

Objet: Avant-projet de règlement grand-ducal relatif aux comptes rendus d'événements dans l'aviation civile (3140BJE)

Saisine : Ministre des Transports (30 novembre 2006)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent avant-projet de règlement grand-ducal a pour objet de transposer en droit national la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile. Il s'agit d'établir un système de notification obligatoire des événements survenus dans le domaine de l'aviation civile afin de pouvoir les collecter et les échanger au niveau communautaire. En outre, les informations ainsi obtenues seront soumises à une analyse centralisée qui permettra d'identifier les mesures correctrices nécessaires en vue de réaliser une diminution des risques.

La Chambre de Commerce approuve la transposition de la directive 2003/42/CE en droit Luxembourg. Elle tient cependant à souligner qu'un certain nombre de questions pratiques ne trouvent pas de réponse à travers le présent avant-projet de règlement grand-ducal.

En premier lieu, il est important que la mise en œuvre de la réglementation européenne en matière de comptes-rendus d'événements dans l'aviation civile soit complémentaire et non pas concurrente des procédures mises en place par les compagnies aériennes. Les modalités d'applications du présent avant-projet de règlement grand-ducal doivent prévoir plus précisément sous quelle forme et de quelle manière les comptes-rendus doivent être effectués. Sans remettre en cause l'obligation de reporting prévu par le présent avant-projet de règlement grand-ducal, il convient d'en préciser davantage les modalités d'application.

En second lieu, des précisions sont nécessaires afin de garantir que les informations transmises à la Direction de l'Aviation Civile ne puissent pas être utilisées pour sanctionner directement les personnes qui communiquent ces informations (principe du « *non punitive* »). Ce principe est essentiel pour garantir que tous les incidents seront effectivement reportés à la fois à l'autorité administrative compétente en matière de sûreté aérienne et à la direction de la compagnie aérienne concernée par cet incident. En l'absence d'un tel principe, il existerait un risque sérieux que les personnes sur lesquelles repose l'obligation de reporting ne signalent pas des incidents par crainte des représailles qu'elles pourraient encourir. Des discussions avec les représentants du secteur du transport aérien sont donc nécessaires, afin de garantir une mise en œuvre effective du principe du « *non punitive* ».

Enfin, étant donné la complexité de cette matière et les fortes implications potentielles sur le secteur du transport aérien, la Chambre de Commerce approuve le recrutement d'un fonctionnaire supplémentaire de la carrière supérieure de l'ingénieur et propose de créer un groupe de travail conjoint entre la DAC et les entreprises du secteur du transport aérien afin de définir ensemble les modalités pratiques de mise en œuvre de cette future réglementation.

1. Considérations générales

En dépit du taux d'accident qui est resté stable dans l'aviation civile pendant les dix dernières années, l'augmentation du trafic aérien risque à terme d'entraîner une augmentation du nombre d'accidents. En effet, le volume du trafic aérien augmente de quelque 4% par an et Eurocontrol (*l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne*) prévoit même un doublement du trafic aérien pour l'année 2020.

En pratique, avant qu'un accident ne survienne, un certain nombre d'incidents et de défaillances signalent l'existence de risques pour la sécurité. L'amélioration de la sécurité de l'aviation civile nécessite une meilleure connaissance de ces événements pour faciliter l'analyse et le suivi des tendances afin d'entreprendre des actions correctrices. Les différentes catégories de personnel qui travaillent dans l'aviation civile observent des événements qui présentent de l'intérêt pour la prévention des accidents et devraient donc être signalés.

De manière générale, la Chambre de Commerce constate que le présent avant-projet de règlement grand-ducal transpose fidèlement les exigences de la directive 2003/42/CE. Le présent avant-projet de règlement grand-ducal comprend deux annexes qui identifient et recensent d'une manière détaillée les événements qui doivent être reportés. Ces annexes figurent également dans la directive 2003/42/CE et constituent une compilation des événements qui, d'après les études et travaux entrepris dans ce domaine par Eurocontrol, les JAA (*Joint Aviation Authorities*) et l'OACI (*l'Organisation de l'aviation civile internationale*), doivent être signalés dans le cadre d'un système de notification d'incidents. La première annexe reprend tous les incidents liés à l'exploitation, à l'entretien, à la réparation et à la construction des aéronefs. La seconde annexe indique les événements liés aux services de la navigation aérienne qui doivent être signalés.

Au niveau national, les informations relatives à la sécurité seront centralisées auprès de la Direction de l'Aviation Civile (DAC) qui est chargée de réglementer et de superviser la sécurité de l'aviation civile. La diffusion des informations à d'autres autorités aéronautiques européennes et à la Commission européenne sera également assurée par la DAC. Ainsi, cette dernière participera au niveau européen à un échange mutuel d'informations d'événements relatifs à la sécurité. Cet échange d'informations au niveau européen apportera un gain d'efficacité considérable, alors que l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'amélioration de la sécurité aérienne, ne peut être réalisé de manière suffisante par les Etats membres seuls. En effet, les systèmes de comptes rendus exploités par les Etats membres de façon isolée sont moins efficaces qu'un réseau coordonné impliquant un échange d'informations permettant un repérage plus rapide des éventuels problèmes de sécurité. D'après les auteurs du présent projet de règlement grand-ducal, les informations échangées dans le cadre du présent règlement grand-ducal seront soumises à des règles précises de confidentialité et ne pourront être utilisées que dans le but d'améliorer la sécurité du trafic aérien.

2. Commentaires particuliers

2.1. Modalités de mise en œuvre du présent avant-projet de règlement grand-ducal

La Chambre de Commerce tient à souligner un certain nombre d'interrogations que soulève le présent avant-projet de règlement grand-ducal. En premier lieu, l'article 3 prévoit l'obligation pour un grand nombre de personnes d'effectuer des comptes-rendus

obligatoires, dans l'exercice de leurs fonctions, directement auprès de la DAC, qu'il s'agisse de l'équipage de l'avion, des mécaniciens, des contrôleurs aériens, etc.

La question qui se pose à ce niveau est de savoir sur qui repose effectivement l'obligation d'effectuer ce type de comptes-rendus et de quelle manière effectuer ces échanges d'information de manière optimale aussi bien pour les personnes qui devront signaler ces incidents que pour l'administration qui devra traiter et transmettre ces informations. Or, en l'état actuel de l'avant-projet de règlement grand-ducal, il existe un certain nombre de risques que l'information ne soit pas transmise de manière efficace. En l'occurrence, il faut veiller à ce que le grand nombre de salariés de compagnies aériennes concernés par cette législation ne passe pas outre les procédures internes mises en place par leur employeur. En pratique, ce sont les compagnies aériennes qui doivent également être directement informées afin de remédier aux incidents qui doivent être signalés. Des précisions dans ce domaine sont nécessaires, afin d'éviter tout doublon et tout court-circuit dans la chaîne de transmission de l'information.

Par ailleurs, le présent avant-projet de règlement grand-ducal ne précise pas de quelle manière ces comptes-rendus devront être effectués. Un simple e-mail est-il suffisant ? Un document sous format word ou pdf est-il requis ? Existera-t-il un site sécurisé pour ces procédures ? De quelle manière la DAC garantira-t-elle la confidentialité des données, étant donné que les compagnies aériennes sont relativement peu nombreuses au Grand-Duché ? De nombreuses interrogations pratiques se posent qui ne trouvent pas de réponse dans le présent avant-projet de règlement grand-ducal. Sans remettre en cause l'obligation de reporting prévu par la directive 2003/42/CE, il convient d'en préciser davantage les modalités d'application.

2.2. Protection des informations et principe du « *non-punitive* »

Le commentaire des articles précise que le système de notification d'événements obligatoire instauré par le présent avant-projet de règlement grand-ducal s'est fortement inspiré du concept dénommé « *Just Culture* » qui a été élaboré par Eurocontrol et les principales représentations professionnelles des contrôleurs de la circulation aérienne. Ce concept a pour objectif de promouvoir la sécurité dans l'aviation civile en incitant les principaux acteurs à notifier les incidents dont ils ont eu connaissance. Pour ce faire, il a fallu tracer une ligne de séparation claire entre les actes pouvant influencer sur la sécurité mais qui, en raison de leur caractère excusable, ne seront pas poursuivis et les comportements intolérables qui doivent être sanctionnés au niveau pénal (manquements graves ou fautes volontaires). Il s'agit de trouver un juste équilibre entre la protection des informations relatives à la sécurité et la marge de manœuvre des autorités judiciaires.

Il s'est dégagé de ces considérations un principe, aujourd'hui répandu dans l'aviation civile, dit du « *non punitive* ». Selon l'article 7 du présent avant-projet de règlement grand-ducal, les informations obtenues par le biais de ce système de notification ne pourront être utilisées contre le notifiant ni dans le cadre de ses relations de travail avec son employeur, ni en matière de droit pénal, sauf en cas de négligence grave. Ce concept doit motiver les personnes concernées à notifier les éléments relevant du présent règlement grand-ducal sans devoir se méfier d'une éventuelle sanction à leur encontre.

Des précisions sont nécessaires afin de garantir en pratique que les informations transmises à la Direction de l'Aviation Civile ne puissent pas être utilisées pour sanctionner directement les personnes qui communiquent ces informations. L'application pleine et entière du principe du « *non punitive* » est un élément essentiel pour garantir que tous les incidents seront effectivement reportés à la fois à l'autorité administrative

compétente en matière de sûreté aérienne et à la direction de la compagnie aérienne concernée par cet incident. En cas de craintes, il existe un risque sérieux que les personnes sur lesquelles repose l'obligation de reporting ne signalent pas des incidents par crainte des représailles qu'elles pourraient encourir. Des discussions avec les représentants du secteur du transport aérien sont donc nécessaires afin de garantir une mise en œuvre effective du principe du « non punitive ».

La Chambre de Commerce s'interroge également sur la portée exacte de l'article 7. Certes cette disposition transpose fidèlement la lettre de l'article 8 de la directive 2003/42/CE, mais cette disposition laisse également place à des interprétations diverses qui ne correspondent pas forcément au commentaire qui en est fait par les auteurs du présent avant-projet de règlement grand-ducal. En effet, le bout de phrase « *sans préjudice des règles de droit pénal (...)* » n'empêche pas a priori le Parquet d'intenter une action en ce qui concerne les infractions involontaires réalisées par défaut de prévoyance ou de précaution. Au contraire, l'article 7 dans sa version actuelle ne semble pas s'opposer à l'application de dispositions pénales à caractère général. De plus, même si une telle restriction était envisageable en l'état, on peut se demander si une telle limitation de l'application du droit pénal ne devrait pas figurer dans un texte de loi plutôt que dans un avant-projet de règlement grand-ducal. Dans tous les cas, des précisions de la part des auteurs du présent avant-projet de règlement grand-ducal semblent requises pour clarifier ce point.

Enfin, la Chambre de Commerce constate une erreur matérielle au niveau du commentaire de l'article 7. En effet il conviendrait de rectifier le second paragraphe du commentaire de l'article 7 de la manière suivante : « *L'alinéa 3 empêche le Parquet d'utiliser les informations obtenues dans le cadre du présent système de notification pour intenter une action pénale (...)* ».

2.3. Renforcement des effectifs de la DAC et mise en place d'un groupe de travail avec les représentants du secteur du transport aérien

Il convient de rappeler que le retard de transposition de la directive 2003/42/CE place le Luxembourg en mauvaise posture vis-à-vis des autres pays européens en matière de sécurité aérienne. A l'heure où le développement du trafic aérien depuis l'aéroport de Luxembourg constitue une priorité en terme de développement économique et que le secteur de la logistique, directement associé à l'aéroport, est devenu une priorité de la diversification de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce incite le gouvernement à mettre ne place une politique cohérente de préservation de la sûreté et de la sécurité aériennes. Dans cette perspective, le renforcement des effectifs de la DAC est une priorité absolue. La Chambre de Commerce incite le gouvernement à renforcer les moyens et les effectifs de la DAC de manière à disposer des ressources humaines et des compétences nécessaires à la gestion d'un aéroport de dimension international tant en termes de fret aérien que de trafic passager.

Afin de garantir une mise en place effective et efficace de la directive 2003/42/CE, la Chambre de Commerce propose la mise en place d'un groupe de travail entre la DAC et les compagnies aériennes.

* * *

Sous réserve expresse de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus et après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis.

BJE/TSA