



NOTE DE TRAVAIL

**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

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS SUR LA SÉCURITÉ

(Note présentée par les États-Unis)

SOMMAIRE

La présente note examine les recommandations du Supplément E de l'Annexe 13 et propose des solutions pour améliorer l'approche actuelle.

La suite à donner par la réunion figure au paragraphe 3.

1. INTRODUCTION

1.1 Pour mener des enquêtes sur la sécurité qui soient efficaces et indépendantes, qui aident à conserver la confiance du public et de l'industrie dans les résultats des enquêtes gouvernementales sur les accidents et qui garantissent que les sources de renseignements sensibles concernant la sécurité demeurent à disposition pour la prévention des accidents, les États doivent trouver un juste équilibre entre un grand nombre de considérations importantes relatives aux enquêtes et d'ordre sociétal. Bien que les États-Unis appuient en principe le but visé par le Supplément E de l'Annexe 13 — à savoir l'application par les différents États des procédures de divulgation et des protections appropriées de certains renseignements et éléments sensibles concernant la sécurité, afin d'en assurer la mise à disposition continue aux fins de l'amélioration de la sécurité —, la formulation des orientations pourrait être améliorée pour atteindre plus efficacement ce but. Par ailleurs, le texte du Supplément E ne distingue ou ne définit pas suffisamment les renseignements et éléments en question comme constituant un sous-ensemble spécial à protéger soigneusement et, partant, les risques quant à l'application des principes de non-divulgation ou d'utilisation inappropriée énoncés dans les orientations. L'incapacité de réaliser un équilibre approprié constitue une menace pour la transparence souhaitable des enquêtes publiques et créera vraisemblablement une atmosphère de compétition plutôt que de coopération, dans laquelle les enquêtes sur la sécurité seront moins importantes que les autres, ce qui, en fin de compte, les retardera et nuira à la capacité des enquêteurs de faire les recommandations de sécurité appropriées.

1.2 Des lois sur le rôle du National Transportation Safety Board (NTSB) aux États-Unis ont aidé à trouver l'équilibre nécessaire pour permettre aux enquêteurs sur la sécurité d'effectuer des enquêtes complètes et indépendantes. Voir, par ex., 49 U.S.C. § 1114(b)(3) (les renseignements sur la sécurité

fournis de plein gré sont protégés contre la divulgation si le NTSB détermine que la divulgation empêcherait la mise à disposition future desdits renseignements et qu'elle ne vise pas l'autorité d'enquête du NTSB) ; § 1131 (a)(2)(A) (une enquête sur un accident menée par le NTSB a priorité sur toute autre enquête, mais elle doit autoriser une participation appropriée d'autres autorités à l'étape de l'établissement des faits) ; § 1131 (a)(2)(B) (bien que le F.B.I. puisse se voir accorder la priorité dans une enquête si l'autorité suprême chargée de l'application de la loi détermine que les circonstances de l'accident indiquent qu'il peut être la conséquence d'un acte criminel intentionnel, le NTSB doit pouvoir poursuivre son enquête indépendante sur la cause probable de l'accident) ; § 1131 (a)(3) (la priorité du NTSB pour l'enquête n'interdit pas à d'autres autorités d'obtenir indépendamment des renseignements auprès des parties et témoins d'un accident). D'autres lois empêchent la divulgation ou l'utilisation inappropriée d'éléments spécifiques, comme les enregistrements des enregistreurs de conversations et d'images du poste de pilotage, les renseignements provenant de programmes volontaires de compte rendu de sécurité des équipages d'aéronef, etc.

1.3 Nous sommes conscients que les États-Unis ont de la chance, en ce sens qu'il n'y a généralement pas d'urgence juridique à engager des poursuites contre des personnes concernées par des accidents ordinaires ; si nous faisons référence aux lois des États-Unis, c'est pour donner l'exemple d'un système qui, malgré de nombreuses différences avec l'approche représentée par le Supplément E, en a largement atteint l'objectif. Nous reconnaissons que les orientations actuelles pourraient être utiles dans le cas de certains États où la criminalisation des accidents est la norme ; cependant, un cadre rigide ayant pour objet de prévenir l'utilisation d'une grande partie des renseignements ou éléments recueillis au cours d'une enquête sur un accident aura probablement, au bout du compte, un effet contre-productif sur la majorité des États qui cherchent à élever le degré de priorité des enquêtes sur les accidents qui sont liées à la sécurité.

2. ANALYSE

2.1 Introduction et principes généraux

2.1.1 Nous convenons que les États doivent examiner comment mener des enquêtes sur la sécurité de manière à assurer la mise à disposition continue des renseignements sur lesquels les enquêtes reposent. Cependant, imposer simplement la « protection des renseignements [...] contre une utilisation inappropriée » n'est pas une solution adéquate ou à long terme au conflit fondamental qui existe dans nombre d'États entre les enquêtes sur la sécurité et les enquêtes judiciaires ou autres enquêtes administratives. De plus, comme il est indiqué ci-dessous, nous ne pouvons pas appuyer la définition générale d'« utilisation inappropriée » figurant au § 1.5, alinéa c), du Supplément E, et nous avons le sentiment que son application générale à la plupart des renseignements et éléments des enquêtes sur les accidents ne sera pas acceptée par la majorité des autorités judiciaires, employeurs ou réglementeurs dans beaucoup d'autres États. Sans cette acceptation, les orientations seront d'une moindre utilité pour les États cherchant à renforcer les priorités données aux enquêtes sur la sécurité.

2.1.2 Concernant les § 1.3 et 1.4 du Supplément E, c'est précisément parce que les États doivent avoir une certaine souplesse dans l'administration de leur système juridique qu'il faudrait revoir le Supplément E, dont les politiques et recommandations auraient des incidences et des ramifications dans les systèmes juridiques nationaux bien au-delà des enquêtes indépendantes sur les accidents et incidents d'aviation. La portée étendue des définitions du § 1.5, notamment celles de « SDCPS » et d'« utilisation inappropriée », laisse peu de marge aux États pour « adapt[er] » ou « modifi[er] » les concepts décrits dans le Supplément E.

2.1.3 Vu la grande diversité des sources de renseignements visées par la définition de « SDCPS », le même niveau de protection serait appliqué à presque tous les renseignements, sans souplesse pour faire des distinctions rationnelles entre les renseignements sur la sécurité qui pourraient disparaître à l'avenir s'ils ne sont pas protégés, et d'autres éléments et renseignements moins sensibles. À cet égard, le Supplément E est trop général et manque de souplesse. Il serait préférable de reconnaître les différences entre les divers types de renseignements sur la sécurité et de chercher à ce que ces différences se reflètent dans le niveau de protection accordé aux renseignements.

2.1.4 À la fois dans la définition de « SDCPS » et dans celle d'« utilisation inappropriée », le Supplément E ne fait pas suffisamment de distinction entre les différents types de renseignements sur la sécurité qui sont peut-être pertinents pour les enquêtes sur la sécurité. Au lieu de cela, en dépit des « Principes régissant les dérogations » énumérés, il crée une forte tendance défavorable à la divulgation plutôt qu'une tendance favorable à la transparence, et une telle politique ne sert pas la mission ou les intérêts à long terme des enquêteurs sur la sécurité. Par ailleurs, il est dangereux de favoriser outre mesure la non-divulgation des renseignements ou d'encourager les résumés de renseignements plutôt que la divulgation des renseignements réels, à moins qu'il puisse être clairement montré que les renseignements doivent être protégés pour en préserver la disponibilité. Cette dernière circonstance pourrait, à la longue, entraîner une diminution de la confiance du public et, chose importante, une diminution de la confiance des exploitants de l'industrie et des régulateurs gouvernementaux dans la crédibilité et la validité des résultats de toute enquête sur la sécurité.

2.1.5 Il est important d'« assurer la mise à disposition continue » des renseignements sur la sécurité, et nous convenons qu'une telle mise à disposition est nécessaire pour permettre des « mesures de prévention appropriées et opportunes » et l'amélioration de la sécurité de l'aviation. Cependant, la définition trop générale de « SDCPS » incite à des restrictions étendues qui entraîneront plutôt davantage de retards dans les enquêtes, en raison d'une plus grande résistance de la part des personnes participant à l'« administration appropriée de la justice », étant donné que les autorités sont obligées de se disputer des ressources d'information limitées. Une meilleure approche serait de préconiser des restrictions adaptées, plus spécifiques et ciblées, fondées sur les besoins réels, au principe général de transparence dans les enquêtes gouvernementales en matière de sécurité.

2.1.6 Les renseignements recueillis par les enquêtes sur la sécurité ne devraient pas être sommairement exclus des utilisations jugées « inappropriées » par le § 1.5, alinéa c), du Supplément E. L'objectif premier des enquêteurs sur la sécurité devrait être d'établir les faits entourant un accident ou un incident pour aider à la « prévention de futurs accidents ou incidents », comme le souligne le § 3.1 de l'Annexe 13. Cependant, ces mêmes faits peuvent être pertinents pour une enquête menée par des personnes concernées par l'« administration appropriée de la justice ». Par conséquent, une interdiction générale de l'utilisation externe de toute information recueillie au cours d'une enquête ne sert pas l'objectif d'un juste équilibre entre « la nécessité de protéger ces renseignements » et « la nécessité d'assurer l'administration appropriée de la justice ». Et le danger réel d'une définition trop restrictive de l'« utilisation inappropriée » des renseignements des enquêtes sur la sécurité est de dissuader les autorités judiciaires de permettre que les enquêtes sur la sécurité soient menées à terme dans les meilleurs délais.

2.2 **Principes régissant la protection et principes régissant les dérogations**

2.2.1 Le § 3.1 du Supplément E appelle l'attention sur quelques-unes des difficultés que présente la définition actuelle de « renseignements sur la sécurité ». Bien que le § 3.1 donne à entendre que les « protections » recommandées par le Supplément devraient se limiter aux « renseignements sur la sécurité » qui remplissent certaines conditions, ni la définition de « renseignements sur la sécurité » ni les conditions indiquées au § 3.1 ne suffisent à réduire la grande gamme de renseignements et données visés par les dispositions du Supplément.

2.2.2 Nous convenons absolument que le genre de protections envisagées dans le Supplément E doit être appliqué en tenant dûment compte des renseignements et systèmes de compte rendu considérés. Par exemple, les comptes rendus de sécurité volontairement fournis, dont la mise à disposition dépend en premier lieu de la confiance de leurs auteurs quant au fait que ces renseignements ne seront utilisés que pour améliorer la sécurité, et les comptes rendus réguliers, dont la fourniture est amplement imposée par la loi, ne devraient pas bénéficier de protections identiques.

2.2.3 En créant une atmosphère dans laquelle les renseignements factuels sont une ressource limitée, que ne peuvent pas utiliser les personnes qui ne les ont pas recueillis, le Supplément E risque fort de mettre en concurrence les enquêtes sur la sécurité et les autres enquêtes ; en cas d'accident grave d'intérêt national, il est peu probable que les autorités judiciaires et autres permettent qu'une telle concurrence gêne leurs propres enquêtes. Par conséquent, ne pas permettre que les renseignements factuels recueillis par les enquêteurs sur la sécurité soient « utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été recueillis » incite fortement les autres autorités à refuser aux enquêteurs l'accès aux lieux d'accidents, aux épaves ou à d'autres éléments tant que leurs propres enquêtes ne sont pas terminées. Il serait préférable d'examiner soigneusement les types spécifiques de renseignements qui doivent être protégés contre de telles utilisations pour en assurer la mise à disposition continue et concevoir pour eux des protections juridiques plus adaptées.

2.2.4 Nous sommes d'accord sur le fait que des protections juridiques adéquates devraient être prévues pour aider au maintien d'un juste équilibre entre les enquêtes sur la sécurité et les autres enquêtes ; plusieurs lois ont été mises en place aux États-Unis précisément dans ce but. De telles protections doivent tenir compte des types particuliers de renseignements de l'enquête et ne pas tendre à constituer une norme unique applicable à un grand nombre de types et sources de renseignements différents.

2.2.5 La disposition du § 4 du Supplément selon laquelle « [l]es dérogations à la protection des renseignements sur la sécurité *ne* devraient être accordées par les lois et règlements nationaux *que* dans les conditions » limitées exposées dans le même paragraphe ne cadre pas avec la nécessité reconnue au § 1.3 que « les orientations juridiques [du Supplément E donnent aux États] la souplesse de formuler leurs lois et règlements en conformité avec leurs politiques et pratiques nationales ». Les corps législatifs nationaux devraient être encouragés à déterminer, avec des orientations appropriées provenant de responsables de la sécurité aérienne, le niveau de protection à donner aux types spécifiques de renseignements ou éléments. Les normes juridiques nationales devraient être spécifiques et fournir des orientations bien conçues sur les utilisations qui sont jugées inappropriées, de crainte que les décisions en matière de sécurité portant sur l'utilisation ou la protection soient confiées aux autorités judiciaires conformément aux dispositions générales de l'Annexe 13.

2.3 **Divulgaration au public et renseignements enregistrés**

2.3.1 La connaissance publique des grandes enquêtes en matière de sécurité est nécessaire pour engager les législateurs, les réglementeurs et les membres de l'industrie du transport aérien dans le processus de sécurité et, ce qui est important, pour faciliter des mesures correctrices efficaces au lendemain d'un accident. La transparence des enquêtes sur la sécurité est donc vitale ; les observateurs et les participants doivent avoir l'assurance que les enquêtes et les recommandations sur la sécurité sont fondées sur un examen complet et indépendant des renseignements pertinents, faute de quoi les enquêtes sur la sécurité perdront de leur crédibilité et de leur autorité. Une politique qui, dès le départ, prend position contre la mise à disposition publique des renseignements utilisés par les enquêteurs sur la sécurité va donc à l'encontre du but recherché. Les enquêteurs doivent plutôt chercher à maintenir ouverte la communication des renseignements sur la sécurité pertinents et en même temps n'appliquer que les protections limitées nécessaires pour assurer la mise à disposition continue du sous-ensemble restreint de

renseignements ou éléments qui doivent faire l'objet de restrictions spéciales d'utilisation ou de divulgation.

2.3.2 Nous convenons que les facteurs énoncés au § 5.2 du Supplément E constituent des considérations importantes pour la gestion de tout renseignement recueilli au cours d'une enquête sur la sécurité, mais il importe de rappeler qu'une politique qui prévoit la non-divulgation plutôt que la divulgation au public sera souvent nuisible à long terme. De plus, tel qu'exposé plus haut, la divulgation de renseignements sur la sécurité « dépersonnalisés » ou une divulgation de tels renseignements « de façon sommaire ou récapitulative », comme le prévoit le § 5.2, alinéa d), ne serviront pas l'intérêt public, dans bien des cas, parce qu'elles empêcheront souvent l'industrie et les législateurs de procéder à un examen suffisant des résultats d'une enquête sur la sécurité, et les enquêteurs sur la sécurité, d'utiliser comme il convient les renseignements pertinents pour appuyer les constatations de l'enquête et maintenir la crédibilité et la confiance dans les enquêtes gouvernementales en matière de sécurité.

2.3.3 Nous pensons aussi que les « enregistrements de l'ambiance sonore à un poste de travail », comme ceux des enregistreurs de conversations du poste de pilotage (CVR), posent un problème particulier en ce qui concerne la divulgation des renseignements sur la sécurité pertinents ; les lois des États-Unis interdisent la divulgation des enregistrements sonores ainsi que celle des images provenant d'enregistreurs vidéo, lorsqu'il y en a. Voir 49 U.S.C. § 1114(c). Or, ces enregistrements, y compris les transcriptions et descriptions écrites, le cas échéant, contiennent souvent des renseignements très pertinents pour les conclusions des enquêteurs ; ils doivent donc être disponibles pour en appuyer les constatations.

3. SUITE PROPOSÉE

3.1 La réunion est invitée à recommander que l'OACI revoie le Supplément E, en tenant compte d'un juste équilibre entre la transparence et, dans les cas où il est nécessaire de protéger des sources de renseignements spécifiques, la confidentialité, afin de mieux servir la sécurité de l'aviation et la communauté mondiale des organismes d'enquête sur les accidents.