



ASSEMBLÉE — 42^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

Point 24 : Initiatives prioritaires en matière de sécurité de l'aviation et de navigation aérienne

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ORGANISMES RÉGIONAUX D'ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS AUX FINS D'AIDER LES ÉTATS DANS LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES SARP DE L'OACI

(Note présentée par le Comité aéronautique inter-États au nom du Bélarus, de la Fédération de Russie, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan et du Tadjikistan)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail examine les questions sur lesquelles s'interrogent de plus en plus d'États membres de l'OACI en ce qui concerne la participation aux mécanismes régionaux d'enquête sur les accidents, tels que les organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents (RAIO), et l'utilisation plus efficace de l'aide offerte par les RAIO aux États qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour établir et exploiter de manière adéquate un service national d'enquête sur les accidents.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- a) prendre acte des efforts fructueux accomplis par l'OACI pour étendre la coopération régionale, ainsi que du travail mené dans le cadre du Groupe d'experts des enquêtes sur les accidents (AIGP) et de la plate-forme coopérative RAIO (RAIO CP), afin d'apporter les modifications nécessaires aux normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI ;
- b) charger le Conseil de l'OACI d'étudier la possibilité de revoir le concept du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité – Méthode de surveillance continue (programme USOAP-CMA) en vue de tenir compte, dans les résultats des audits, de la participation des États à des programmes de coopération régionale en tant que moyen d'assurer une conformité équivalente aux différentes SARP de l'OACI ;
- c) charger le Conseil de l'OACI d'étudier la possibilité de modifier les documents de l'OACI suivants : l'Annexe 13, le *Manuel d'enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation* (Doc 9756), et le *Manuel de politiques et procédures d'enquête sur les accidents et incidents* (Doc 9962), en ce qui concerne l'obligation d'établir un organe indépendant d'enquête sur les accidents dans le cas des États qui ont délégué le pouvoir d'enquêter sur les accidents à un RAIO, en vue d'optimiser les coûts financiers supportés par les États et d'accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources ;
- d) inscrire à l'ordre du jour de la prochaine Conférence de haut niveau de l'OACI sur la sécurité l'examen du rapport du Conseil de l'Organisation sur les résultats de l'étude susmentionnée ;
- e) réaffirmer son soutien à la poursuite de l'élaboration de programmes de coopération régionale dans les domaines de la sécurité et de la sûreté de l'aviation, et appeler les États à utiliser davantage les ressources des organismes de coopération régionale conformément aux résolutions de l'Assemblée de l'OACI.

¹ Versions anglaise et russe fournies par le Comité aéronautique inter-États.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'objectif stratégique <i>Chaque vol est sûr et sécurisé.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Sans objet
<i>Références :</i>	Annexe 13 – <i>Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation</i> Doc 9946, <i>Manuel sur les organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents</i> Doc 9756, <i>Manuel d'enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation</i> Doc 9962, <i>Manuel de politiques et procédures d'enquête sur les accidents et incidents</i> Résolution de l'Assemblée de l'OACI A40-6 : Coopération régionale et assistance pour résoudre les carences en matière de sécurité en fixant des priorités et des cibles mesurables

1. INTRODUCTION

1.1 Il est indéniable que l'Assemblée de l'OACI a manifesté, à ses trois dernières sessions, un appui inconditionnel à l'établissement d'organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents (RAIO), mesure jugée nécessaire et efficace. Conformément à la norme 3.2 de l'Annexe 13 – *Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation*, les États sont tenus d'établir un service indépendant d'enquête sur les accidents.

1.2 Force est de constater que l'affectation des ressources nécessaires à l'établissement et à l'exploitation adéquate d'un service national d'enquête sur les accidents pose encore des difficultés pour plusieurs États. Les résultats des audits effectués dans le cadre du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) ont clairement montré que, pour de nombreux États, le niveau de mise en œuvre effective des normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI dans le domaine de l'enquête sur les accidents d'aviation constitue l'indicateur le plus faible, par comparaison aux indicateurs des autres domaines d'audit (55,4 pour cent).

1.3 La coopération régionale en matière d'enquête peut mener à des économies importantes par la mise en commun des ressources nécessaires, tant humaines que techniques. Grâce à des efforts conjoints, les États d'une région ou d'une sous-région peuvent créer un système efficace d'enquête sur les accidents et incidents et, par conséquent, disposer d'un système de gestion de la sécurité de l'aviation plus efficace.

1.4 Néanmoins, à l'heure actuelle, les ressources des RAIO ne sont pas pleinement utilisées, en particulier à l'occasion des audits réalisés dans le cadre de l'USOAP de l'OACI, et les États ne reçoivent pas toute l'aide que les RAIO pourraient leur offrir, à cause notamment des contraintes imposées par les SARP de l'Organisation.

2. ANALYSE

2.1 Il ne fait aucun doute que la mise en place de mécanismes de coopération régionale pourrait grandement aider les États à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention de Chicago, en raison des économies d'échelle et de la plus grande cohérence qu'apporte la coopération des États membres dans le cadre de la mise en place et de l'exploitation d'un système commun de sécurité aérienne.

2.2 La norme 3.2 de l'Annexe 13 précise que « [l]es États établiront un service d'enquête sur les accidents qui soit indépendant des autorités nationales de l'aviation et des autres entités qui pourraient entraver la conduite ou l'objectivité d'une enquête. »

2.3 Le *Manuel d'enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation* (Doc 9756), partie I – *Organisation et planification* donne des indications au sujet de l'indépendance des services d'enquête sur les accidents, précisant que ceux-ci doivent être libres de toute influence externe sur les plans financier, organisationnel et fonctionnel, et ne doivent pas relever du ministère des transports ni être directement associés à l'autorité nationale de l'aviation civile chargée de la supervision de la sécurité de l'aviation.

2.4 Au paragraphe 2.1.9 du chapitre 2, le Doc 9756, partie I, précise que « [l]orsque les ressources pour les enquêtes sur les accidents et incidents d'aéronef sont limitées, l'OACI invite les États à soutenir les organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents (RAIO) et les groupes régionaux dans le domaine de la sécurité aéronautique. »

2.5 Toutefois, le paragraphe 2.1.10 du Doc 9756, partie I, indique que « [l]orsqu'un État délègue la conduite de toutes les enquêtes relevant de sa responsabilité à un autre État ou à un RAIO, il doit quand même avoir établi un service d'enquête sur les accidents [...] », et précise dans quel cas le service d'enquête sur les accidents peut être composé d'un personnel réduit (d'une à trois personnes).

2.6 Concrètement, qu'est-ce que cela signifie ? Cela signifie que tous les États membres de l'OACI, qu'ils aient recours ou non à un RAIO, doivent disposer d'un organe d'enquête indépendant, constitué en tant qu'unité structurelle distincte, non liée au département de l'aviation civile ou au ministère des transports, et donc disposer d'un personnel qualifié, de fonds, de locaux, de matériel, de moyens techniques, de moyens de transport, etc. Le principe selon lequel l'organe d'enquête, en cas de délégation de pouvoirs à un RAIO, « peut être composé d'un personnel réduit (d'une à trois personnes) » ne peut pas être appliqué dans les faits, puisqu'un service indépendant doit disposer d'un personnel composé entre autres d'un directeur et d'auxiliaires, et se doter notamment d'un personnel administratif, et d'une structure financière et économique. En outre, conformément aux SARP de l'OACI, l'organe d'enquête doit notamment élaborer puis améliorer un cadre législatif, des lignes directrices et des éléments indicatifs, dispenser une formation régulière aux spécialistes et tenir à jour une base de données sur les accidents d'aviation, ce qui représente une charge insoutenable pour les petits États, comme en témoignent les résultats des audits qui y ont été réalisés dans le cadre du programme USOAP-CMA.

2.7 Par conséquent, plusieurs États, se rendant compte qu'ils ne seront pas en mesure de respecter la plupart des exigences de l'OACI en matière d'enquête sur les accidents d'aviation, n'ont plus fourni d'efforts appréciables à cet égard, sachant qu'il n'y aura pas de conséquences défavorables sérieuses si les résultats des audits effectués dans le cadre du programme USOAP-CMA de l'OACI indiquent que les SARP relatives aux enquêtes sur les accidents n'ont pas été respectées.

2.8 De plus, même si un petit État est en mesure de mettre sur pied un organe indépendant d'enquête sur les accidents d'aviation, compte tenu du faible volume du transport aérien sur son territoire et, par conséquent, des incidents d'aviation, l'efficacité d'un tel organe n'est pas élevée, en règle générale, et les spécialistes voient leurs compétences s'amenuiser peu à peu, faute de pouvoir les mettre en pratique. Si elle se fonde sur une faible quantité d'informations, l'analyse des données sur la sécurité des vols – de même que l'élaboration de recommandations en la matière et la présentation d'informations sur leur application – ne peut pas être d'une grande qualité, par rapport aux analyses effectuées à partir d'une grande quantité de données. Ainsi, il n'est par exemple pas efficace de tenir une base de données sur les incidents d'aviation concernant exclusivement un seul État, dans l'optique des évaluations des risques et des analyses prédictives.

2.9 Dans la pratique, les organes territoriaux des autorités de l'aviation civile peuvent veiller de manière plus efficace et efficiente au respect de la norme 3.3 de l'Annexe 13, portant sur les dispositions pour assurer la conservation des indices ainsi que la garde de l'aéronef et de son contenu, qu'un service national d'enquête sur les accidents, composé de « un à trois » spécialistes, parce qu'ils se trouvent à proximité géographique des lieux d'accidents d'aviation et disposent de ressources appropriées.

2.10 Un RAIO est un outil qui permet de s'assurer que les enquêtes sur les accidents et les incidents sont menées dans le strict respect des SARP de l'OACI, tout en garantissant l'indépendance et l'impartialité de l'enquête.

2.11 Toutefois, à l'heure actuelle, la participation à un RAIO ne garantit pas à un État qu'il obtiendra un résultat satisfaisant à l'issue des audits effectués dans le cadre de l'USOAP. Qui plus est, d'après l'expérience des États membres, les RAIO ne sont pas en mesure d'améliorer les résultats de leurs États membres dans le cadre des audits de l'USOAP. Le mécanisme des RAIO ne fait actuellement pas partie du programme USOAP-CMA de l'OACI. À cet égard, les États membres d'un RAIO s'interrogent avec raison sur le bien-fondé de leur participation au RAIO s'ils demeurent tenus d'établir un organe d'enquête indépendant et d'assumer toute la charge liée à la préparation et à la réalisation des audits de l'OACI de manière indépendante, ce qui n'aide pas à développer davantage le mécanisme des RAIO en particulier, ni la coopération régionale en général.

2.12 Malgré les avantages évidents de la mise en commun des ressources, on sait que plusieurs organismes régionaux se heurtent à des obstacles artificiels qui les empêchent de contribuer pleinement au renforcement des capacités de sécurité de leurs États membres.

2.13 Le fait que l'on attribue aux États la responsabilité de la mise en œuvre effective des SARP figurant dans leur législation nationale relative au transport aérien sans tenir compte de la délégation de certains pouvoirs à des organismes de coopération régionale créés à l'initiative et sous les auspices de l'OACI, rend l'application du concept de coopération régionale de l'Organisation difficile. Ainsi, la mise en œuvre du concept du Programme d'évaluation des organisations régionales de supervision de la sécurité et des organisations régionales d'enquête sur les accidents et incidents (RRAP) [anciennement connu sous le nom de Système mondial de supervision de la sécurité de l'aviation (GASOS)] a pour but d'éliminer les chevauchements, de regrouper les activités et d'utiliser les ressources plus efficacement, mais ces objectifs ne sont pas cohérents avec les approches quelque peu dépassées appliquées dans le cadre des audits de l'USOAP de l'OACI, chose qui mine la confiance des États dans les mécanismes régionaux en question.

2.14 La modification de l'approche conceptuelle suivie par l'OACI pour réaliser les audits du programme USOAP-CMA en vue de pleinement intégrer et prendre en compte la participation des organismes régionaux au système d'audit concorde manifestement avec le concept de l'OACI, qui vise à étendre la coopération régionale.

2.15 L'élaboration d'éléments indicatifs supplémentaires sur la prise en compte de la participation des États membres aux mécanismes de coopération régionale dans le cadre des inspections menées au titre du programme USOAP pourrait contribuer à développer utilement l'institution des organismes régionaux et à accroître la confiance des États dans ces organismes.