



ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

- Point 24 :** Plan OACI pour la sécurité de l'aviation dans le monde (GASP)
24.1 : Protection des sources et libre mouvement des renseignements sur la sécurité

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PROVENANT DES SYSTÈMES DE COLLECTE DE DONNÉES SUR LA SÉCURITÉ

SOMMAIRE

La présente note explique brièvement l'importance et la nécessité des renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité pour améliorer la sécurité de l'aviation. Elle donne également un aperçu de la protection accordée à ces renseignements dans l'aviation civile internationale. Un projet de résolution à soumettre à l'examen de l'Assemblée, concernant la protection des renseignements obligatoires et facultatifs provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité, est présenté en appendice.

RÉFÉRENCES

Doc 9828, *Rapport de la onzième Conférence de navigation aérienne (2003)*
Annexe 6
Annexe 13
Doc 9790, *Résolutions de l'Assemblée en vigueur* (au 5 octobre 2001)

1. INTRODUCTION

1.1 Dans le cadre de son examen du point 2.1 de l'ordre du jour, Systèmes et programmes de gestion de la sécurité, la onzième Conférence de navigation aérienne (ANConf/11), Montréal, 22 septembre – 3 octobre 2003, a examiné la protection des sources de renseignements sur la sécurité et a formulé, notamment, la Recommandation 2/4 — Protection des sources d'information sur la sécurité. Cette recommandation charge l'OACI d'élaborer «des lignes directrices qui appuieront les États dans l'adoption de dispositions juridiques appropriées visant à protéger les sources et la libre circulation de l'information sur la sécurité, tout en tenant compte de l'intérêt du public dans l'administration appropriée de la justice».

1.2 Le 10 mars 2004, le Conseil a examiné les recommandations de la Conférence. Il a noté la Recommandation 2/4 sur la protection des sources d'information sur la sécurité et demandé au Secrétaire général de faire le nécessaire. Le projet de résolution de l'Assemblée figurant en appendice à la présente note est une réponse à la décision du Conseil de donner suite à la Recommandation 2/4 de la Conférence.

2. ANALYSE

2.1 Le remarquable bilan de sécurité de l'aviation civile internationale s'explique essentiellement par trois facteurs principaux : a) l'attachement des organisations et des personnels aéronautiques à la sécurité; b) un processus d'apprentissage constant, fondé sur l'établissement et la libre circulation des renseignements relatifs à la sécurité et c) la capacité de transformer les erreurs en mesures de prévention. Il est établi depuis longtemps que les efforts déployés pour améliorer la sécurité de l'aviation civile contemporaine doivent être fondés sur des données empiriques. L'aviation civile dispose de plusieurs sources de données empiriques, chacune d'elles nécessaire mais insuffisante. Ensemble, cependant, elles forment une base qui permet de bien comprendre les forces et les faiblesses des opérations aériennes.

2.2 Pendant des années, les informations provenant des enquêtes sur les accidents et les incidents ont constitué la base des activités destinées à améliorer la conception des équipements, les procédures de maintenance, la formation des équipages de conduite, les systèmes de contrôle de la circulation aérienne, la conception et les fonctions des aéroports, l'assistance météorologique et d'autres aspects du système de transport aérien, vitaux pour la sécurité. Au cours des dernières années, cependant, la disponibilité des outils technologiques a accéléré la mise au point de systèmes de collecte, de traitement et d'échange de données sur la sécurité (ci-après appelés «systèmes de collecte de données sur la sécurité»). Ces systèmes ont permis de produire un volume important de renseignements sur la sécurité, qui sont venus s'ajouter aux renseignements issus des enquêtes sur les accidents et les incidents. Les systèmes de collecte de données sur la sécurité sont les piliers du système de gestion de la sécurité (SMS) et la source des informations utilisées pour appliquer les mesures de sécurité correctives et les stratégies proactives à long terme.

2.3 Une des différences fondamentales entre les renseignements provenant des enquêtes sur les accidents et les incidents et les informations tirées des systèmes de collecte de données sur la sécurité concerne les données sur les facteurs humains recueillies dans chaque cas. Les accidents et les incidents graves sont des événements rares, qui résultent bien souvent d'une combinaison de facteurs circonstanciels. Il est donc parfois difficile de déceler, à temps pour y remédier, les pratiques opérationnelles peu sûres à partir des renseignements fournis par les enquêtes sur les accidents et les incidents graves. En outre, comme les accidents et les incidents sont des échecs du système d'aviation, les données sur les facteurs humains recueillies par les enquêtes sur les accidents et les incidents traduisent inévitablement les mauvaises performances du système et des êtres humains (erreurs opérationnelles *pures*).

2.4 Par ailleurs, une opération aéronautique type — comme toute autre activité humaine — comporte des erreurs fréquentes et mineures, quoique essentiellement sans conséquence (sélection de mauvaises fréquences, affichage d'altitudes incorrectes, accusé de réception de collationnements erronés, mauvaise manœuvre des interrupteurs ou des manettes, etc.). Certaines erreurs sont dues aux limites naturelles des performances humaines tandis que d'autres sont le fruit d'insuffisances systémiques; la plupart résultent d'une combinaison des deux. Le fait est, cependant, que ces erreurs fréquentes et mineures ont le même potentiel dommageable que les erreurs rares et majeures recueillies par les

enquêtes sur les accidents et les incidents. Ce potentiel dommageable est toutefois neutralisé parce que a) le personnel d'exploitation emploie des stratégies d'adaptation valables et b) parce que certaines défenses propres au système jouent leur rôle et font office de filet de sécurité. Les systèmes de collecte des données sur la sécurité captent les stratégies d'adaptation fructueuses et les systèmes de défense qui fonctionnent bien. En résumé, ces systèmes relèvent largement ce qui fonctionne bien dans les opérations aériennes.

2.5 Dans le cadre de la sécurité systémique, il est essentiel, pour mettre au point des mesures qui remédient aux erreurs opérationnelles, de connaître les stratégies et les défenses efficaces révélées par les systèmes de collecte de données sur la sécurité pour compléter les leçons tirées des échecs indiqués par les informations provenant des enquêtes sur les accidents et les incidents. Les systèmes de collecte des données sur la sécurité peuvent être divisés en trois grandes catégories selon leur méthode de collecte des données : a) le compte rendu automatique, b) la saisie électronique ou c) l'observation directe. Ces systèmes sont, à quelques exceptions près, volontaires, et, dans tous les cas, confidentiels et non punitifs. De plus, parce qu'ils collectent des données de façon constante et quotidienne, ces systèmes génèrent un grand volume ininterrompu d'informations pour appuyer les mesures de sécurité et les stratégies à long terme.

2.6 L'Aviation Safety Action Programme (ASAP) est un exemple de système de collecte de données sur la sécurité avec compte rendu automatique utilisé par l'industrie. Les programmes d'analyse des données de vol (FDA) comme le programme d'assurance de la qualité des opérations aériennes (FOQA) sont des exemples de systèmes de collecte de données sur la sécurité avec saisie électronique des données. Enfin, le programme d'audits de sécurité en service de ligne (LOSA) est un exemple de système de collecte de données sur la sécurité où les données sont recueillies à partir de l'observation directe des équipages de conduite par des experts spécialement formés. Tous ces systèmes permettent d'enregistrer les bonnes performances des systèmes et des êtres humains (erreurs opérationnelles *atténuées*), et de tirer des conclusions plus complètes pour mettre au point des mesures destinées à remédier à l'erreur humaine.

3. SITUATION INTERNATIONALE

3.1 Les systèmes de collecte de données sur la sécurité ont notamment permis à l'aviation civile de mieux comprendre les erreurs opérationnelles, leur cause, les mesures qui peuvent être prises pour en diminuer le nombre, ainsi que la façon de limiter leur incidence négative sur la sécurité. Il est incontesté que la plupart des erreurs opérationnelles en aviation sont fortuites : des personnes convenablement formées et bien intentionnées font des erreurs dans la maintenance, l'utilisation ou la manipulation d'équipements bien conçus. Dans les rares cas où les erreurs sont le résultat d'actes intentionnels, de toxicomanies, d'actes de sabotage ou de violations, les systèmes en place d'application des règlements garantissent que la chaîne des responsabilités demeure ininterrompue. Cette double approche, qui conjugue une meilleure compréhension des erreurs opérationnelles et l'application appropriée des règlements en cas de faute, a bien servi l'aviation civile au plan de la sécurité, tout en garantissant que les contrevenants ne pourront pas trouver refuge.

3.2 Ces dernières années ont néanmoins révélé une nouvelle tendance dans le traitement, par l'aviation civile, des erreurs opérationnelles ayant entraîné des incidents, c'est-à-dire que les renseignements provenant d'éléments sur les accidents et les incidents et de systèmes de collecte de données sur la sécurité ont été utilisés à des fins disciplinaires ou d'application de la loi, ou comme preuves dans les poursuites judiciaires. Ces poursuites se sont par ailleurs traduites par l'inculpation pénale des individus impliqués dans ces incidents. Les inculpations pénales pour des événements aéronautiques résultant d'erreurs commises par inadvertance peuvent entraver l'établissement et la libre

circulation de renseignements sur la sécurité qui sont essentiels à l'amélioration de la sécurité de l'aviation et peuvent avoir des incidences négatives sur celle-ci.

3.3 Plusieurs initiatives de l'aviation civile internationale ont tenté de protéger les sources de renseignements sur la sécurité, notamment les renseignements provenant des enquêtes sur les accidents et les incidents et des systèmes de collecte de données sur la sécurité, contre une utilisation inappropriée. Cette utilisation inappropriée comprend l'emploi abusif des renseignements par les médias. Toutefois, vu le caractère très sensible de la question, il est indispensable d'établir un cadre qui garantisse une unité d'action et la cohérence des efforts déployés par l'aviation civile. Les efforts visant à assurer la protection des sources de renseignements sur la sécurité doivent trouver un équilibre très délicat entre la nécessité de protéger les renseignements sur la sécurité et la responsabilité d'administrer la justice. Il faut dans ce cas adopter une approche prudente, car des propositions incompatibles avec l'administration appropriée de la justice pourraient être inacceptables pour les systèmes judiciaires des États contractants.

3.4 Plusieurs dispositions de l'OACI portent sur la protection de certaines sources d'information sur la sécurité, notamment :

- a) la Résolution A33-17 de l'Assemblée, *Non-divulcation de certains éléments sur les accidents et incidents*, qui, entre autres, prie instamment les États contractants d'examiner et, au besoin, d'adapter leurs lois, règlements et politiques afin de protéger certains éléments sur les accidents et incidents, conformément au paragraphe 5.12 de l'Annexe 13, et charge l'OACI d'élaborer des éléments d'orientation afin d'aider les États à cet égard;
- b) la Résolution A33-16 de l'Assemblée, *Plan OACI pour la sécurité de l'aviation dans le monde (GASP)*, qui, entre autres, charge l'OACI de participer aux efforts des États pour améliorer la communication et l'échange des informations liées à la sécurité, en tenant dûment compte de la nécessité de protéger les renseignements confidentiels; elle prie aussi instamment les États d'examiner et, au besoin, d'adapter la législation pertinente et charge l'OACI de fournir des éléments d'orientation afin d'aider les États à cet égard;
- c) la Résolution A31-10 de l'Assemblée, *Amélioration de la prévention des accidents en aviation civile*, entre autres, prie instamment les États de mettre en place des systèmes de comptes rendus volontaires et non punitifs;
- d) l'Annexe 13 — *Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation*, paragraphe 5.12, prévoit que les déclarations obtenues des personnes, les communications, les renseignements d'ordre médical et privé, les enregistrements des conversations dans le poste de pilotage et les transcriptions de ces enregistrements ainsi que les opinions exprimées au cours de l'analyse des renseignements ne seront pas communiqués à d'autres fins que l'enquête sur l'accident ou l'incident, à moins que l'autorité chargée de l'administration de la justice dans l'État en cause ne détermine que leur divulgation importe plus que les incidences négatives que cette mesure risque d'avoir, au niveau national et international, sur l'enquête ou sur toute enquête ultérieure (voir aussi le paragraphe 5.12.1 et la note);
- e) l'Annexe 13, paragraphe 8.3, établit que le système volontaire de comptes rendus d'incidents sera non punitif et assurera la protection des sources d'information;

- f) l'Annexe 6 — *Exploitation technique des aéronefs*, paragraphe 3.2.4, établit que les programmes d'analyse des données de vol ne seront pas punitifs et contiendront des garanties adéquates pour protéger les sources de données.

3.5 Les dispositions de la Résolution A33-17 de l'Assemblée et de l'Annexe 13, paragraphe 5.12, visent la protection des renseignements provenant des éléments sur les accidents et les incidents énumérés dans le paragraphe 5.12 de l'Annexe 13, notamment les dispositions relatives aux enregistreurs de conversations des postes de pilotage et à leurs transcriptions. Les dispositions des Résolutions A33-16 et A31-10 de l'Assemblée, de l'Annexe 13, paragraphe 8.3, et de l'Annexe 6, paragraphe 3.2.4, s'appliquent aux systèmes de collecte de données sur la sécurité à compte rendu automatique ou à saisie électronique. Les dispositions de l'OACI ne visent pas les systèmes de collecte de données sur la sécurité fondés sur l'observation directe.

3.6 Les dispositions de l'OACI relatives à la protection de certains éléments sur les accidents et les incidents sont explicites quant à leur admissibilité dans les poursuites judiciaires. La protection explicite des renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité n'est pas aussi claire. En l'absence de dispositions précises, comme celles du paragraphe 5.12 de l'Annexe 13, les renseignements issus des systèmes de collecte de données sur la sécurité sont protégés par des accords conclus entre les transporteurs aériens. Il est difficile d'évaluer la protection juridique que ces accords offrent aux systèmes de collecte de données sur la sécurité au sein des différents systèmes judiciaires des États contractants.

3.7 Peu d'États ont une législation nationale qui protège les renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité à compte rendu automatique ou à saisie électronique. Il se peut que, dans certains États, cette législation ne puisse pas être appliquée en raison d'incompatibilités avec leurs systèmes judiciaires. Il n'existe actuellement aucune législation nationale qui protège les informations issues des systèmes de collecte de données sur la sécurité fondés sur l'observation directe.

3.8 On peut donc conclure que le fait que les dispositions actuelles de l'OACI ne protègent pas suffisamment les renseignements provenant de systèmes de collecte de données sur la sécurité peut se traduire par une protection inadéquate de ces renseignements dans la législation nationale de nombreux États. Le projet proposé de résolution de l'Assemblée vise donc à redresser la situation en renforçant la protection des renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité, autres que des éléments sur les accidents et les incidents.

4. PLAN POUR LA SÉCURITÉ DE L'AVIATION DANS LE MONDE (GASP)

4.1 L'initiative de l'OACI visant à protéger les renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité afin d'améliorer la sécurité de l'aviation va également dans le sens du paragraphe 10 du dispositif de la Résolution A33-16 de l'Assemblée, qui prie instamment tous les États contractants d'examiner et, au besoin, d'adapter leurs lois, règlements et politiques afin de réaliser l'équilibre approprié entre les divers éléments des efforts de prévention des accidents (exemples : réglementation, mise à exécution, formation, et mesures d'incitation pour encourager les comptes rendus volontaires) et d'encourager un plus grand nombre de comptes rendus volontaires sur les événements qui peuvent toucher la sécurité de l'aviation, et qui charge l'OACI d'élaborer les politiques et les éléments d'orientation appropriés à cet effet.

4.2 En outre, la proposition de résolution de l'Assemblée sur la protection des renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité concorde avec le 3^e élément du GASP (Promouvoir une prise de conscience en faveur de la sécurité dans le monde en facilitant le partage de l'utilisation effective de données et d'informations sur la sécurité de l'aviation). Les trois tâches suivantes de l'élément 3.4 du GASP (Revoir et améliorer les bases de données existantes sur la sécurité pour faciliter la diffusion de renseignements en matière de sécurité) sont particulièrement pertinentes :

...

- c) élaborer des moyens appropriés pour faire en sorte que les systèmes volontaires de compte rendu d'incident soient de nature non punitive;
- d) élaborer des moyens appropriés pour faire en sorte que ne soient pas dévoilés des renseignements confidentiels en matière de sécurité;

...

- f) mettre à jour les dispositions des Annexes visant à faciliter la collecte et la diffusion de renseignements en matière de sécurité;

...

5. CONCLUSIONS

5.1 Il ressort de ce qui précède, que même si les dispositions actuelles de l'OACI sur la protection de certains éléments sur les accidents et les incidents ont bien servi l'aviation civile internationale par le passé, les nouvelles circonstances requièrent l'établissement d'un cadre qui englobe la protection de tous les systèmes pertinents d'information en matière de sécurité. Ce cadre devrait être le produit d'un consensus international et être compatible avec l'approche prudente mentionnée au paragraphe 3.3 de la présente note. Il devrait également tenir compte du fait que, jusqu'à présent, la plupart des échanges de vues sur les questions liées à la protection des renseignements sur la sécurité se sont déroulés au niveau technique, avec une participation limitée de la communauté juridique, et que le droit international existant ainsi que les lois et règlements nationaux de nombreux États peuvent ne pas être tout à fait adaptés au traitement efficace de cette question.

5.2 Il est indispensable que le cadre proposé soit le résultat d'une approche multidisciplinaire fondée notamment sur de vastes compétences professionnelles et une large représentation géographique. Cette approche devrait comprendre un examen des législations nationales de différentes parties du monde, ainsi qu'une évaluation de leur conformité avec les dispositions spécifiques à l'OACI, de façon que le cadre reflète les différentes cultures et les différents systèmes juridiques. Il devrait en outre faire fond sur les dispositions existantes de l'OACI relatives à la protection des renseignements sur la sécurité, en les développant selon les besoins. Les principes ci-après devraient notamment être pris en compte :

- a) aucun groupe professionnel ni aucune catégorie de personnel ne devraient être au-dessus des lois;
- b) il faut trouver un juste équilibre entre la protection des renseignements sur la sécurité, qui vise à accroître la sécurité de l'aviation civile, et l'intérêt public relatif à la mise à disposition d'éléments de preuve dans les poursuites judiciaires;

- c) des preuves autres que les preuves obtenues à partir des sources d'information sur la sécurité devraient être principalement utilisées dans les poursuites judiciaires consécutives à des actes posés par le personnel d'exploitation;
- d) la protection des renseignements sur la sécurité ne vise pas à protéger indûment le personnel d'exploitation contre les poursuites, mais à préserver ces renseignements.

6. **INCIDENCE FINANCIÈRE¹**

6.1 Les travaux proposés dans le projet de résolution de l'Assemblée seraient réalisés avec les ressources disponibles dans le cadre du Programme 2.11, Licences et formation du personnel, et le Grand Programme IV, Affaires juridiques. Les ressources prévues dans le Programme 2.11 sont suffisantes pour exécuter la partie du travail qui relève de ce programme, mais celles du Grand Programme IV ne permettent d'effectuer que l'examen des éléments mis au point par les organes internes. Les ressources prévues dans le projet de budget-programme pour 2005-2006-2007 ne permettent pas de réaliser une étude juridique de fond.

7. **SUITE PROPOSÉE À L'ASSEMBLÉE**

7.1 L'Assemblée est invitée à :

- a) noter les informations contenues dans la présente note;
- b) adopter la résolution présentée en appendice, concernant la protection des renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité afin d'améliorer la sécurité de l'aviation.

¹ Ces renseignements ne sont présentés que pour indiquer l'incidence financière estimée des mesures proposées. Les fonds qui seront affectés à ces mesures dépendront de la forme finale du Budget-Programme de l'Organisation pour 2005-2006-2007 approuvé par l'Assemblée.

APPENDICE

PROJET DE RÉSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE

A35-xx: Protection des renseignements provenant des systèmes de collecte de données sur la sécurité afin d'améliorer la sécurité de l'aviation

L'Assemblée,

Considérant que l'objectif premier de l'Organisation reste de veiller à la sécurité de l'aviation civile internationale dans le monde,

Reconnaissant l'importance de la libre communication des renseignements sur la sécurité entre les parties prenantes du système d'aviation,

Reconnaissant qu'il est indispensable de protéger certains éléments sur les accidents et les incidents contre une utilisation inappropriée, afin d'assurer la mise à disposition continue de tous les renseignements utiles sur la sécurité pour permettre la prise de mesures de prévention appropriées et opportunes,

Préoccupée par la tendance à employer les renseignements sur la sécurité dans les mesures disciplinaires ou d'application de la loi et à les utiliser comme preuves dans des poursuites judiciaires,

Consciente du fait que l'utilisation des renseignements sur la sécurité à des fins autres que la sécurité peut empêcher la communication de ces renseignements et avoir des effets préjudiciables sur la sécurité de l'aviation,

Considérant qu'il faut trouver un juste équilibre entre la protection des renseignements sur la sécurité et la nécessité d'assurer l'administration appropriée de la justice,

Reconnaissant que les progrès technologiques ont permis de mettre au point de nouveaux systèmes de collecte, de traitement et d'échange de données sur la sécurité, donnant lieu à plusieurs sources de renseignements sur la sécurité qui sont essentielles à l'amélioration de la sécurité de l'aviation,

Notant que les lois internationales existantes ainsi que les lois et règlements nationaux actuels de nombreux États peuvent ne pas protéger suffisamment les renseignements sur la sécurité,

1. *Charge* le Conseil d'élaborer des orientations juridiques appropriées qui aideront les États à promulguer des lois et des règlements nationaux pour protéger efficacement les renseignements, tant obligatoires que facultatifs, provenant de systèmes de collecte de données sur la sécurité, tout en assurant l'administration appropriée de la justice nationale;

2. *Prie instamment* tous les États contractants d'examiner leur législation actuelle et de l'adapter au besoin, ou de promulguer des lois et des règlements destinés à protéger efficacement les renseignements provenant de systèmes de collecte de données sur la sécurité et fondés, dans la mesure du possible, sur les orientations juridiques mises au point par l'OACI;

3. *Charge* le Conseil de lui soumettre, à sa prochaine session ordinaire, un rapport d'avancement sur cette question.

— FIN —