



ASSEMBLÉE — 40^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

Point 29 : Sécurité de l'aviation et mécanismes régionaux de coordination de la mise en œuvre de la navigation aérienne

RÉSILIENCE FACE À UN ACCIDENT MAJEUR – COOPÉRATION, APPUI MUTUEL ET ORGANISMES RÉGIONAUX D'ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS ET INCIDENTS (RAIO)

(Note présentée par la Finlande au nom de l'Union européenne, de ses États membres¹ et des autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile², et par EUROCONTROL)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les États contractants ont l'obligation internationale d'enquêter sur les accidents et les incidents graves d'aviation et de publier les rapports finals dans un délai raisonnable. Ces rapports et les enseignements tirés sont extrêmement précieux pour la communauté aéronautique internationale et pour la gestion de la sécurité.

Pour s'acquitter de leurs obligations internationales, les États contractants ont aussi la possibilité de déléguer cette enquête à un autre État ou à un RAIO. Cependant, déléguer entièrement une enquête sur un accident majeur présente des défis et des difficultés. La coopération régionale et le soutien mutuel aident à la résilience face à un accident majeur. Elle peut également permettre des économies d'échelle grâce au partage des ressources nécessaires.

La présente note de travail, qui souligne les obligations de l'Annexe 13 – *Enquête sur les accidents et incidents en aviation* auxquelles chaque État contractant doit se conformer, vise à encourager l'appui mutuel entre les États et à élargir le concept de RAIO à l'expérience mondiale d'autres modèles et des pratiques optimales qui ont été élaborés.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à réaffirmer l'importance d'enquêtes efficaces et indépendantes sur les accidents conformément à l'Annexe 13 de la Convention de Chicago, en particulier l'obligation et l'importance de la publication des rapports finals pour améliorer encore la sécurité de l'aviation au niveau mondial ;
- b) à inviter les États contractants à promouvoir un appui mutuel dans leurs régions ou sous-régions et à encourager la coopération régionale afin de s'acquitter de leur obligation internationale d'effectuer des enquêtes efficaces et indépendantes sur les accidents afin de renforcer la sécurité de l'aviation tout en reconnaissant les responsabilités nationales en cas d'accident majeur ;
- c) à charger l'OACI de prendre acte des récentes initiatives liées à la coopération régionale et de réviser le *Manuel sur les organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents* (Doc 9946), pour l'enrichir des différents concepts des mécanismes régionaux d'enquête sur les accidents afin d'encourager davantage d'États contractants à chercher à coopérer d'une manière pragmatique adaptée à leur environnement géographique, culturel, politique et/ou juridique ;
- d) à approuver les mesures proposées dans la présente note de travail.

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, 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.

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Islande, La Macédoine du Nord, Monaco, Monténégro, Norvège, République de Moldova, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie et Ukraine.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique Sécurité.
<i>Incidences financières :</i>	Aucune.
<i>Références :</i>	Résolution A38-12 de l'Assemblée, Appendice N : Coopération entre les États membres dans les enquêtes sur les accidents d'aviation Annexe 13 Doc 9946, <i>Manuel sur les organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents</i>

1. INTRODUCTION

1.1 Chaque État contractant dans lequel un accident est survenu a l'obligation d'ouvrir une enquête conformément à l'article 26 de la Convention de Chicago.

1.2 En 2016, l'amendement 16 a modifié l'Annexe 13 en ajoutant notamment une définition de l'organisme d'enquête sur les accidents. La norme 3.2 de l'Annexe 13 stipule désormais : « *Les 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.* »

1.3 En raison de l'évolution de l'environnement réglementaire, économique et technique ainsi que de la sophistication et de la complexité croissantes des aéronefs modernes, la conduite d'une enquête sur un accident ou un incident grave nécessite la participation d'experts de nombreux domaines techniques et opérationnels spécialisés, ainsi que l'accès à des installations spécialement équipées pour l'enquête. Ces ressources et ces biens ne sont pas nécessairement disponibles dans tous les États contractants de l'OACI.

1.4 La résolution A38-12 de l'Assemblée de l'OACI (Appendice N) recommande aux États contractants de coopérer aux enquêtes sur les accidents d'aviation, en particulier les accidents pour lesquels les enquêtes nécessitent des experts et des installations hautement spécialisés. Elle recommande en outre des dispositions pour une assistance spécialisée et la mise à disposition d'installations pour les enquêtes sur les accidents majeurs d'aviation à la demande d'autres États membres.

1.5 Le programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) de l'OACI a indiqué que ses constatations dans le domaine des enquêtes sur les accidents étaient généralement liées au manque de ressources (humaines, matérielles et financières) et à un certain nombre de questions ayant trait à la réglementation et à l'organisation.

1.6 La coopération dans le domaine des enquêtes sur les accidents constitue la voie à suivre conforme à l'esprit de l'initiative Aucun pays laissé de côté (NCLB) qui contribuerait à améliorer la sécurité.

2. ANALYSE

2.1 **Importance d'enquêtes efficaces et indépendantes.** Il faut déterminer efficacement les dangers en aviation et corriger les défaillances des systèmes pour soutenir les processus de gestion des risques qui contribuent à renforcer davantage la prévention des accidents et à en réduire le nombre et la gravité.

2.2 Les États contractants ont l'obligation internationale d'enquêter sur les accidents et les incidents graves d'aviation et de publier les rapports finals dans un délai raisonnable. Les services d'enquête sur les accidents jouent un rôle central dans la détermination efficace des dangers en aviation. Leur travail revêt la plus haute importance pour déterminer les causes d'un accident ou d'un incident et pour tirer des enseignements en vue de l'amélioration de la sécurité de l'aviation. Leurs rapports publics sont extrêmement précieux pour la communauté aéronautique internationale et la gestion de la sécurité.

2.3 Il ressort de l'examen de 1 157 accidents mortels³ que 59 % des rapports finals n'étaient pas accessibles au public. La non-publication de ces rapports signifie que les informations de sécurité pertinentes ne sont pas disponibles pour mettre en œuvre des mesures de sécurité. Dans certains cas, les États qui ont participé aux enquêtes étaient au courant des problèmes de sécurité mais ne pouvaient diffuser les informations, car c'est à l'État menant l'enquête qu'incombe la responsabilité de divulguer les informations, soit dans le rapport final soit dans une déclaration intérimaire. L'amendement 17 à venir de l'Annexe 13 autorisera déjà les États participant aux enquêtes à demander un consentement pour publier une déclaration contenant des questions de sécurité si l'État qui mène l'enquête ne publie pas le rapport final ou une déclaration intérimaire dans un délai raisonnable.

2.4 Il y a une différence entre un État qui ne veut pas publier le rapport final et un État qui n'est pas en mesure de mener une enquête par lui-même faute de ressources et qui ne demande pas assistance ni ne délègue l'enquête à un autre État. L'Annexe 13 contient déjà des dispositions judicieuses concernant la participation des États, l'assistance et la délégation qui doivent être réaffirmées dans le contexte de la présente Assemblée.

2.5 Les enquêtes sur les accidents, en particulier lorsqu'il s'agit d'accidents majeurs, ne constituent pas seulement une activité technique, mais doivent également tenir compte du contexte de crise sociopolitique entourant ce genre d'accident. Au niveau national, de nombreux organismes sont impliqués et collaborent avec l'organisme d'enquête sur les accidents lorsqu'il s'agit d'un accident majeur, notamment les autorités judiciaires. L'Annexe 13 (norme 5.10) stipule que : « *L'État qui mène l'enquête reconnaîtra la nécessité d'une coordination entre l'enquêteur désigné et les autorités judiciaires.* » En fonction de l'organisation de chaque État, d'autres institutions non liées à l'aviation participent également à l'enquête, comme le Ministère des affaires étrangères, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la justice, le Ministère de la santé ou le Ministère de la défense. Un accident majeur en aviation civile est une crise nationale (et internationale) qui dépasse le domaine de l'aviation civile.

2.6 **Délégation et coopération régionale.** Au cours de la période 1999-2019, seules trois enquêtes sur des accidents majeurs qui ont entraîné plus de 100 morts ont été déléguées à un autre État. Alors que les enquêtes sur les incidents graves sont communément déléguées, les États préfèrent généralement s'acquitter de leurs obligations internationales en utilisant leurs propres organismes. Lors des rares occasions où l'enquête a été déléguée, les États concernés ont été confrontés à des problèmes liés à des différences culturelles ou politiques.

2.7 La coopération régionale dans les enquêtes peut permettre des économies d'échelle grâce au partage des ressources nécessaires. En travaillant ensemble, les États d'une région ou d'une sous-région peuvent mettre en œuvre un système efficace d'enquête sur les accidents et incidents et se faire entendre plus énergiquement au niveau mondial, notamment lorsqu'ils encouragent à adopter des mesures de sécurité et formulent des recommandations en matière de sécurité en vue d'améliorations plus efficaces de la sécurité aérienne et de la prévention des accidents.

³ Accidents survenus entre 1990 et 2016 mettant en jeu des aéronefs de masse MCTOM supérieure à 5 700kg.

2.8 Étant donné que les informations disponibles dans les options de suivi des aéronefs, du système autonome de suivi en cas de détresse, de l'enregistreur déployable de données de vol et de transmission en continu des données peuvent être utiles aux enquêtes mais peuvent se trouver dans plusieurs États autres que l'État responsable de l'enquête, il sera de plus en plus important que les États ayant accès aux informations relatives à l'accident coopèrent pour optimiser l'efficacité générale du Système mondial de détresse et de sécurité aéronautique (GADSS).

2.9 Les activités d'enquête sur les accidents vont au-delà du domaine de l'aviation civile. Elles mettent en jeu d'autres organismes et sont souvent associées à une crise sociopolitique ayant des répercussions sur d'autres domaines sortant du champ de la Convention de Chicago. En comparaison, les activités de supervision de la sécurité impliquent les autorités de l'aviation civile et les parties prenantes, rendant ainsi la coopération régionale en matière de supervision de la sécurité moins difficile que dans le domaine des enquêtes.

2.10 En ce qui concerne la coopération régionale, l'OACI a utilisé le terme RAIO dans un sens très large. Cinq initiatives régionales sont énumérées sur son site web consacré au sujet⁴, et elles ont toutes des caractéristiques différentes telles que : réseau de coopération, mécanisme régional ou entité autonome capable de mener une enquête sur délégation de ses membres. Le seul RAIO connu comme opérant selon le modèle du Doc 9946 est le Comité aéronautique inter-États de la Communauté d'États indépendants⁵, créé en 1991 avant la publication de ces éléments indicatifs. Les différents modèles de coopération choisis par les États ne sont pas nécessairement des « organismes » et il faudrait donc avoir un terme plus large que le terme « RAIO ». Un certain nombre de régions de l'OACI⁶ accordent la priorité depuis peu à la coopération dans le domaine des enquêtes sur les accidents. Par exemple, le réseau européen des autorités responsables des enquêtes de sécurité dans l'aviation civile (ENCASIA) pour les États membres de l'Union européenne, qui respecte la souveraineté de chaque État contractant de l'OACI, constitue un modèle pragmatique de coopération régionale dans le domaine des enquêtes sur la sécurité.

2.11 L'ENCASIA a mis en place le système d'appui mutuel ENCASIA (EMSS) pour aider les organismes d'enquête dans les accidents ayant des ressources ou une expérience limitées à enquêter sur les accidents d'aéronefs majeurs et complexes. Ce système de coopération s'inspire du « *Code de conduite CEAC relatif à la coopération dans le domaine des enquêtes sur les accidents/incidents dans l'aviation civile* », de longue date, qui concerne tous les 44 États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC)⁷. L'EMSS est un processus volontaire qui aide ces organismes à identifier leurs lacunes en matière de capacités et à élaborer des plans d'urgence et des arrangements préalables avec d'autres organismes d'enquête sur la sécurité. Un autre exemple est celui de l'Amérique du Sud où la coopération se déroule par le biais d'un mécanisme régional ayant le même objectif que l'ENCASIA. Ce sont là des exemples de mécanismes régionaux d'enquête sur les accidents visant à fournir un soutien mutuel plutôt qu'à déléguer des enquêtes complètes, qui ne figurent pas dans le Manuel de l'OACI sur les RAIO (Doc 9946) publié en 2011. Il faudrait mettre à jour ce manuel pour les couvrir ces mécanismes.

⁴ <https://www.icao.int/safety/Implementation/Pages/COSCAPs-RSOOs-RAIOs.aspx>

⁵ Le Comité aéronautique inter-États de la Communauté d'États indépendants représente l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Fédération de Russie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

⁶ Par exemple, le comité directeur du RASG-MID a présenté au Caire (Égypte), du 25 au 27 juin 2018, un projet de feuille de route sur le renforcement de la coopération entre les États du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) dans le domaine des enquêtes sur les accidents. Plus récemment, le Bureau Amérique du Nord et Caraïbes de l'OACI a organisé une réunion des RAIO et un atelier sur la mise en œuvre des enquêtes sur les accidents et de la prévention des accidents à Mexico du 12 au 15 mars 2019, puis un atelier sur une enquête sur les accidents du RASG-EUR et un atelier des utilisateurs d'ECCAIRS, au Bureau régional de Paris, du 8 au 10 avril 2019.

⁷ Voir le site web de la CEAC pour plus de détails.

Ceux-ci devraient être renforcés et clarifiés pour promouvoir la coopération dans ce domaine aux niveaux sous-régional et régional.

3. **CONCLUSIONS**

3.1 Il faut reconnaître les difficultés liées à la délégation des enquêtes sur les accidents majeurs en aviation civile et promouvoir des mécanismes sous-régionaux et régionaux qui ne nécessitent pas une pleine délégation. Il est donc essentiel d'encourager diverses formes de coopération qui doivent être adaptées à l'environnement géographique, culturel, politique et/ou juridique spécifique. Cela pourrait également aller au-delà des régions grâce à la mise en place de mécanismes transcontinentaux, notamment entre pays ou sous-régions ayant des liens historiques, linguistiques et culturels.

— FIN —