



RÉUNION ENQUÊTES ET PRÉVENTION DES ACCIDENTS (AIG) À L'ÉCHELON DIVISION (2008)

Montréal, 13 – 18 octobre 2008

Point 1 : Annexe 13

1.7 : Supplément E à l'Annexe 13

« CULTURE JUSTE » (CJ) DEFINITION ET MISE EN ŒUVRE D'UN CONCEPT DE CJ

(Note présentée par la France, au nom de la Communauté européenne et de ses États membres²,
par les autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile³
et par EUROCONTROL)

SOMMAIRE

La sécurité aérienne repose sur la transparence et le partage des informations. La mise en œuvre d'une « culture juste » devrait instaurer un environnement qui encourage et facilite la communication et le partage des informations.

Dans ce contexte, le présent document propose des mesures destinées à mettre en place une « culture juste » qui réponde à la nécessité de protéger la communication et le partage d'informations de sécurité, tout en respectant les principes d'administration de la justice et de la liberté d'information.

Une « culture juste » ne se résume pas à une simple initiative de plus en matière de sécurité, mais constitue un élément essentiel de progression vers un renforcement de la sécurité, en tenant compte des intérêts de toutes les parties prenantes. L'instauration d'une « culture juste » nécessite l'implication de tous les représentants du domaine de la sécurité de l'aviation et de l'ATM, ainsi que des autorités judiciaires des États concernés, quels que soient les obstacles d'ordre pratique, juridique et sociétal dont sera jalonné ce processus. Les données collectées et les études réalisées durant plusieurs décennies en matière de sécurité et de facteurs humains confirment que l'amélioration de la sécurité va de pair avec une perspective systémique et l'instauration d'un contexte non punitif.

La suite à donner par la réunion figure au paragraphe 5.

¹ Les versions anglaise et française sont fournies par la France au nom de la CE, de la CEAC et d'EUROCONTROL.

² 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. Ces 27 États sont également membres de la CEAC.

³ Albanie, ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Islande, Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie et Ukraine.

1. INTRODUCTION

1.1 Le renforcement de la sécurité aérienne s'appuie en grande partie sur un système de collecte et d'analyse des informations à la suite des incidents et des accidents, qui permet à tous les intervenants du secteur d'adapter leurs équipements et leurs procédures. Le bon fonctionnement de ce système repose sur l'enregistrement et le suivi systématique des données, ainsi que sur la participation active, la communication et le partage des informations de tous les acteurs du secteur de l'aviation impliqués dans la sécurité. En Europe, les procédures de prévention des accidents sont bien développées, notamment celles des systèmes de comptes-rendus obligatoires et des organismes d'enquête indépendants.

1.2 La succession d'événements qui mènent à un accident ou à un incident est souvent constituée d'incidents individuels ou de situations particulières qui, combinés les uns aux autres, engendrent une situation de catastrophe. Dans certains cas, l'enquête fait apparaître que certains incidents réputés avoir contribué à un accident s'étaient déjà produits par le passé, mais que la plupart des acteurs du secteur de l'aviation n'en avaient pas connaissance et qu'aucune action globale appropriée n'avait été mise en place. Il est dès lors primordial de réunir autant d'informations que possible sur l'ensemble desdits incidents. C'est la raison pour laquelle l'Annexe13 et la réglementation en matière d'aviation rendent obligatoire le compte-rendu des incidents.

1.3 Ces procédures ne permettent toutefois pas de recueillir des informations sur l'ensemble des événements. Il est donc nécessaire de les compléter par des systèmes de retour d'expérience volontaire des incidents, lesquels offrent la possibilité de fournir des informations sur les incidents considérés comme dangereux ou potentiellement dangereux, mais qui ne font pas l'objet d'un compte-rendu obligatoire.

1.4 Ces dernières années, les professionnels⁴ de l'aviation se sont montrés de plus en plus soucieux de l'interprétation de la sécurité des vols dans les sphères publiques, et plus particulièrement au sein du système judiciaire. Leur principale préoccupation est suscitée par la place de plus en plus importante qu'occupe le volet juridique, qui renforce leur crainte d'être impliqués dans un litige ou d'être sanctionnés.

2. INCIDENCE DES PROCÉDURES JUDICIAIRES ET DES MÉDIAS SUR LA SÉCURITÉ DE L'AVIATION

2.1 Au début de cette année, un tribunal a condamné deux contrôleurs aériens à des peines de prison avec sursis, ceci du fait de leur implication dans une quasi-collision, l'une des causes étant une confusion des indicatifs d'appel, un problème bien connu dans le cadre duquel un aéronef a collationné et suivi une clairance destinée à un autre aéronef. Il s'agit d'un problème systémique susceptible d'entraîner une erreur humaine. Il peut être remédié à ce problème en veillant à une conception suffisamment différenciée de tous les indicatifs d'appel. Ce cas est un exemple de traitement par le système judiciaire d'un comportement humain résultant d'un problème systémique. Cette approche pourrait finalement nuire à la sécurité en adressant des messages inappropriés à ceux qui rapportent les incidents.

⁴ Par exemple, les prestataires de services de la navigation aérienne (ANSP), les régulateurs en matière de sécurité, les organismes d'enquêtes de sécurité, les organes représentatifs du personnel de l'aviation, tels que l'IFATCA (International Federation of Air Traffic Controller's Associations) et l'IFALPA (International Federation of Air Line Pilot's Associations).

2.2 L'incidence des médias est également un élément important à intégrer dans l'élaboration d'une « culture juste ». Les médias sont en effet à l'affût d'informations à même d'intéresser le public et travaillent sous la pression du scoop, d'où leur propension à couvrir dans le moindre détail des cas de violations des règles de sécurité aérienne, souvent à un stade précoce des enquêtes, pour en arriver à des conclusions non étayées.

2.3 La procédure d'enquête consécutive à un accident ou un incident permet aux experts en sécurité de rassembler un grand nombre d'informations factuelles sur l'accident en tant que tel, mais également auprès des constructeurs, des exploitants, des prestataires de services et des organismes de contrôle en vue de retracer l'historique des événements qui ont mené à l'accident. Cette procédure requiert la participation des intervenants issus de toutes ces entités, directement impliqués ou non, qui seront tenus de fournir des informations circonstanciées ou d'expliquer leurs actions et leurs comportements. Les personnes concernées pourraient ne pas coopérer totalement si leur témoignage était susceptible d'être utilisé contre elles devant un tribunal. Les enquêteurs pourraient quant à eux éprouver certaines difficultés à obtenir des informations exploitables, notamment en cas de procédure judiciaire engagée en parallèle à l'enquête de sécurité.

2.4 Les législateurs, et notamment les instances chargées de la réglementation de l'aviation, tiennent tout particulièrement à obtenir les informations essentielles en temps utile.

2.5 Dans certains pays, les informations d'actualité et appropriées relatives à des questions d'intérêt public, dont la sécurité aérienne, sont rendues publiques en vertu de dispositions légales, par exemple dans le cadre de la loi sur la liberté d'information. Il importe d'utiliser de telles données d'une manière objective, les informations partiales risquant de nuire aux mécanismes de retour d'expérience élaborés et mis en œuvre dans le domaine de l'aviation.

2.6 Toute personne ou entité, y compris dans le secteur de l'aviation, est soumise à l'administration de la justice au niveau national ou, le cas échéant, au niveau international.

2.7 L'action judiciaire repose sur l'équilibre entre deux droits fondamentaux de la société :

- a) le droit au plus haut niveau de sécurité (garanti par les enquêtes sur les incidents et les accidents et par le retour d'expérience) ; et
- b) le droit à l'administration indépendante et impartiale de la justice, ainsi qu'à la liberté d'accès aux informations publiques, garanti par des dispositions constitutionnelles et légales appropriées.

2.8 Ces deux aspects servent des intérêts publics notoires et sont généralement considérés comme des droits constitutionnels fondamentaux.

3. **ÉLABORATION D'UN CONCEPT APPROPRIÉ DE « CULTURE JUSTE »**

3.1 La tendance accrue à diffuser l'information publiquement et rapidement dans les médias ou à poursuivre les rapporteurs/responsables d'incidents a engendré une situation dans laquelle les entreprises risquent de dissuader leurs salariés de rapporter les incidents et dans laquelle des individus peuvent être tentés de ne pas rapporter les éventuels incidents s'ils pensent être les seuls à en avoir connaissance. Cette situation risque de diminuer sensiblement la proportion des comptes-rendus obligatoires et de réduire à néant les systèmes de rapports volontaires.

3.2 L'instauration d'un environnement permettant aux autorités judiciaires et aux médias de mieux comprendre et d'évaluer la nature et la finalité des initiatives dans le domaine de la sécurité de l'aviation, en particulier de la « culture juste » dans le secteur de l'aviation et de l'ATM, renforcera à plus long terme la sécurité de l'aviation.

3.3 La législation européenne en matière de sécurité aérienne compte déjà un certain nombre de dispositions visant à protéger la confidentialité, à éviter le blâme et la responsabilité, mais les professionnels de l'aviation estiment que ces dispositions sont encore insuffisantes. C'est la raison pour laquelle, dans une optique d'amélioration de la compréhension et de la mise en œuvre des principes de la « culture juste », les États et organismes européens ont proposé un concept commun de « culture juste » défini comme suit :

« Une culture dans laquelle les acteurs de première ligne ne sont pas punis pour des actions ou décisions qui sont proportionnées à leur expérience et leur formation, mais aussi une culture dans laquelle les fautes graves, les violations et les dégradations délibérées ne sont pas tolérées ».

3.4 EUROCONTROL, l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, et ses partenaires ont publié des documents d'information relatifs à la « culture juste » et adopté une série de mesures visant une meilleure compréhension du concept et sa promotion auprès des autorités judiciaires et des médias. Les aspects juridiques de la « culture juste » sont notamment traités par l'instauration d'un dialogue avec les autorités judiciaires et par des ateliers ad hoc. Des directives européennes appropriées sont également à l'examen et pourraient fournir un support plus structuré au concept de « culture juste ». Il reste néanmoins encore beaucoup à faire à l'échelle internationale.

4. LA MARCHÉ À SUIVRE

4.1 La résolution A35-17 de l'Assemblée « *Protection de renseignements provenant des systèmes de collecte et de traitement des données sur la sécurité afin d'améliorer la sécurité de l'aviation* » stipule que la mise en œuvre d'une « culture juste » devrait instaurer un environnement qui encourage et facilite la communication et le partage des informations.

4.2 Une « culture juste » ne se résume pas à une simple initiative de plus en matière de sécurité, mais constitue un élément essentiel de progression vers un renforcement de la sécurité. Toutes les parties prenantes devraient reconnaître la nécessité d'un tel processus, quels que soient les obstacles d'ordre pratique et culturel.

4.3 Les données collectées et les études réalisées durant plusieurs décennies en matière de sécurité et de facteurs humains confirment que l'amélioration de la sécurité va de pair avec :

- a) **une perspective systémique** : les accidents et les incidents ne sont pas dus à des erreurs individuelles, mais résultent de la confluence ou de l'enchaînement de multiples facteurs systémiques qui contribuent chacun et conjointement à l'événement, lequel est engendré par un système et non par les composantes de ce dernier ;
- b) **l'instauration d'un contexte non punitif** : le blâme est centré sur les défaillances supposées d'opérateurs individuels et nie l'importance des contributions systémiques. Le blâme a par ailleurs divers effets négatifs. Il génère souvent une position

défensive, des informations trompeuses, un protectionnisme et une polarisation, tout en asséchant la source d'informations que sont les systèmes de retour d'expérience.

4.4 Différents États et organisations ont à ce jour tenté, dans une plus ou moins large mesure, de traiter les problèmes qui sont au cœur d'une « culture juste ». Bien que revêtant des formes extrêmement diverses, ces efforts s'articulent pour l'essentiel autour de trois questions :

- a) Qui, au niveau de l'État et au sein des entreprises, fera la part des choses et distinguera un comportement acceptable d'un comportement inacceptable au regard du droit pénal ?
- b) Quel sera le rôle de l'expertise professionnelle en matière de détermination du caractère acceptable ou inacceptable d'un comportement et à qui incombera-t-il ?
- c) Quel est le degré de protection des données de sécurité (qu'il s'agisse des données de sécurité sur des incidents internes à l'entreprise ou des données de sécurité provenant des enquêtes officielles sur des accidents) contre l'interférence judiciaire ?

4.5 Les conséquences judiciaires et psychologiques d'un événement pour les parties directement concernées seront d'autant plus prévisibles qu'un État aura adopté des mesures claires et précises quant à une éventuelle interférence des autorités judiciaires, en stipulant les règles et les protocoles convenus en la matière. L'adoption de telles mesures réduira l'anxiété et l'incertitude des acteurs du système aéronautique quant aux conséquences éventuelles de ce type d'événement.

4.6 Le nombre d'acteurs susceptibles de faire l'objet de procédures judiciaires injustifiées ou inappropriées sera d'autant moins important que l'expertise professionnelle fera partie intégrante du processus de distinction, en coopération avec le système judiciaire.

4.7 Les acteurs aéronautiques d'un Etat se sentiront d'autant plus libres de rapporter des incidents que les données de sécurité seront bien protégées contre une interférence judiciaire ou que les représentants du secteur de l'aviation et des autorités judiciaires auront adopté des politiques et protocoles en la matière. La protection des données de sécurité est bien entendu liée au règlement par l'État des questions a) et b) susmentionnées.

4.8 La mise en place d'un environnement permettant aux médias de comprendre la nature et l'objet d'une « culture juste » dans le secteur de l'aviation assurera une communication d'informations plus précises et plus objectives. Le public, les instances gouvernementales et les autorités judiciaires seront ainsi mieux informés en matière de sécurité de l'aviation, laquelle bénéficiera d'une meilleure réputation dans l'esprit d'une « culture juste » et d'un renforcement de la sécurité aérienne à long terme.

4.9 EUROCONTROL a élaboré, à l'attention des professionnels de l'aviation, des lignes directrices quant à la façon de traiter les demandes d'informations émanant des médias et des sphères publiques. Les professionnels de l'aviation et les journalistes connaissent et/ou comprennent mal leurs professions mutuelles, mais partagent un même sens de l'intérêt public. Ces lignes directrices orientent les professionnels de l'aviation en matière de comportement à adopter envers les médias, afin de fournir des informations précises tout en préservant la confidentialité dans les cas où cela s'avère nécessaire.

5. SUITE À DONNER PROPOSÉE

5.1 CONSIDERANT qu'il s'avère urgent d'établir un réel équilibre entre les exigences d'amélioration de la sécurité de l'aviation et les exigences d'administration de la justice au niveau national et international, la réunion est invitée :

à souscrire à la définition de la « culture juste » et à l'adopter aux fins d'intégration à l'Annexe 13 comme étant « une culture dans laquelle les acteurs de première ligne ne sont pas punis pour des actions ou décisions qui sont proportionnées à leur expérience et leur formation, mais aussi une culture dans laquelle les fautes graves, les violations et les dégradations délibérées ne sont pas tolérées ».

5.2 CONSIDERANT que l'élaboration et la mise en œuvre d'une « culture juste » facilitera très nettement la communication et le partage des informations de sécurité en tant que contribution déterminante au renforcement de la sécurité de l'aviation internationale, la réunion est invitée à :

prier instamment les États d'adopter et de mettre en œuvre les principes de la « culture juste » contenus dans la définition mentionnée au paragraphe 5.1 ci-dessus.

5.3 CONSIDERANT les préoccupations exprimées quant aux éventuelles conséquences d'une implication accrue des autorités judiciaires suite à des accidents et incidents dans le domaine de l'aviation, la réunion est invitée à :

réexaminer le Supplément E à l'Annexe 13 afin d'édicter des orientations juridiques plus précises pour la mise en œuvre d'une « culture juste », notamment pour ce qui est du rôle des autorités judiciaires, dans le but d'atteindre un juste équilibre entre les objectifs de mise en œuvre efficace des systèmes de retour d'expérience pour la sécurité et des systèmes d'administration de la justice.

5.4 CONSIDERANT l'influence potentiellement préjudiciable des médias sur la sécurité de l'aviation et la nécessité d'information des voyageurs en matière de sécurité de l'aviation, la réunion est invitée à :

réexaminer le Supplément E à l'Annexe 13 ou à créer un nouveau Supplément afin de fournir aux professionnels de l'aviation des lignes directrices quant à leurs relations avec les médias, dans le but d'atteindre un juste équilibre entre la communication d'informations appropriées et précises au public, tout en préservant la confidentialité requise au plan individuel dans l'intérêt de la sécurité de l'aviation.