

Bruxelles, le 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Conseil de
l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne l'adoption de
l'amendement 17 de l'annexe 13**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en ce qui concerne l'adoption envisagée de l'amendement 17 de l'annexe 13 de la convention de Chicago par le Conseil de l'OACI lors de sa 216^e session.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention relative à l'aviation civile internationale

La convention relative à l'aviation civile internationale (la «convention de Chicago») vise à réglementer le transport aérien international. La convention de Chicago est entrée en vigueur le 4 avril 1947 et a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Tous les États membres de l'UE sont parties à la Convention de Chicago.

2.2. L'Organisation de l'aviation civile internationale

L'Organisation de l'aviation civile internationale est une institution spécialisée des Nations unies. Les objectifs de l'Organisation consistent à élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et à promouvoir la planification et le développement du transport aérien international.

Le Conseil de l'OACI est un organe permanent de l'OACI, composé de 36 États contractants élus par l'assemblée de l'OACI pour une période de trois ans. Pour la période 2016-2019, sept États membres de l'UE sont représentés au sein du Conseil de l'OACI.

Les fonctions obligatoires du Conseil de l'OACI, énumérées à l'article 54 de la convention de Chicago, comprennent l'adoption de normes et de pratiques recommandées internationales, qui sont désignées comme annexes à la convention de Chicago.

2.3. L'acte envisagé de l'Organisation de l'aviation civile internationale

Au cours de sa 216^e session, le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale doit adopter l'amendement 17 de l'annexe 13 de la convention de Chicago relatif aux comptes rendus des accidents et incidents et à la conduite en temps utile des enquêtes sur ceux-ci (l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé a pour objet de modifier l'annexe 13 de la convention de Chicago – *Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation* – sur la base des recommandations de la troisième réunion du groupe d'experts des enquêtes sur les accidents (AIGP/3) et d'une recommandation de la deuxième conférence de haut niveau sur la sécurité (HLSC2015). L'amendement introduit des modifications concernant la conduite en temps utile des enquêtes sur les accidents et les incidents graves, ainsi que la publication du rapport final; la définition du terme «représentant accrédité»; l'alignement des dispositions concernant la notification et concernant la diffusion des rapports finaux; la facilitation de l'admission des enquêteurs; les droits et privilèges d'un expert; la consultation des projets de recommandations de sécurité; la liste d'exemples d'incidents graves; et la délégation de l'enquête.

La proposition d'amendement de l'annexe 13 devrait entrer en vigueur en juillet 2019 et être applicable à partir du 5 novembre 2020.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Les principales modifications et leur relation avec les règles de l'Union en vigueur

La principale modification apportée par la proposition d'amendement 17 de l'annexe 13 (la «proposition») concerne «la conduite en temps utile des enquêtes sur les accidents et les incidents graves, ainsi que la publication du rapport final». Elle se fonde sur une recommandation de la deuxième conférence de haut niveau sur la sécurité (HLSC2015). Des accidents sont survenus pour lesquels l'État d'occurrence n'a pas mené d'enquête ou n'a pas accepté de déléguer l'enquête, alors que l'État de l'exploitant ou l'État de construction/conception estimait nécessaire d'enquêter sur un événement. Il convient de noter qu'il existe des normes et pratiques recommandées (SARP) qui autorisent l'État d'occurrence à déléguer une enquête, mais qu'aucune SARP ou tout autre critère ne permet aux États de demander la délégation d'une enquête. La HLSC2015 a estimé que certaines enquêtes pourraient ne pas être menées par l'État d'occurrence et a recommandé que l'OACI révise les dispositions pertinentes de l'annexe 13, en tenant dûment compte des cas dans lesquels l'État d'occurrence n'effectue pas une enquête requise à l'annexe 13 et n'a pas l'intention de déléguer l'enquête à un autre État. Il est rappelé que l'État d'occurrence est soumis à des obligations en matière d'enquête prévues à l'annexe 13; dans l'hypothèse où ces obligations ne seraient pas respectées, au détriment de la sécurité, les dispositions de la proposition s'appliqueraient.

Les «pratiques recommandées» proposées¹ concernent le cas dans lequel l'État qui, en vertu de l'annexe 13, est chargé de l'enquête (l'État d'occurrence ou d'immatriculation, selon le cas) ne respecte pas ses obligations. D'autres États, tels qu'identifiés, pourraient alors «demander» une délégation. En cas d'inaction de l'État responsable de l'enquête en violation de l'annexe 13, les recommandations prévoient que l'État demandeur «devrait ouvrir et conduire l'enquête sur la base des informations disponibles». Cependant, dans l'hypothèse où l'État d'occurrence rejetterait la demande de délégation de l'enquête, ce qui est l'un des cas possibles, l'État demandeur ne mènerait pas l'enquête.

Le problème qui est à l'origine de cette proposition de modification ne devrait normalement pas se poser entre les États membres de l'Union. L'article 5 du règlement (UE) n° 996/2010 établit les obligations d'ouvrir une enquête et de définir la portée des enquêtes de sécurité, et il indique l'État membre responsable selon le cas. Si un État membre ne se conformait pas à ces obligations, cela constituerait une violation du droit de l'Union et la Commission serait en droit d'engager une procédure d'infraction. Toutefois, si l'amendement proposé devait être adopté, le non-respect par un État membre de ses obligations en matière d'enquête [c'est-à-dire en vertu à la fois du règlement (UE) n° 996/2010 et de l'annexe 13 de la convention de Chicago] pourrait donner lieu à une action, en application des nouveaux paragraphes 5.1.3 et 5.3.2 de l'annexe 13, selon le cas.

Une autre question liée à la conduite en temps utile des enquêtes concerne la publication tardive du rapport final ou l'absence de publication d'un rapport final. Une analyse de 1 157 accidents mortels survenus entre 1990 et 2016, impliquant des aéronefs dont la masse maximale certifiée au décollage (MCTOM) était supérieure à 5 700 kg, a révélé que 59 % des rapports finaux n'étaient pas accessibles au public. Ces rapports finaux inaccessibles sont une préoccupation majeure, étant donné que les renseignements de sécurité pertinents ne sont pas disponibles pour mettre en œuvre des mesures de sécurité. Dans certains cas, des États ayant participé à ces enquêtes ont eu connaissance de problèmes de sécurité mais n'ont pas été en

¹ Devant être insérées, en tant que paragraphes 5.1.3 et 5.3.2, dans l'annexe 13 de la convention de Chicago.

mesure de diffuser les informations correspondantes étant donné qu'il incombait à l'État ayant mené l'enquête de révéler ces informations soit dans le rapport final, soit dans une déclaration intérimaire.

À cet égard, la «pratique recommandée» proposée² permettrait aux États ayant participé à l'enquête de demander l'autorisation de publier une déclaration abordant des questions de sécurité, dans l'hypothèse où l'État ayant mené l'enquête ne publierait pas le rapport final ou une déclaration intérimaire dans un délai raisonnable. Ce type de mécanisme ne figure pas dans le règlement (UE) n° 996/2010 et ne serait pas non plus nécessaire (voir la considération exposée ci-dessus en ce qui concerne la délégation).

Il convient de noter que les deux éléments susmentionnés, présentés en tant que «pratiques recommandées», modifient la situation juridique en la matière, en ce sens qu'ils changent la répartition des tâches entre les États de l'OACI, telle qu'elle ressort des normes préexistantes.

D'autres points pour lesquels le groupe d'experts des enquêtes sur les accidents (AIGP/3) a recommandé, dans le cadre de la proposition d'amendement 17 de l'annexe 13, d'introduire des modifications sont les suivants: la définition du terme «représentant accrédité»; l'alignement des dispositions concernant la notification et concernant la diffusion des rapports finaux; la facilitation de l'admission des enquêteurs; les droits et privilèges d'un expert; la consultation des projets de recommandations de sécurité; la liste d'exemples d'incidents graves; et la délégation de l'enquête.

En ce qui concerne la modification de la définition du terme «représentant accrédité», le texte proposé cadre avec l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 996/2010 qui définit ce terme et indique qu'un représentant accrédité désigné par un État membre doit être issu d'une autorité responsable des enquêtes de sécurité. Dans l'Union, tous les États membres ont mis en place une autorité, permanente et indépendante, responsable des enquêtes dans le domaine de l'aviation.

En ce qui concerne l'alignement des dispositions portant sur la notification et sur la diffusion des rapports finaux, l'amendement proposé aligne diverses dispositions de l'annexe 13 sur le reste de celle-ci. L'incidence de ces modifications sur les règles de l'Union devrait être évaluée et, le cas échéant, une différence pourrait être notifiée.

L'amendement proposé de la note 2 du paragraphe 5.24 relative à la «facilitation de l'admission» des enquêteurs vise à rappeler aux États membres que la mise en place d'accords préalables entre les services d'enquête sur les accidents et les autorités douanières dans un même État peut accélérer l'admission du personnel d'enquête et de ses équipements. L'article 12 du règlement (UE) n° 996/2010 contribue à la réalisation de cet objectif en prévoyant que des accords préalables soient établis avec les autres autorités susceptibles de participer aux activités liées à l'enquête de sécurité, afin de permettre que l'enquête technique se déroule avec diligence et efficacité.

Afin d'éviter toute confusion possible entre les droits et privilèges d'un expert et ceux d'un représentant accrédité, il est proposé de supprimer le mot «participation» du titre de la rubrique dont relève le paragraphe 5.27 car il est semblable à celui des rubriques englobant les paragraphes 5.18 et 5.23, en vertu desquels les États participants ont la faculté de désigner des représentants accrédités qui participeront à l'enquête. L'incidence de ces modifications sur les règles de l'Union devrait être évaluée et, le cas échéant, une différence pourrait être notifiée.

La note proposée pour le paragraphe 6.8 vise à informer l'État qui mène une enquête de la possibilité de coordonner l'élaboration des projets de recommandations de sécurité avec les

² Devant être insérée, en tant que paragraphe 6.6.1, dans l'annexe 13 de la convention de Chicago.

États qui ont participé à l'enquête. Ce texte cadre avec l'article 17 du règlement (UE) n° 996/2010 qui prévoit qu'à tout moment de l'enquête de sécurité et après consultation appropriée des parties pertinentes, les autorités responsables dans l'Union des enquêtes sur les accidents d'aviation transmettent toute recommandation de sécurité qu'elles jugent nécessaire.

La modification qu'il est proposé d'apporter au supplément C, intitulé «Liste d'exemples d'incidents graves», vise à aider les autorités responsables des enquêtes sur les accidents d'aviation à déterminer si un événement constitue un accident, un incident grave ou un incident seulement. Cette liste n'est pas exhaustive et évoluera à l'avenir pour tenir compte des nouveaux risques tels que les aéronefs sans pilote ou les atteintes à la cybersécurité. Elle contient également une brève orientation conseillant aux autorités responsables des enquêtes sur les accidents d'aviation de procéder à une analyse fondée sur les risques lorsqu'il y a lieu de déterminer si un incident est un incident grave. Il est proposé d'inclure dans le supplément C une version simplifiée de la matrice de classification des risques des événements (event risk classification – ERC) établie par le groupe de travail sur les solutions de gestion des risques dans l'aviation (Aviation Risk Management Solutions – ARMS).

L'annexe intitulée «Liste d'exemples d'incidents graves» du règlement (UE) n° 996/2010 énumère des exemples typiques d'incidents susceptibles d'être des incidents graves. Cette liste n'est pas exhaustive et n'est donnée qu'à titre indicatif pour la définition de l'expression «incident grave». À ce propos, l'Union accueillera favorablement toute initiative susceptible de contribuer à une détermination harmonisée de ce qu'est un incident grave. Les ajouts proposés n'ont pas d'équivalents dans l'annexe du règlement (UE) n° 996/2010. Ils semblent toutefois raisonnables et s'inscrire dans le même esprit que les éléments qui y sont déjà énumérés. Si un ou plusieurs de ces éléments devaient cependant causer des problèmes, des différences pourraient encore être notifiées à un stade ultérieur.

La modification proposée du supplément F intitulé «Accords de délégation de l'enquête» porte sur les accords de délégation intégrale ou partielle de l'enquête de sécurité. La présente proposition traduit l'importance d'établir une distinction entre l'ouverture et la conduite d'une enquête, d'une part, et les responsabilités de l'État auquel l'enquête est déléguée, d'autre part. Elle offre la possibilité de déléguer l'enquête à un organisme régional d'enquête sur les accidents et les incidents.

Le règlement (UE) n° 996/2010 contient plusieurs articles traitant de ce sujet. Son article 6 traite de la coopération entre les autorités responsables des enquêtes de sécurité; il offre, en outre, à l'autorité responsable des enquêtes de sécurité la possibilité de déléguer la conduite d'une enquête sur un accident ou un incident grave à une autorité homologue, sous réserve d'un accord mutuel avec celle-ci. Son article 7 institue le réseau européen des autorités responsables des enquêtes de sécurité dans l'aviation civile (ENCASIA), soutenu par la Commission européenne, dont l'un des objectifs est d'apporter, à la demande des autorités responsables des enquêtes de sécurité, aux fins de l'application de l'article 6, une assistance appropriée, consistant notamment mais pas uniquement à fournir une liste des enquêteurs, du matériel et des moyens disponibles dans les autres États membres et susceptibles d'être utilisés par l'autorité qui mène une enquête. Pour information, l'ENCASIA est déjà inscrit au registre de l'OACI, en tant qu'organisme régional d'enquête sur les accidents et les incidents. Le règlement (UE) n° 996/2010 ne permet toutefois pas qu'une autorité responsable des enquêtes de sécurité délègue l'enquête à un tel organisme régional (ENCASIA).

3.2. Position à prendre au nom de l'Union

La position proposée à prendre au nom de l'Union consiste à soutenir l'amendement proposé dans son intégralité.

Il est vrai que, hormis les cas où la législation de l'Union est déjà conforme aux modifications proposées par l'amendement 17, l'harmonisation de certains autres points est inexistante ou incertaine.

Cependant, des arguments solides existent en faveur d'un soutien à l'amendement tel qu'il a été présenté, étant entendu qu'une décision quant à la nécessité de modifier le règlement (UE) n° 996/2010 pour certains détails et/ou de notifier des différences conformément à l'article 38 de la convention de Chicago peut encore être prise à un stade ultérieur.

La première raison de soutenir l'amendement est que celui-ci est le fruit d'un consensus international obtenu par des experts provenant d'un large éventail d'États membres de l'OACI, y compris un certain nombre d'experts des États membres de l'Union européenne. L'objectif commun des différents éléments de l'amendement consiste à améliorer le système international d'enquête sur les accidents et incidents d'aviation. L'adoption d'une position en vertu de laquelle les États membres de l'Union ne soutiendraient pas l'amendement proposé risquerait de nuire aux efforts internationaux déployés en ce sens. La seconde raison est qu'il est essentiel que l'amendement 17 soit soutenu dans son intégralité étant donné qu'il apporte un certain nombre de modifications interdépendantes. La décision de ne soutenir que certaines parties de l'amendement 17 compromettrait la logique interne de celui-ci et risquerait d'introduire d'autres décalages entre les règles énoncées à l'annexe 13. Enfin, il convient de noter que, bien que le cadre juridique européen dans le domaine des enquêtes de sécurité dans l'aviation puisse être jugé à la fois complet et efficace, ce n'est pas le cas dans un certain nombre d'autres États membres de l'OACI.

Comme cela a déjà été mentionné, les considérations qui précèdent sont sans préjudice de l'évaluation, qui doit être effectuée à un stade ultérieur, de la question de savoir si l'Union devrait modifier ses propres règles et/ou décider de notifier des différences. Dans les deux cas, la Commission prendrait les initiatives nécessaires. En particulier, si elle devait estimer nécessaire de notifier une différence, elle présenterait une proposition de décision correspondante au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord³.

La notion d'*«actes ayant des effets juridiques»* englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui

³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, point 64.

«ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»⁴.

4.1.2. Application au cas d'espèce

L'Organisation de l'aviation civile internationale est une instance créée par un accord, à savoir la convention relative à l'aviation civile internationale.

L'acte que l'Organisation de l'aviation civile internationale est appelée à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé produit des effets juridiques parce qu'il modifie un certain nombre de normes, qui peuvent créer une obligation juridique contraignante en vertu du droit international.

En outre, l'amendement introduit un certain nombre de modifications qualifiées de «recommandations». Malgré leur dénomination, ces «recommandations» sont de nature à modifier la situation juridique en vigueur au titre des normes préexistantes.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement une politique de transport commune.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 100, paragraphe 2, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 100, paragraphe 2, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne l'adoption de l'amendement 17 de l'annexe 13

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 100, paragraphe 2, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention relative à l'aviation civile internationale (la «convention de Chicago»), qui régit le transport aérien international, est entrée en vigueur le 4 avril 1947. Elle a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).
- (2) Les États membres de l'UE sont parties contractantes à la convention de Chicago et membres de l'OACI, tandis que l'Union a le statut d'observateur au sein de certains organes de l'OACI.
- (3) En vertu de l'article 54 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI peut adopter des normes et des pratiques recommandées internationales.
- (4) Lors de sa 216^e session, qui commencera le 14 février 2019, le Conseil de l'OACI doit adopter l'amendement 17 de l'annexe 13 de la convention de Chicago relatif aux comptes rendus des accidents et incidents et à la conduite en temps utile des enquêtes sur ceux-ci.
- (5) Il convient d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein du Conseil de l'OACI étant donné que l'amendement proposé a des effets juridiques et a, en tout ou en partie, vocation à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union, à savoir le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil⁵.
- (6) L'amendement a pour objet d'introduire des modifications concernant: la conduite en temps utile des enquêtes sur les accidents et les incidents graves, ainsi que la publication du rapport final; la définition du terme «représentant accrédité»; l'alignement des dispositions concernant la notification et concernant la diffusion des rapports finaux; la facilitation de l'admission des enquêteurs; les droits et privilèges d'un expert; la consultation des projets de recommandations de sécurité; la liste d'exemples d'incidents graves; et la délégation de l'enquête.

⁵ Règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE (JO L 295 du 12.11.2010, p. 35).

- (7) L'Union soutient vigoureusement les efforts déployés par l'OACI pour améliorer la sécurité aérienne en garantissant un niveau élevé d'efficacité, de diligence et de qualité des enquêtes de sécurité menées dans l'aviation civile.
- (8) La position de l'Union doit être exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du Conseil de l'OACI,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la 216^e session du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (l'«OACI») est de soutenir la proposition d'amendement 17 de l'annexe 13 de la convention relative à l'aviation civile internationale (la «convention de Chicago»), sans préjudice du droit de notifier des différences conformément à l'article 38 de la convention de Chicago.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du Conseil de l'OACI.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*