



NOTE DE TRAVAIL

**CONFÉRENCE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DE
L'AVIATION CIVILE SUR UNE STRATÉGIE MONDIALE
POUR LA SÉCURITÉ DE L'AVIATION**

Montréal, 20 – 22 mars 2006

Thème 2 : Renforcement de la sécurité de l'aviation

Thème 3 : Au-delà du cadre actuel

**PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER ENCORE LA SÉCURITÉ
DE L'AVIATION À L'ÉCHELLE MONDIALE**

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

SOMMAIRE

Le présent document décrit les mesures qu'il convient de prendre au niveau de l'OACI en ce qui concerne certaines questions abordées lors de la conférence, notamment 1) la transparence et le partage d'informations sur la sécurité, 2) la mise en œuvre de la stratégie unifiée de l'OACI, 3) l'amélioration de la supervision de la sécurité, 4) les changements structurels possibles du cadre régissant la sécurité aérienne.

La suite à donner pour la Conférence figure au paragraphe 6.

1. INTRODUCTION

1.1 La Communauté européenne et ses États membres, les autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et Eurocontrol constatent avec regret que des accidents d'avion continuent de causer de nombreux décès, malgré les améliorations au niveau technique

¹ Les versions espagnole et française sont fournies par la Communauté européenne.

² Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède. Ces 25 États sont tous également membres de la CEAC.

³ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Islande, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Moldavie, Monaco, Norvège, Roumanie, Serbie-et-Monténégro, Suisse, Turquie et Ukraine.

et au niveau de la gestion de la sécurité et malgré les normes et pratiques recommandées par l'OACI (SARP) qui constituent une bonne base pour atteindre un niveau élevé de sécurité dans l'aviation civile. Dans le présent document, ils proposent des mesures qui devraient être prises au niveau de l'OACI en ce qui concerne certaines questions abordées par la conférence pour améliorer la sécurité aérienne dans le monde et le cadre de sécurité dans lequel toutes les parties concernées ont un rôle à jouer auquel elles peuvent contribuer efficacement. Les différentes mesures introduites au niveau européen et les initiatives futures vont dans le même sens. Elles sont décrites brièvement dans un document d'information distinct soumis à la conférence des DGAC.

2. TRANSPARENCE ET PARTAGE DES INFORMATIONS (POINT 2.1)

2.1 La transparence et l'échange d'informations sont essentiels pour assurer la confiance nécessaire entre les acteurs de l'aviation civile internationale et établir un bon système de reconnaissance mutuelle. Dans ce contexte, l'OACI devrait prendre de nouvelles initiatives pour améliorer l'échange d'informations sur la sécurité entre les États contractants afin de faciliter la supervision de la sécurité et de répondre à une demande générale d'information des voyageurs. Sa crédibilité est en jeu.

Échange d'informations sur les audits dans le cadre de l'USOAP et communication au public

2.2 L'OACI devrait systématiquement mettre à la disposition de tous les États contractants tous les rapports établis dans le cadre du programme universel d'audit de la supervision de la sécurité (USOAP), y compris ceux des cycles précédents. En outre, afin d'augmenter encore la transparence, les rapports devraient être aussi détaillés que possible et contenir toutes les données appropriées relatives à la sécurité qui peuvent aider tous les États contractants à émettre un jugement éclairé quant à la capacité d'autres États en matière de supervision de la sécurité.

2.3 Sur la base des rapports de l'USOAP, des informations objectives et fiables relatives au niveau général de sécurité dans les États contractants devraient également être fournies au public de manière facilement compréhensible, afin de maintenir la confiance des voyageurs. Par conséquent, l'OACI doit adopter et mettre en œuvre une stratégie de communication appropriée.

2.4 L'OACI est invitée à :

- a) mettre systématiquement à la disposition de tous les États contractants l'intégralité des rapports établis dans le cadre de l'USOAP, y compris ceux établis lors des cycles précédents, en exerçant ses fonctions facultatives en vertu de l'article 55, alinéa e), de la Convention ;
- b) adopter une stratégie de communication appropriée pour fournir au public des informations pertinentes et compréhensibles fondées sur ces rapports.

Application de l'article 21 de la Convention de Chicago

2.5 La Convention de Chicago prévoit à son article 21, la possibilité d'accroître la transparence par l'échange d'informations sur l'immatriculation et la propriété de tout aéronef habituellement employé à l'aviation civile internationale. Dans un contexte de mondialisation, de libéralisation et de privatisation, les États contractants ont besoin d'un meilleur système pour assurer la traçabilité de la propriété et du contrôle des aéronefs immatriculés dans d'autres États contractants.

2.6 L'OACI est invitée à :

- a) appliquer systématiquement les dispositions de l'article 21 de la Convention de Chicago en vue de faciliter l'échange entre tous les États contractants d'informations sur l'immatriculation et la propriété des aéronefs, ainsi que de toute donnée pertinente disponible concernant la propriété et le contrôle des aéronefs immatriculés dans les États contractants ;
- b) assurer le partage de ces informations entre les États contractants à l'aide de moyens pratiques appropriés, par exemple en établissant une base de données centrale, pour rendre ces informations accessibles à tous les États contractants.

Rapports de sécurité – La nécessité d'une « culture juste »

2.7 Le manque d'information complète et ouverte demeure un obstacle considérable qui empêche de progresser dans de nombreux domaines. Les principaux obstacles sont la crainte de poursuites judiciaires et le manque de confidentialité appropriée. L'efficacité de l'information dépend entièrement d'un environnement favorable, d'une « culture juste », définie comme une culture dans laquelle les opérateurs situés en 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 violations et les dégradations délibérées des opérateurs situés en première ligne ou autres ne sont pas tolérés. En raison des difficultés que rencontre le secteur de l'aviation pour progresser dans ce domaine au niveau national, il convient d'envisager introduire des dispositions en matière de « culture juste » dans la nouvelle annexe de la Convention de Chicago sur les processus de sécurité, proposée ci-après (point 4).

2.8 L'OACI est invitée à :

- a) élaborer d'autres mesures pour permettre la mise en œuvre d'un environnement de notification basé sur la notion de « culture juste », au moins en ce qui concerne les éventuelles mesures disciplinaires et la confidentialité ;
- b) faciliter le partage et l'utilisation en temps voulu des informations sur les accidents et incidents, y compris les recommandations publiées par les organismes d'investigation, afin d'atténuer les risques en matière de sécurité aérienne.

3. STRATÉGIE UNIFIÉE POUR RÉSOUDRE DES CARENCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ (POINTS 2.3 ET 3.1)

3.1 Conformément à la Résolution A35-7 de l'Assemblée de l'OACI, la coopération entre les États contractants et l'établissement d'organismes régionaux de supervision de la sécurité devraient être facilités par l'OACI. Idéalement, les organismes régionaux de supervision de la sécurité devraient être en place d'ici 2010, des ressources suffisantes étant réunies pour qu'ils puissent remplir leur rôle de manière compétente et efficace. Les dispositions nécessaires devraient être définies par la nouvelle annexe de la Convention de Chicago concernant les processus de sécurité, proposée ci-après (point 4).

3.2 Les outils d'assistance technique de l'OACI, notamment la Facilité financière internationale pour la sécurité de l'aviation (IFFAS), son Bureau de la coopération technique (TCB) et ses bureaux régionaux, devraient être davantage centrés sur la promotion de la coopération régionale et sous-régionale. Afin d'accroître leur efficacité, les structures de coopération technique de l'OACI et les méthodes de travail, y compris celles de l'IFFAS, devraient être révisées et rendues plus innovantes. Une

plus grande attention devrait être accordée aux contributions des entreprises du secteur et il convient d'améliorer la coordination avec celles-ci et avec les efforts d'autres organisations actives dans ce domaine. En particulier, l'OACI devrait soutenir l'acquisition de compétences suffisantes en matière de sécurité en promouvant des moyens collectifs pour optimiser l'efficacité de la formation ; cette disposition revêt une importance primordiale.

3.3 Les leçons tirées de l'expérience européenne nous conduisent à reconnaître qu'en vue d'assurer la sécurité de l'aviation civile internationale à l'échelle mondiale, l'OACI a tout intérêt à reconnaître pleinement les organismes régionaux existants responsables de la supervision de la sécurité et à adapter en conséquence ses méthodes de travail à l'apparition de ce nouveau type d'organismes de réglementation.

3.4 L'OACI est invitée à :

- a) promouvoir le développement des organismes régionaux et sous-régionaux pour renforcer les capacités de supervision de la sécurité ;
- b) encourager les États contractants à mieux coopérer au niveau bilatéral et au niveau régional et à prendre les dispositions nécessaires pour respecter leurs obligations en vertu de la Convention de Chicago, particulièrement lorsqu'ils estiment qu'il n'est pas possible ou opportun d'allouer les ressources humaines, techniques et financières nécessaires pour assurer de manière satisfaisante la supervision de la sécurité ;
- c) améliorer l'efficacité de ses outils d'assistance technique, y compris l'IFFAS, et renforcer la coordination avec ses bureaux régionaux et la participation de ceux-ci afin de fournir une aide technique plus efficace ;
- d) adapter ses méthodes de travail pour permettre aux organismes régionaux de supervision de la sécurité de participer pleinement à ses travaux techniques.

4. **RENFORCEMENT DE LA SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ (POINT 2.5)**

4.1 Les audits obligatoires de supervision de la sécurité effectués par l'OACI représentent un progrès indiscutable pour les transports aériens. Toutefois, l'OACI peut encore améliorer l'impact de ces activités en révisant certains éléments de la méthodologie de l'USOAP et en signalant les infractions à la Convention de Chicago.

Amélioration des méthodes de travail de l'USOAP

4.2 Dans le cadre de la nouvelle approche systémique globale de l'USOAP, il convient de donner la priorité aux activités d'audit, de les focaliser et de les « calibrer » en fonction de l'importance des normes et pratiques recommandées (SARP) pour la sécurité aérienne et des facteurs de risque associés. Pour améliorer l'impact de l'USOAP et optimiser l'utilisation des ressources disponibles, l'OACI devrait réviser ses méthodes de travail, en particulier les outils mis au point pour déterminer la conformité avec les éléments critiques d'un système de supervision de la sécurité (notamment les listes de contrôle de la conformité).

4.3 L'OACI devrait intensifier ses activités d'investigation dans le cadre de l'USOAP. La fréquence des audits devrait être aussi élevée que possible. C'est particulièrement important pour que les

États contractants puissent utiliser efficacement les informations d’audit afin d’améliorer la conformité et pour que l’OACI puisse assurer un suivi efficace et régulier de ces améliorations.

4.4 Les résultats de l’USOAP doivent être analysés et catégorisés en fonction des éléments critiques du système de supervision de la sécurité afin d’évaluer la capacité de supervision des États contractants. En particulier, le Secrétariat général de l’OACI doit évaluer le degré de conformité avec les dispositions de chaque SARP et les effets néfastes de chaque problème constaté sur la capacité de supervision de la sécurité des États contractants.

4.5 Un nombre substantiel d’États contractants sont soumis à des programmes d’audit différents.

4.6 Ces programmes ne sont pas entièrement synchronisés et leur portée se recouvre en partie. Dans ce contexte, l’OACI devrait faciliter la coopération avec les organismes internationaux et régionaux effectuant des audits de supervision de la sécurité afin d’améliorer la coordination entre l’USOAP et ces autres activités d’audit. On arrivera ainsi à une utilisation plus efficace des ressources limitées qui sont disponibles et à une réduction de la surcharge des autorités de l’aviation civile des États contractants.

4.7 L’OACI est invitée à :

- a) réviser la méthodologie de l’USOAP afin d’améliorer son impact et d’optimiser l’utilisation des ressources, notamment par une meilleure coordination et coopération avec les programmes d’audit d’autres organisations relatifs à la sécurité aérienne ;
- b) intensifier ses activités d’investigation dans le cadre de l’USOAP en donnant la priorité à des audits plus fréquents et focalisés en fonction de l’importance des SARP pour la sécurité aérienne et des facteurs de risque associés ;
- c) demander à son Secrétariat général de catégoriser les résultats de l’USOAP en fonction des éléments critiques du système de supervision de la sécurité afin d’évaluer la capacité de supervision des États contractants.

Notification des infractions à la Convention de Chicago

4.8 La correction des carences en matière de sécurité est aussi importante que leur identification. À cet égard, il est important d’appliquer rapidement la disposition de la Convention de Chicago en vertu de laquelle le Conseil de l’OACI doit « *signaler aux États contractants toute infraction à la Convention ainsi que tout cas de non-application de recommandations ou décisions du Conseil* ». Lorsqu’un État contractant présente des carences graves et persistantes en matière de supervision de la sécurité et qu’il est manifestement peu disposé à mettre en œuvre les actions correctrices nécessaires, ou incapable de le faire, le Conseil de l’OACI devrait envisager sans tarder les mesures qui s’imposent.

4.9 L’OACI est invitée à accroître la transparence en portant à la connaissance des États contractants les cas importants de non conformité avec les normes de sécurité de l’OACI en exerçant les fonctions obligatoires du Conseil de l’OACI conformément à la procédure pour la transparence et la divulgation prévue à l’article 54, points j) et k), de la Convention.

5. CADRE DE SÉCURITÉ POUR LE XXI^e SIÈCLE (POINT 3.1)

5.1 Depuis la signature de la Convention de Chicago en 1944, les transports aériens ont connu un développement spectaculaire. Les activités de l'OACI doivent constamment s'adapter à ces changements, ce qui implique la révision des objectifs de l'Organisation et la modernisation de ses méthodes de travail. La réforme de l'OACI est indispensable pour rationaliser son processus d'établissement de normes, pour améliorer sa capacité de réaction et pour axer ses actions sur des questions clairement prioritaires, la première étant la sécurité.

Contenu et structure des annexes (concerne également les points 2.2 et 2.5 de l'ordre du jour)

5.2 Le processus de décision au sein de l'OACI doit être amélioré pour mieux tenir compte non seulement de l'évolution technologique mais aussi du feedback des parties concernées. À cet égard, il convient d'accorder une plus grande attention aux recommandations publiées par les organisations chargées d'analyser les enquêtes sur les accidents. L'élaboration de nouvelles normes et pratiques recommandées devrait systématiquement comprendre une évaluation des incidences et une procédure pour une consultation approfondie du secteur et d'autres parties intéressées.

5.3 Le contenu, la nature et la structure des annexes de la Convention de Chicago devraient être révisés. Les efforts actuels de l'OACI en vue de faire la distinction entre les dispositions des annexes qui revêtent une grande importance pour la sécurité et celles de nature technique détaillée devraient être renforcés et devenir permanents. Cela permettrait à l'OACI de centrer ses normes sur les objectifs de sécurité, tout en donnant davantage de flexibilité aux États contractants pour décider des moyens de mise en œuvre. L'harmonisation de ces moyens devrait cependant être encouragée par la publication de matériel d'orientation et de manuels de mise en œuvre. À cet effet, il convient de définir des critères objectifs pour déterminer quelles sont les SARP qui revêtent une importance vitale pour la sécurité à l'échelle mondiale et dont le respect total est par conséquent hautement souhaitable, et celles qui sont de nature technique détaillée et qui devraient être converties en matériel d'orientation.

5.4 Une nouvelle annexe spécifique sur les processus de sécurité devrait être élaborée. Comme déjà mentionné au point 2 ci-dessus, cette annexe devrait comprendre les exigences en matière d'organisation, de ressources, de qualification et de formation du personnel des autorités et organismes de l'aviation menant des activités de surveillance et de supervision au niveau national mais aussi régional ou sous-régional. Toutefois, la mise en œuvre de systèmes intégrés air-sol nouveaux et plus complexes nécessitera une nouvelle approche en matière de sécurité dans tous les domaines de l'aviation (aéroports, opérateurs aériens, fournisseurs de services de navigation aérienne, etc.). Il est nécessaire d'établir des systèmes d'évaluation et de gestion de la sécurité tant au sein des organismes de supervision que dans le secteur. C'est pourquoi la nouvelle annexe devrait également contenir des dispositions concernant l'évaluation et la gestion de la sécurité. Les annexes existantes devraient être réorganisées en conséquence.

5.5 L'OACI est invitée à :

- a) réviser ses procédures d'adoption des SARP en vue de procéder systématiquement à une évaluation des incidences afin de mieux tenir compte de l'impact des SARP sur le secteur et les autres parties intéressées ;
- b) tenir plus systématiquement compte, lorsqu'elle élabore des règles, des recommandations publiées par les organismes qui enquêtent sur les accidents ;

- c) élaborer des critères pour déterminer quelles sont les normes qui revêtent une importance vitale pour assurer la sécurité à l'échelle mondiale, et pour lesquelles la notification d'écarts par rapport aux normes ne serait acceptable que de manière exceptionnelle, et quelles sont les normes de nature technique détaillée qui devraient être converties en pratiques recommandées ou retirées des annexes et converties en matériel d'orientation ;
- d) compléter l'ensemble des annexes de la Convention de Chicago par une annexe spécifique contenant des dispositions appropriées sur la supervision, l'évaluation et la gestion de la sécurité.

Exécution des obligations des États contractants

5.6 Afin de donner à l'OACI un rôle plus actif et direct pour veiller à l'application effective des annexes en matière de sécurité de la Convention de Chicago, l'Organisation devrait peut-être exercer un pouvoir de coercition, sur la base des pouvoirs déjà conférés au Conseil par la Convention. Le Secrétariat de l'OACI devrait lancer des travaux préparatoires permettant à l'Assemblée de l'OACI d'examiner cette question en détail lors de sa prochaine session, notamment la question de savoir si des changements institutionnels sont nécessaires pour atteindre cet objectif.

5.7 Le Secrétariat de l'OACI est invité à entreprendre les travaux préparatoires nécessaires pour qu'un vaste débat puisse avoir lieu, lors de la 36^e session de l'Assemblée de l'OACI, sur les possibilités pour l'Organisation d'exercer un pouvoir de coercition à l'égard des États contractants, y compris, le cas échéant, par une modification de la Convention.

6. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

6.1 Les directeurs généraux sont invités à :

- a) exhorter l'OACI à mettre l'intégralité de ses rapports sur l'USOAP à la disposition de tous les États contractants et à adopter une stratégie pour la communication au public d'informations sur la sécurité fondées sur ces rapports ;
- b) inviter l'OACI, à titre de priorité, à mettre en œuvre et appliquer pleinement l'article 21 de la Convention ;
- c) exhorter l'OACI à faciliter la mise en œuvre des systèmes de notification basés sur la notion de « culture juste » dans les États contractants et le partage d'informations sur les accidents et incidents ;
- d) exhorter l'OACI, particulièrement à travers sa coopération technique et les instruments des bureaux régionaux, à promouvoir plus activement le développement des organisations régionales et sous-régionales ;
- e) exhorter l'OACI à réviser la méthodologie USOAP pour donner la priorité aux activités d'audit et pour rationaliser celles-ci, sur la base de l'importance des SARP pour la sécurité, et pour catégoriser les résultats de l'USOAP en vue d'évaluer la capacité de supervision des États contractants ;

- f) exhorter le Conseil de l'OACI à exercer ses fonctions obligatoires décrites à l'article 54, points j) et k), de la Convention en signalant aux États contractants les cas d'infraction à la Convention de Chicago ;
- g) encourager l'OACI à réviser les procédures d'adoption des SARP et à élaborer une nouvelle annexe spécifique consacrée aux processus de sécurité, avec des dispositions appropriées en matière de supervision, d'évaluation et de gestion de la sécurité ;
- h) demander à l'OACI de préparer un large débat sur les moyens dont dispose l'Organisation pour exercer des pouvoirs de coercition à l'égard des États contractants.

— FIN —