#### c) L'accès de l'AESA aux informations de sécurité

Dans un but de sécurité aérienne l'Agence doit avoir accès, tout au long de l'enquête, aux informations pertinentes et aux recommandations de sécurité lui permettant de formuler rapidement des consignes de navigabilité<sup>12</sup>.

Or la transmission d'informations se fait moins systématiquement vers l'AESA que vers les autorités nationales de l'aviation civile.

Il faudrait donc encadrer ce flux d'informations et encourager les autorités chargées des enquêtes à collaborer davantage avec l'Agence.

### **4. La coordination entre les enquêtes**

Il est fréquent qu'à côté de l'enquête de sécurité, s'ouvre une ou plusieurs procédures judiciaires<sup>13</sup>.

#### a) L'indépendance

Il convient de s'assurer que les enquêteurs chargés de l'enquête de sécurité puissent travailler sans avoir à demander au juge l'autorisation d'accéder aux preuves ou de pouvoir les examiner.

Bien évidemment, face à un acte illicite, les circonstances sont différentes et la priorité doit être donnée à l'enquête judiciaire<sup>14</sup>.

#### b) Accès aux informations sensibles

Il est essentiel que les personnes impliquées dans l'accident<sup>15</sup> coopèrent à l'enquête de sécurité pour que les causes de l'accident soient établies.

---

<sup>10</sup> Chapitre 1 de l'Annexe 13 de la Convention de Chicago relative à l'Aviation Internationale Civile.

<sup>11</sup> C'est notamment le cas aux États-Unis où la Federal Aviation Administration (FAA) est "conseiller" ("advisor") du National Transportation Safety Board (NTSB), au regard de l'annexe 13 de l'OACI, dans les enquêtes de sécurité sur un accident d'avion.

<sup>12</sup> Article 20 du Règlement (CE) n° 216/2008

<sup>13</sup> Si ces enquêtes sont indépendantes entre elles, il apparaît que si l'enquête technique ne vise qu'à la sécurité et non à déterminer les responsabilités, les faits qu'établit l'autorité chargée de l'enquête technique et ses conclusions ont une forte incidence sur l'enquête judiciaire

<sup>14</sup> Article 13 § 2 de la proposition de règlement

<sup>15</sup> Personnel survivant, contrôleurs de trafic aérien, exploitants de l'aéronef etc.

Si ces personnes refusent de répondre aux enquêtes de sécurité par peur de voir leur témoignage transmis à la justice sans leur consentement, cela crée un risque pour la sécurité aérienne.

D'un autre côté, il faut permettre à la justice de faire son travail et aux familles de voir les responsabilités déterminées devant une cour.

Pour cela, les autorités judiciaires doivent avoir accès aux informations pertinentes.

La Commission propose de protéger un certain nombre d'informations mais que la justice puisse y avoir accès, si c'est justifié " *par un intérêt public supérieur*"<sup>16</sup>.

Or la notion "d'intérêt public supérieur" est assez vague et peut différer selon les Etats membres. En outre, lorsque l'accident a entraîné la mort d'une personne, il est souvent admis qu'on est face à un intérêt public supérieur.

Les informations sensibles ne sont donc plus protégées.

Votre rapporteur propose que tout ce qui se rapporte à l'établissement des faits et à l'analyse des preuves soit transmis à la justice tandis que les autres données restent confidentielles.

## **5. Les droits des victimes et de leurs proches**

### **a) La liste des passagers**

La Commission propose que la compagnie ait l'obligation de pouvoir produire la liste dans l'heure qui suit l'annonce d'un accident.

Votre rapporteur soutient cette idée mais souhaite que, si la compagnie transmet une liste de passagers, celle-ci soit vérifiée et que le mécanisme mis en place soit réaliste.

Or cela pourrait s'avérer difficile dans certaines situations<sup>17</sup>.

Votre rapporteur s'interroge sur deux options:

- se baser sur l'obligation établie à l'article 29 f) de la Convention de Chicago<sup>18</sup> pour demander que la liste des passagers soit envoyée, avant le décollage, à la compagnie. En cas d'accident elle peut alors la compiler avec le crew manifest et produire une liste vérifiée dans l'heure,

- Etablir des délais différents entre les vols pour lesquels il y a un système d'information préalable sur les voyageurs<sup>19</sup> (où la liste des personnes à bord est disponible dès le décollage)

---

<sup>16</sup> Article 15 § 2 de la proposition de règlement

<sup>17</sup> La compagnie ne dispose pas toujours de personnel fixe à l'aéroport d'où l'avion a décollé. Il y a aussi des aéroports qui ferment la nuit. Dans ces cas il est peu réaliste qu'une liste vérifiée soit disponible dans l'heure

<sup>18</sup> "Tout aéronef (...) doit, conformément aux conditions prescrites par la présente Convention, avoir à bord (...) s'il transporte des passagers, la liste de leurs noms et lieux d'embarquement et de destination".

<sup>19</sup> Les destinations APIS (Advance Passenger Information System). Obligatoire notamment vers les Etats-Unis, le Canada, le Mexique, l'Australie. Ce document exige notamment de donner l'identité complète du passager, sa nationalité et son numéro de passeport

et les autres vols<sup>20</sup>.

#### b) L'information sur la disparition du passager

Quand un accident se produit, la compagnie aérienne reçoit des milliers d'appels<sup>21</sup> et il est souvent long d'identifier la personne adéquate à informer de la disparition.

Cette période d'incertitude se révèle très douloureuse pour les proches des victimes.

Votre rapporteur souhaite introduire une obligation pour les compagnies aériennes<sup>22</sup> de proposer aux passagers d'indiquer, lors de la réservation, une personne de contact en cas d'accident<sup>23</sup>.

#### c) L'assistance aux proches

La Commission propose que "*Les États membres veillent à la mise en place d'un plan d'aide aux victimes des accidents de l'aviation civile et à leurs familles à l'échelon national*"<sup>24</sup>.

Or quand un accident se produit, la compagnie est le premier interlocuteur vers qui se tournent les proches des passagers.

Votre rapporteur estime donc qu'il faudrait ajouter une obligation pour les Etats membres de vérifier que les compagnies aériennes enregistrées sur leur territoire disposent elles aussi d'un plan de crise<sup>25</sup>.

En outre, l'Etat en charge de l'enquête de sécurité devrait désigner un référent qui serait le point de contact privilégié des proches des victimes.

Ce dernier pourrait coordonner les informations émanant des différents organes impliqués, les transmettre aux proches des passagers mais aussi les informer sur les différentes procédures qui vont suivre<sup>26</sup>.

Cela serait un soutien important pour les proches des victimes lesquels sont souvent perdus face à une multitude d'acteurs et de procédures alors qu'ils ont déjà à supporter la douleur de la disparition d'un proche.

D'autre part, il conviendrait de prévoir des dispositions permettant aux familles de bénéficier d'une information privilégiée sur le déroulement de l'enquête de sécurité, notamment de

---

<sup>20</sup> Le délai pour les premières pourrait être réduit à 30 minutes et prolongé à deux heures pour les secondes.

<sup>21</sup> Plus de 20.000 appels sur une seule journée pour Air France suite à la disparition du vol AF 447 entre Rio et Paris le 31 mai dernier.

<sup>22</sup> Comme c'est déjà le cas aux États-Unis.

<sup>23</sup> Ces informations seraient différenciées de celles concernant la demande de coordonnées en cas de changement d'horaire ou d'annulation du vol.

<sup>24</sup> Article 23 de la proposition de règlement

<sup>25</sup> Ces plans de crise pourraient s'inspirer de la circulaire 285/AN/166 de l'OACI et devraient être audités.

<sup>26</sup> Enquête de sécurité, éventuellement enquête judiciaire, versement d'indemnités, identification des corps etc.

recevoir les rapports intermédiaires et le rapport final d'enquête avant que ceux-ci ne soient rendus public.

#### d) La Convention de Montréal<sup>27</sup>

Votre rapporteur estime que les voyageurs européens devraient être protégés par ces règles quelle que soit la compagnie et qu'il faut préciser dans le règlement l'obligation, pour toutes les compagnies qui souhaitent desservir l'Union, de ratifier la Convention de Montréal.

### **6. Les comptes rendus d'évènements dans l'aviation civile**

La Commission a décidé de ne pas réviser la directive 2003/42/CE<sup>28</sup> car elle estime prématuré de modifier cette législation. La proposition de règlement y fait cependant référence<sup>29</sup>.

Or le système de comptes-rendus d'évènements ne fonctionne pas de façon optimale.

En effet, seule la moitié des Etats membres alimente le répertoire central ECCAIRS<sup>30</sup> qui doit regrouper tous les évènements survenant dans l'Union.

De plus, personne n'est chargé d'analyser les données contenues sur ECCAIRS.

Or l'analyse de celles-ci serait très bénéfique pour la sécurité aérienne<sup>31</sup>.

Votre rapporteur souhaiterait développer les dispositions prévues par la présente proposition de règlement notamment pour demander à l'AESA, en coopération avec les Etats, d'analyser et de classer les informations contenues dans ECCAIRS.

---

<sup>27</sup> La Convention de Montréal pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, entrée en vigueur le 28 juin 2004, régit notamment la responsabilité civile des transporteurs aériens en cas de dommages aux victimes d'accident aérien et à leurs familles. 93 Etats sont aujourd'hui parties à cette Convention.

<sup>28</sup> Directive 2003/42/CE

<sup>29</sup> Article 15 §3 de la proposition de règlement

<sup>30</sup> Créé par le règlement(CE) No 1321/2007

<sup>31</sup> Elle permettrait de dégager des tendances de répétition d'incidents et de diminuer le risque d'accident en permettant de prendre des recommandations de sécurité corrigeant les déficiences constatées.



## ANNEXE - REFERENCE DES TEXTES CITES

1. Directive 94/56/CE du Conseil, du 21 novembre 1994, établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (*JO L 319 du 12.12.1994, p.14*).

3. Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil (*JO L 131 du 28.5.2009, p. 114*).

5. Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE (*JO L 79 du 19.3.2008, p. 1*).

28. Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile (*Journal officiel n° L 167 du 4/07/2003 p. 23*)

30. Règlement(CE) No 1321/2007 de la Commission du 12 novembre 2007 fixant les modalités d'application pour l'enregistrement, dans un répertoire central, d'informations relatives aux événements de l'aviation civile échangées conformément à la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil (*Journal officiel n° L 294 du 13/11/2007, p. 3*).