Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) nº 996/2010 et abrogeant la directive 2003/42/CE, le règlement (CE) nº 1321/2007 de la Commission et le règlement (CE) nº 1330/2007 de la Commission

COM(2012) 776 final — 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le Conseil, le 24 janvier 2013, et le Parlement européen, le 17 janvier 2013, ont décidé, conformément à l'article 100(2) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"*Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) nº 996/2010 et abrogeant la directive nº 2003/42/CE, le règlement (CE) nº 1321/2007 de la Commission et le règlement (CE) nº 1330/2007 de la Commission*"

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2013.

Lors de sa 489e session plénière des 17 et 18 avril 2013 (séance du 17 avril), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 195 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1 Le CESE félicite la Commission pour les mesures de prévention d'accidents dans le domaine de l'aviation civile et le renforcement du flux d'informations sur des événements ou incidents qui mettent en danger ou qui, s'ils ne sont pas corrigés, mettraient en danger des passagers ou toute autre personne ou un aéronef.

1.2 Afin de pouvoir cerner et prévenir les risques d'accident dans l'aviation civile, il est crucial que tous les professionnels du secteur soient amenés à signaler tous les événements susceptibles de constituer un risque pour la sécurité, y compris, le cas échéant, des erreurs que des agents du secteur ont commises eux-mêmes, ou auxquelles ils ont contribué ou qui sont imputables à des collègues de travail.

1.3 Un tel système de notification ne saura fonctionner efficacement que:

— si l'objectif exclusif des comptes rendus des événements en question est la prévention des accidents et incidents et non la détermination de fautes ou de responsabilités et,

— s'il est appliqué dans le cadre d'une "culture juste" qui met les agents impliqués à l'abri d'actions engagées à leur encontre par leur employeur et qui les protège contre tout préjudice ou poursuite judiciaire pour des erreurs involontaires, sauf en cas de négligence grave délibérée clairement identifiée comme telle.

1.4 Le CESE estime que les mesures de protection des sources de l'information existantes ou supplémentaires, prévues dans la proposition, peuvent encore être renforcées ou complétées. À cette fin, le CESE:

— réitère sa proposition de créer une charte européenne de la "culture juste",

— propose de préciser expressément que non seulement les États membres, mais également les organisations du secteur de l'aviation civile doivent s'abstenir d'intenter une action en ce qui concerne les infractions non préméditées ou réalisées par inadvertance qu'ils viendraient à connaître seulement parce qu'elles ont été notifiées,

— demande que les règles internes décrivant comment les principes de la culture juste sont garantis et appliqués, qui doivent être établies par les organisations du secteur, soient, avant leur mise en œuvre, approuvées par l'autorité publique compétente.

1.5 Vu l'importance cruciale d'une culture juste pour protéger efficacement les notifiants, dans l'intérêt bien compris de la prévention contre tout risque d'accident, le CESE a chargé un expert externe d'une étude en la matière, et ne manquera pas d'en communiquer les conclusions aux parties intéressées.

1.6 Le CESE exprime des réserves par rapport à la nouvelle mesure qui prévoit que dorénavant, les notifiants pourront transmettre leur compte rendu, soit à leur employeur, soit à l'autorité publique compétente, alors que jusqu'ici seule une transmission à l'autorité publique était prévue. Il estime que pour les comptes rendus transmis directement à l'employeur, dans le souci de neutralité et afin d'éviter toute ingérence ultérieure de l'employeur dans la formulation des faits par les notifiants, une copie du compte rendu devrait être, en même temps, obligatoirement adressée par le notifiant à l'autorité publique compétente.

1.7 Le CESE regrette qu'une notification d'incidents par des passagers ne soit pas expressément prévue par le règlement, alors que les passagers ont souvent une approche plus vigilante vis-à-vis des risques de sécurité des infrastructures et services et constatent des défaillances que les professionnels du secteur, par routine, voient d'un œil différent. Ceci vaut au même titre pour les personnes à mobilité réduite, qui sont les mieux placées pour évaluer des facteurs de risque par rapport à leur situation spécifique. Le CESE propose donc de prévoir des procédures pour intégrer tous les passagers dans le flux d'information des événements à signaler.

1.8 Finalement, le CESE estime que des événements ou défaillances constatés lors des opérations d'embarquement, notamment lors des contrôles de sécurité effectués sur les passagers, devraient figurer parmi les événements à signaler obligatoirement.

2. **Introduction**

2.1 Depuis la création du marché unique du transport aérien en 1992, le respect d'exigences réglementaires de plus en plus strictes en matière de sécurité aérienne concernant un aéronef immatriculé dans un État membre, ou exploité par une entreprise établie dans un État membre, soutenue par des enquêtes approfondies et indépendantes sur les accidents, s'est traduit par une baisse importante et quasi continue des taux d'accidents aériens mortels.

2.2 L'expérience montre que, souvent, avant qu'un accident ne survienne, certains incidents ou défaillances signalent l'existence d'un risque de sécurité. Il est vite apparu qu'il devenait de plus en plus difficile d'accroître la sécurité aérienne en suivant uniquement l'approche "réactive", qui prévalait jusque-là, et qui consistait à ne réagir et tirer des leçons que suite aux accidents survenus.

2.3 L'Union européenne ne pouvait dès lors se contenter de son rôle de législateur, mais s'est vue contrainte de se préoccuper également du traitement systémique des risques liés à la sécurité aérienne. Par sa directive 2003/42/CE concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, elle a adopté une approche complémentaire dite "proactive".

2.4 Le système des comptes rendus se fonde sur une relation de confiance entre le notifiant de ces incidents ou défaillances et l'entité responsable de la collecte et de l'évaluation des données afférentes.

2.5 Depuis 2007, l'Union européenne détient un répertoire central européen (RCE) regroupant tous les événements de l'aviation civile collectés par les États membres; au stade actuel, près de 600 000 événements sont consignés dans ce répertoire.

2.6 Vu leur nature sensible, les informations recueillies sont confidentielles et ne peuvent être utilisées qu'aux fins des activités des participants et des destinataires. Dans un souci d'éviter des craintes et réactions infondées, les informations au public doivent se faire sous forme agrégée et se limitent le plus souvent à un rapport annuel sur le niveau général de sécurité de l'aviation.

2.7 Outre le système de comptes rendus obligatoires, les États membres peuvent mettre en place un système de comptes rendus volontaires pour collecter et analyser les faiblesses observées dans l'aviation civile qui ne tombent pas dans le champ d'application des comptes rendus obligatoires.

2.8 L'obligation de notification s'applique à l'ensemble de la chaîne du transport aérien, notamment les exploitants aériens, les exploitants d'aérodromes certifiés, les sociétés d'assistance en escale, etc.

2.9 Les différentes catégories de personnel qui travaillent dans l'aviation civile et qui observent des événements qui présentent un intérêt pour la prévention des accidents sont tenues de les signaler.

2.10 Dans les comptes rendus, tous les détails personnels concernant le notifiant et les aspects techniques qui pourraient permettre d'identifier le notifiant doivent être supprimés. Les États membres doivent veiller à ce que les travailleurs qui rendent compte d'incidents ne subissent aucun préjudice de la part de l'employeur; aucune sanction administrative, disciplinaire ou professionnelle ne pourra être infligée à une personne qui a notifié un tel événement, sauf en cas de négligence grave ou de manquements délibérés.

3. **Contenu du nouveau règlement**

3.1 Selon la Commission européenne, la transmission des comptes rendus d'événements dans l'UE et l'utilisation du RCE sont toujours affectées par un certain nombre de lacunes qui en limitent l'utilité et hypothèquent sérieusement le retour d'expériences pour prévenir des accidents. Pour remédier à cette situation, la Commission propose les mesures suivantes:

3.1.1 *Amélioration de la collecte des événements*

La proposition établit le cadre pour garantir que tous les événements qui menacent ou menaceraient la sécurité aérienne soient notifiés. Outre les systèmes d'information obligatoires, la proposition impose l'établissement de systèmes volontaires.

La proposition contient également des dispositions pour encourager les professionnels de l'aviation à communiquer des informations sans craindre des sanctions, sauf en cas de négligence grave.

3.1.2 *Clarification des flux d'information*

Chaque organisation active dans le domaine de l'aviation devra, à côté de l'autorité publique, également mettre en place un système de comptes rendus.

3.1.3 *Meilleure qualité et exhaustivité des données*

Les comptes rendus d'événements devront contenir des informations minimales et des champs obligatoires déterminés. Les événements devront être classés en fonction du risque qu'ils présentent selon un mécanisme européen commun de classification des risques à élaborer. En outre, des procédures de contrôle de qualité des données devront être mises en place.

3.1.4 *Meilleur échange d'informations*

L'accès des États membres et de l'AESA aux données du RCE est étendu à l'ensemble des informations consignées dans ladite base de données. Tous les comptes rendus doivent être compatibles avec le logiciel communautaire ECCAIRS.

3.1.5 *Meilleure protection contre l'utilisation inappropriée des informations relatives à la sécurité*

Outre l'obligation de garantir la confidentialité des données recueillies, les informations doivent uniquement être mises à disposition et utilisées en vue de maintenir ou d'améliorer le niveau de la sécurité aérienne. Des accords doivent être conclus avec les autorités judiciaires pour atténuer les effets négatifs de l'utilisation de ces données à des fins judiciaires.

3.1.6 *Meilleure protection des notifiants afin de garantir la disponibilité continue des informations (culture juste)*

Les règles relatives à la protection des notifiants sont renforcées et l'obligation d'anonymiser les comptes rendus et de limiter l'accès aux données identifiables à un cercle restreint de personnes est réaffirmée. La règle selon laquelle les membres du personnel ne doivent subir aucun préjudice de la part de leur employeur, sauf en cas de négligence grave (telle que définie à l'article 2(4) du projet de règlement), sur la base des informations communiquées, est renforcée. Les organisations actives dans le domaine de l'aviation civile sont invitées à adopter un document décrivant comment la protection des employés est assurée. En outre, chaque État membre doit désigner un responsable de la mise en œuvre des dispositions concernant la protection des sources auquel les notifiants peuvent signaler des infractions aux règles afférentes. Le cas échéant, ledit responsable propose à son État membre d'adopter des sanctions à l'égard des employeurs ayant enfreint les règles en la matière.

3.1.7 *Introductions d'exigences relatives à l'analyse des informations et adoption de mesures de suivi au niveau national*

La proposition transpose dans la législation communautaire les règles relatives à l'analyse et au suivi des événements notifiés qui ont été convenues au niveau international.

3.1.8 *Renforcement de l'analyse au niveau de l'UE*

Le principe d'une analyse par l'AESA et les États membres des informations consignées dans le RCE est renforcé et la collaboration actuelle est formalisée au sein d'un réseau d'analystes de la sécurité aérienne présidé par l'AESA.

3.1.9 *Plus grande transparence à l'égard du public*

Dans le respect de la nécessaire confidentialité, les États membres publient un rapport annuel contenant, dans une forme agrégée, des informations relatives aux mesures prises pour augmenter la sécurité aérienne.

4. **Remarques générales**

4.1 Le CESE félicite la Commission pour les mesures de prévention d'accidents dans le domaine de l'aviation civile et le renforcement du flux d'informations sur des événements qui mettent en danger ou qui, s'ils ne sont pas corrigés, mettraient en danger des passagers ou toute autre personne ou un aéronef.

4.2 En outre, il accueille favorablement la simplification de la législation dans la mesure où elle regroupe dans un seul texte une ancienne directive et deux règlements.

4.3 Vu que les États membres dépassent régulièrement les délais de transposition des directives - et c'était également le cas pour la directive 2003/42/CE traitant du sujet qui nous préoccupe - et vu qu'un repérage le plus rapide possible d'éventuels problèmes de sécurité peut éviter des catastrophes et sauver des vies humaines, le CESE est d'accord avec la Commission pour constater que le recours à un acte législatif d'application directe, en l'occurrence un règlement, est l'instrument juridique le plus approprié pour atteindre les objectifs poursuivis.

4.4 Sans mettre en question l'approbation générale de la proposition de règlement sous avis, le CESE s'interroge néanmoins sur plusieurs points:

4.5 Dorénavant, les notifiants pourront transmettre leur compte rendu soit à leur employeur, soit à l'autorité publique compétente, alors que jusqu'ici seule une transmission à l'autorité publique était prévue. Lorsque les notifications sont adressées directement à l'employeur, celui-ci doit les communiquer à l'autorité publique compétente. Or, l'article 7§3 du projet de règlement prévoit que les organisations du secteur mettent en place des procédures de contrôle de qualité des données notamment pour garantir la cohérence entre les diverses données contenues dans les comptes rendus d'événements et les informations sur les événements initialement communiquées par le notifiant.

Le CESE en déduit que les données relatives à des événements initialement communiquées par le notifiant ne sont pas forcément les mêmes que celles redirigées vers l'autorité publique, ce qu'il ne saurait approuver.

Il exprime des réserves par rapport aux comptes rendus transmis directement à l'employeur. Dans le souci de neutralité et afin d'éviter toute ingérence ultérieure de l'employeur dans la formulation des faits par les notifiants, une copie du compte rendu devrait, en même temps, être adressée par le notifiant à l'autorité publique compétente.

4.6 Le CESE constate que dans la liste des incidents à notifier obligatoirement (annexe 1 du règlement) ne figurent pas ceux concernant les opérations avant l'embarquement. Il s'ensuit que des défaillances lors du contrôle de sécurité avant l'embarquement doivent, tout au plus, être signalées dans le cadre des comptes rendus volontaires. Or, des défaillances du genre peuvent avoir des conséquences désastreuses telles que le CESE estime qu'elles devraient figurer parmi les événements à signaler obligatoirement.

4.7 De même, une notification d'incidents par des passagers n'est pas expressément prévue par le projet de règlement qui, toutefois, ne l'exclut pas lorsqu'il indique que les systèmes de comptes rendus volontaires doivent permettre la collecte d'informations par des personnes autres que les professionnels du secteur qui sont soumis à une notification obligatoire.

Or, les passagers ont souvent une approche plus vigilante vis-à-vis des risques de sécurité des infrastructures et services et constatent des défaillances que les professionnels du secteur, par routine ou déformation professionnelle, voient d'un œil différent. Le CESE propose donc de prévoir des procédures pour intégrer les passagers dans le flux d'information des événements à signaler. Ceci vaut au même titre pour les personnes

à mobilité réduite, qui sont, dans l'annexe I §4.3 du règlement, traitées sur un pied d'égalité avec la prise en charge des bagages et de la cargaison, alors que les facteurs de risque sont totalement différents.

5. **Culture juste**

5.1 Afin de pouvoir cerner et prévenir les risques d'accident dans l'aviation civile, il est crucial que tous les professionnels du secteur soient amenés à signaler tous les événements susceptibles de constituer un risque pour la sécurité.

5.2 Il faut le cas échéant demander aux personnes concernées de signaler des erreurs qu'elles ont elles-mêmes commises, auxquelles elles ont contribué ou qui sont imputables à des collègues de travail.

5.3 Il est évident qu'un tel système de notification ne saura fonctionner efficacement que dans le cadre d'une "culture juste" qui met les agents impliqués à l'abri d'actions engagées à leur encontre par leur employeur, et qui les protège contre tout préjudice ou poursuite judiciaire pour des erreurs involontaires, sauf en cas de négligence grave délibérée clairement identifiée comme telle.

5.4 Le CESE se félicite donc que l'accent soit mis sur le fait que l'objectif exclusif des comptes rendus des événements en question est la prévention des accidents et incidents et non la détermination de fautes ou de responsabilités, et que le projet de règlement réaffirme et complète les mesures de protection du notifiant qui, toutefois, pourraient être renforcées davantage.

5.5 Ainsi, dans son avis sur le règlement sur les enquêtes et la prévention des accidents dans l'aviation civile [1], le CESE avait déjà souligné qu'il est nécessaire d'agir davantage au niveau de l'UE pour garantir que tous les États membres modifient leur système pénal national en vue de développer une culture juste, et avait insisté sur l'importance de créer une "charte européenne de la culture juste" dans le but d'éviter toute sanction pour des erreurs involontaires.

5.6 Le CESE regrette que cette proposition n'ait pas été reprise dans le projet de règlement sous avis qui certes prévoit une coopération entre les autorités chargées de la sécurité et les autorités judiciaires sous forme d'accords préalables (article 15§4: "Ces accords préalables s'efforcent d'établir un juste équilibre entre la nécessité d'une bonne administration de la justice et l'impératif d'une disponibilité continue des informations relatives à la sécurité."), ce qui constitue un pas dans la bonne direction, mais ils ne concernent que la confidentialité "adéquate" des informations et ne mettent pas les notifiants à l'abri d'une poursuite judiciaire.

5.7 Pour ce qui est de la protection du notifiant, la disposition qui veut que les États membres s'abstiennent d'intenter une action en ce qui concerne les infractions non préméditées ou réalisées par inadvertance qu'ils viendraient à connaître seulement parce qu'elles ont été notifiées devrait également s'appliquer à l'employeur du notifiant; l'article 16§3 du projet de règlement devrait être complété dans ce sens.

5.8 En ce qui concerne la disposition qui impose à chaque organisation du secteur d'adopter des règles internes décrivant comment les principes de la culture juste sont garantis et appliqués, le CESE propose que ces règles soient auparavant approuvées par l'organisme responsable dans chaque État membre de la mise en œuvre des dispositions communautaires en matière de protection des sources.

5.9 Même si le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre le vingtième jour suivant celui de sa publication au journal officiel de l'Union européenne, une partie de ces éléments, notamment les règles internes décrivant comment les principes de la culture juste sont appliqués par les organisations, ou les règles applicables en cas d'infraction au règlement, doivent encore être établies ou, le cas échéant, être transposées dans le droit national. Le CESE aurait préféré que le règlement prévoie une date limite pour la mise en application de ces éléments.

5.10 Vu l'importance cruciale d'une culture juste qui protège efficacement les personnes concernées, dans l'intérêt bien compris de la prévention contre tout risque d'accident, le CESE a chargé un expert externe d'une étude en la matière, et ne manquera pas d'en communiquer les conclusions aux parties intéressées.

Bruxelles, le 17 avril 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

[1] JO C 21 du 21.1.2011, p. 62-65.