

# N° 310

---

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 avril 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques GENTON sur la proposition de directive du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (n° E-126),*

Par M. François COLLET,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.*

Voir le numéro :

Sénat : 123 (1993-1994).

---

Union européenne.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL .....</b>	<b>3</b>
<b>I. LE RÉGIME FRANCAIS D'ENQUÊTE EN MATIÈRE D'ACCIDENTS AÉRIENS .....</b>	<b>5</b>
<b>1. L'enquête technique .....</b>	<b>5</b>
<b>2. L'enquête judiciaire .....</b>	<b>6</b>
<b>II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE : OBJECTIFS ET MOYENS</b>	<b>8</b>
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : PRÉSERVER LES PRÉROGATIVES DU JUGE ET UNE LARGE COOPÉRATION ENTRE ENQUÊTEURS TECHNIQUES ET ENQUÊTEURS JUDICIAIRES .....</b>	<b>12</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION .....</b>	<b>14</b>

Mesdames, Messieurs,

En décembre 1980, le Conseil des Ministres de la Communauté européenne adoptait une directive *sur la coopération et l'assistance mutuelle des Etats membres en matière d'accidents d'aéronefs*.

En 1991, la Commission publiait une communication au Conseil sur diverses initiatives qui lui apparaissaient nécessaires dans le domaine de la sécurité aérienne, au nombre desquelles figurait le principe d'une nouvelle directive, *relative aux enquêtes*, prolongeant, dans un souci accru de prévention, la précédente.

Ce projet donnait lieu à la mise en forme d'une proposition de directive du Conseil *établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile*, aujourd'hui soumise par le Gouvernement aux deux Assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Cette proposition de directive poursuit pour l'essentiel un double objectif : inciter davantage à l'application sur le territoire de la Communauté des principes prévus en la matière par la Convention relative à l'aviation civile internationale, dite Convention de Chicago –dont la mise en oeuvre apparaît imparfaite dans certains Etats membres– et définir des règles communes de délimitation des champs respectifs de l'enquête technique et de l'enquête judiciaire. Sur ce dernier point, la proposition de directive tend à affirmer, en son article 5, le principe de la primauté de l'enquête technique.

La proposition de directive dispose en parallèle que chaque Etat membre s'assure que l'enquête est confiée à un organisme permanent indépendant des autorités aéronautiques nationales.

Le 25 novembre 1993, notre collègue Jacques Genton déposait sur le bureau du Sénat une proposition de résolution sur cette proposition de directive, invitant le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de celles de ses dispositions susceptibles d'affecter les pouvoirs du juge pénal ou de rendre plus difficile la sanction des responsables d'un accident aérien.

Le présent rapport est relatif à cette proposition de résolution.

\*

\*       \*

## I. LE REGIME FRANCAIS D'ENQUETE EN MATIERE D'ACCIDENTS AERIENS

Ce régime combine enquête technique et enquête judiciaire. L'enquête technique, déclenchée pour tout accident ou, si une question de sécurité est en jeu, pour tout incident, est confiée à un bureau «enquêtes-accidents» permanent relevant de l'Inspection générale de l'aviation civile. L'enquête judiciaire, aujourd'hui systématique en cas d'accident, appartient à la juridiction saisie en application des règles de droit commun du code de procédure pénale, c'est à dire, en règle générale, au juge d'instruction du lieu de survenance de l'accident.

Dans le cas d'accidents ou d'incidents affectant un appareil d'une masse supérieure à 2,5 tonnes, le bureau «enquêtes-accidents» met en jeu les dispositions figurant à l'annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale précitée, impliquant notamment la présence conjointe d'experts de l'Etat dit d'«occurrence» (c'est à dire de survenance de l'accident ou de l'incident) <sup>(1)</sup>, de l'Etat d'exploitation, de l'Etat d'immatriculation et de l'Etat du constructeur. C'est en application de cette même règle que le bureau est compétent dans le cas d'accidents survenus à l'étranger impliquant un appareil construit, immatriculé ou exploité en France.

### 1. L'enquête technique

Qu'elle soit relative ou non à un accident ou à un incident donnant lieu à la mise en jeu de l'annexe 13, l'enquête technique a pour objet de tirer de l'événement un ensemble de considérations destinées à la prévention d'accidents ou d'incidents futurs. La détermination de responsabilités éventuelles n'entre pas dans son champ.

Dans le cas d'un accident ou incident relevant de l'annexe 13, celle-ci énonce, au demeurant, explicitement (article 3-1)

---

*(1) L'utilisation du mot «occurrence» est d'ailleurs impropre dans notre langue pour désigner la survenance de l'événement.*

*que «l'enquête sur un accident ou un incident a pour objectif fondamental la prévention de futurs accidents ou incidents. Cette activité ne vise nullement à la détermination des fautes ou des responsabilités.».*

Dans la pratique, il est procédé, dès l'événement, à une enquête sur le terrain (ou sur l'appareil à son retour en cas d'incident) associant les différentes parties prenantes. Le relevé des indices est effectué selon une procédure normalisée, déduite de l'annexe 13 que l'événement relève ou non de celle-ci.

L'opération généralement prioritaire est la recherche et l'exploitation des enregistreurs de bandes communément dénommés «boîtes noires» (dont on sait qu'elles sont en fait de couleur orange vif afin d'en faciliter la découverte) dont la duplication est effectuée au siège du bureau «enquêtes-accidents» en présence du juge d'instruction si lesdits enregistreurs ont été placés sous scellés par le juge.

Sous réserve des décisions et prérogatives de l'autorité judiciaire, le bureau «enquêtes-accidents» dispose de toute latitude pour mener ses investigations, mais s'il s'agit d'un événement relevant de l'annexe 13, il doit se conformer à une série d'obligations de notification et de communication aux autorités de l'Etat d'immatriculation, de l'Etat d'exploitation et de l'Etat du constructeur.

Le rapport établi par le bureau «enquêtes-accidents» est, dans le cas général, relativement bref et énonce les différentes recommandations de sécurité qui apparaissent pertinentes. Il est rare que ce rapport comprenne plusieurs centaines de pages, comme ce fut le cas pour la catastrophe du Mont-Sainte-Odile.

Le rapport est, en tout état de cause, communiqué aux autorités et aux parties intéressées qui en font la demande.

Il est à noter que le bureau «enquêtes-accidents» procède chaque année à 700 enquêtes environ, en France ou à l'étranger, concernant l'aviation commerciale comme l'aviation générale.

## **2. L'enquête judiciaire**

L'enquête judiciaire relève, quant à son déroulement et à ses objectifs, du code de procédure pénale. Elle n'intervient en

principe qu'en cas d'accident ayant entraîné mort d'hommes ou dommages corporels.

Le juge d'instruction saisi procède en général à une série préalable de scellés et délivre commission rogatoire pour les investigations sur le terrain à moins qu'il estime préférable d'effectuer lui-même ces investigations.

Dans la phase qui suit immédiatement un accident, et si les enregistreurs ont été placés sous scellés, une telle commission rogatoire est cependant systématique, dans la mesure où le juge d'instruction se rend sur le champ au bureau «enquêtes-accidents» pour assister à la duplication des bandes.

Le juge d'instruction peut, d'autre part, désigner des experts chargés de l'assister. Dans le but de séparer l'enquête technique et l'enquête judiciaire, ces experts n'appartiennent pas, en principe, au bureau «enquêtes-accidents».

Les rapports entre l'enquête judiciaire et l'enquête technique ont fait l'objet d'une circulaire du Garde des Sceaux aux procureurs généraux en date du 10 juillet 1989.

Cette circulaire observe que ces rapports découlent des dispositions de l'Instruction interministérielle du 3 janvier 1953 *relative à la coordination des informations judiciaires et des enquêtes techniques et administratives*, dont elle rappelle qu'elle souligne la collaboration confiante et loyale qui doit s'établir entre les personnes chargées de l'information judiciaire et celles en charge de l'enquête technique.

La circulaire prescrit d'autre part aux procureurs généraux de veiller à ce que le bureau «enquêtes-accidents» soit mis en mesure d'accomplir ses missions, notamment lorsque des mesures d'urgence, telle que la suspension provisoire de l'autorisation de vol, sont à prendre, tout en rappelant les prérogatives du magistrat saisi. C'est ainsi que les enregistreurs de bord doivent en principe être remis aux enquêteurs techniques et que les enquêteurs doivent pouvoir accéder à l'épave avec, dans les deux cas, l'accord du magistrat saisi.

La circulaire précise enfin que, dans le cas d'un événement relevant de l'annexe 13, les enquêteurs de l'Etat d'immatriculation ou de l'Etat d'exploitation doivent, de même, être en mesure d'accomplir les missions que leur assigne la Convention (il est à noter que la circulaire ne mentionne pas le cas des experts de l'Etat du constructeur auquel l'annexe 13 accorde pourtant des prérogatives semblables).

## II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE : OBJECTIFS ET MOYENS

Ces objectifs et moyens sont résumés par l'exposé des motifs de la proposition.

Pour la Commission européenne, le système actuel d'enquête –dont elle rappelle qu'il est régi par l'annexe 13 <sup>(1)</sup>, comporte des imperfections.

La Commission souligne ainsi que *«les enquêtes menées à l'occasion de plusieurs accidents ont montré les difficultés qui peuvent surgir lorsque les législations nationales n'établissent pas une démarcation claire et précise entre l'enquête technique, exclusivement axée sur la prévention des accidents, et l'enquête judiciaire, qui cherche à établir les fautes ou les responsabilités. L'existence de cette double enquête pose un problème très complexe qui pourrait entraver l'enquête technique et que les traditions judiciaires différentes d'un Etat à l'autre ne font qu'amplifier.»*

Elle ajoute que *«ce conflit d'intérêt potentiel pourrait être évité en définissant, de manière très précise, le statut de l'enquête technique et en conférant aux enquêteurs un certain nombre de droits fondamentaux leur permettant de mener à bien leur mission tout en respectant les procédures judiciaires en vigueur. Toute utilisation abusive des informations risque également d'être contreproductive, en ce qu'elle dissuade les parties impliquées dans un accident de coopérer par crainte des actions en justice qui pourraient en résulter, et il convient dès lors de protéger les enquêteurs et leurs travaux contre ce risque d'utilisation abusive. Ainsi, seules les informations concrètes révélées par l'enquête technique devraient pouvoir être utilisées par les autorités judiciaires, à l'exclusion de toutes analyses ou conclusions, qui devraient demeurer du domaine de la prévention des accidents.»*

---

(1) La directive s'attache aux seules enquêtes sur les accidents et incidents de l'aviation civile se produisant sur le territoire de la Communauté européenne -eu égard aux obligations internationales des Etats membres- : c'est cette dernière référence qui renvoie à l'annexe 13. On peut, au demeurant, regretter que n'ait pas été prise en compte, de ce fait, d'une manière ou d'une autre, l'aviation générale, alors que le souci de prévention devrait également prévaloir pour cette dernière.



La Commission exprime ainsi un premier souci : assurer la primauté de l'enquête technique, dont on relèvera la traduction aux articles 5 et 10 de la proposition, présentés ci-après.

Mais elle met également en exergue la nécessité pour les Etats membres de se doter d'un organisme d'enquête permanent et indépendant. L'exposé des motifs de la proposition observe ainsi que *« dans la Communauté, les enquêtes sur les accidents sont effectuées par des instances nationales, dont le schéma d'organisation présente une grande diversité tant sur le plan des ressources humaines et matérielles que de l'indépendance vis-à-vis des autorités aéronautiques nationales. La faible probabilité d'une catastrophe majeure dans un petit Etat membre ne justifie pas la mise en place d'une vaste organisation.*

*Toutefois, dans l'éventualité d'un tel accident, il faudrait pouvoir mobiliser, à brève échéance, les ressources nécessaires. Conformément à la directive de 1980 relative à la future coopération et à l'assistance mutuelle des Etats membres dans les enquêtes sur les accidents d'aéronefs, des organismes d'enquête d'autres Etats membres de la Communauté pourraient certes mettre à disposition leur compétence technique, mais cette coopération pourrait être améliorée si tous fonctionnaient selon des principes de base communs.*

*Pour éviter tout conflit d'intérêt, l'organisme d'enquête devrait être indépendant vis-à-vis de toute partie dont la responsabilité pourrait être, directement ou indirectement, engagée dans un accident.»*

La proposition de directive se propose, en outre, une centralisation des éléments provenant des enquêtes techniques effectuées sur le territoire des Etats membres : elle prévoit ainsi que les rapports et recommandations de sécurité, adressés aux personnes, entreprises ou autorités nationales intéressées (comme l'impose l'annexe 13), le sont également, en copie, à la Commission. La banque de données qui en résulterait pourrait faire double emploi avec celles de l'Organisation de l'aviation civile internationale, mais n'apparaît pas devoir porter préjudice au but poursuivi.

Au delà de ces principes d'organisation, la proposition de directive préconise que la procédure d'enquête soit étendue aux incidents graves, soulignant que *« la mise à l'enquête produira un faisceau de données utiles à la prévention des accidents beaucoup plus large que celui actuellement disponible par les seules enquêtes sur les accidents ».*

Ces différents objectifs sont repris, pour l'essentiel, par les articles 5, 10 et 6 de la proposition de directive. La centralisation des données est, pour sa part, prévue à l'article 9.

L'article 10 –seul article critiqué par l'exposé des motifs de la proposition de résolution de notre collègue Jacques Genton– énonce ainsi que :

*«1. L'analyse et les conclusions tirées de l'enquête ou découlant de celle-ci ne sont pas utilisables pour la détermination de fautes professionnelles ou dans le cadre d'actions en responsabilité.*

*2. Une recommandation de sécurité ne constitue en aucun cas une présomption de faute ou de responsabilité dans un accident ou un incident.*

*3. Les rapports d'enquête ne doivent pas être utilisés à des fins disciplinaires.*

*4. Dans le cadre des articles 5 et 6, les Etats membres prennent les mesures nécessaires afin de protéger les enquêteurs contre toute implication dans des litiges visant à déterminer les fautes ou les responsabilités en cas d'accident ou d'incident.»*

L'article 6 est relatif à l'organisme d'enquête et est axé sur la nécessité d'une coopération entre Etats membres.

L'article 5, pour sa part, intitulé *«statut de l'enquête»* expose les principes suivants :

*«1. Les Etats membres définissent, dans le cadre de leurs systèmes juridiques internes respectifs, un statut juridique de l'enquête permettant aux enquêteurs désignés d'accomplir leur mission, de la manière la plus efficace et dans les délais les plus courts.*

*2. Sans préjudice des procédures judiciaires internes en vigueur et en coopération avec les autres autorités des Etats membres responsables de l'enquête judiciaire, les dispositions visées au paragraphe 1 doivent notamment permettre :*

*- le libre accès au lieu de l'accident ou de l'incident ainsi qu'à l'appareil ou à son épave ;*

*- le prélèvement immédiat et contrôlé de débris ou d'éléments et l'enlèvement de corps aux fins d'examen ou d'analyse ;*

*- l'accès immédiat au contenu des enregistreurs de bord, et de tout autre enregistrement, de même que l'exploitation de ces éléments ;*

*- la réalisation immédiate d'un examen ou de prélèvements sur le corps des victimes ou des personnes impliquées ;*

*- l'audition de témoins ;*

*- le libre accès aux informations pertinentes détenues par le propriétaire, l'exploitant ou le constructeur de l'aéronef et par les autorités responsables de l'aviation civile ou de l'aéronef.»*

On relève, parmi ces différentes prérogatives accordées aux enquêteurs techniques, une disposition tout à fait contraire au code de procédure pénale : l'autorisation donnée aux enquêteurs de procéder à l'enlèvement des corps aux fins d'examen ou d'analyse. Il en est de même des dispositions de l'article permettant en toutes circonstances aux enquêteurs techniques d'accéder à l'épave ou encore de réaliser des prélèvements.

Quant à l'article 10, il est, de même, contraire au droit national, ainsi que le fait observer notre collègue Jacques Genton dans l'exposé des motifs de sa proposition de résolution, en limitant les pouvoirs du juge chargé de statuer sur la responsabilité ainsi que ceux de l'autorité disciplinaire.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, ces différentes critiques ont été exprimées par la représentation française dès la mise en forme de la proposition de directive.

Plus généralement, notre représentation, après avoir fait observer que la France satisfaisait déjà aux dispositions de l'article 6, a, sur l'article 5, rappelé que les règles de la procédure judiciaire, loin de nuire à la qualité des enquêtes techniques, permettaient de garantir la validité des preuves. Elle a ajouté que l'objectif de la Commission : garantir que l'enquête technique ait uniquement pour objet la prévention d'accidents futurs, et non la recherche d'une responsabilité pénale, disciplinaire ou civile –s'il pouvait être approuvé– impliquait, non les moyens proposés par la Commission, mais, au contraire, une étroite collaboration entre les responsables de l'enquête technique et ceux en charge de l'enquête judiciaire dans le respect des dispositions législatives en vigueur. Elle a estimé que cette coopération était seule à même de permettre aux enquêteurs d'assurer leurs missions dans les meilleures conditions.

Ces critiques ont donné lieu à de nouvelles propositions de rédaction présentées à la Commission, qui pourraient être incessamment reprises dans une version remaniée de la proposition.

Dans le même temps, le Parlement européen, saisi dans le cadre de la procédure de coopération, a, de même, préconisé quelques modifications du projet, dont certaines, de nature rédactionnelle, seraient retenues par la Commission.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : PRESERVER LES PREROGATIVES DU JUGE ET UNE LARGE COOPERATION ENTRE ENQUETEURS TECHNIQUES ET ENQUETEURS JUDICIAIRES**

Notre collègue, Jacques Genton, dans l'exposé des motifs de sa proposition de résolution, estime que *«l'adoption de cette directive aurait pour effet de porter atteinte aux pouvoirs du juge pénal, alors même que les traités ne reconnaissent aucune compétence à la Communauté en ce domaine. Elle serait en outre susceptible de rendre très difficile la mise en cause de la responsabilité, tant sur le plan pénal que sur le plan disciplinaire, des auteurs d'accidents.»*

Votre commission des Lois partage ces réserves : elle observe, en premier lieu, que le traité de Rome, et notamment son article 84 sur lequel est fondée la directive, n'attribue à la Communauté aucune compétence dans le domaine pénal.

D'autre part, les dispositions de la proposition de directive apparaissent susceptibles d'entraver très sensiblement l'action du juge pénal, et même de faire échec à l'enquête : quelles peuvent être les investigations du juge si, par exemple, les débris et éléments sont *«prélevés immédiatement»*, comme le permet l'article 5, par les enquêteurs techniques ? N'est-il pas, à l'inverse, comme le fait observer le Gouvernement, plus satisfaisant d'assurer la conservation des preuves par la voie judiciaire, tout en garantissant une coopération étroite entre les personnes chargées de l'enquête judiciaire et celles en charge de l'enquête technique ?

Par ailleurs, priver le juge saisi des questions de responsabilité ou l'autorité disciplinaire d'éléments d'appréciation qui peuvent figurer dans l'enquête technique, ainsi que le prévoit l'article 10, peut faire obstacle à la détermination de certaines fautes.

Critiquable sur ces différents points, la directive apparaît en revanche pouvoir être approuvée sur deux de ses orientations : en insistant sur la prévention, elle met en relief à juste titre, comme la loi française et l'annexe 13, l'impératif de sécurité qui est à la base des recommandations de l'enquête technique ; en posant le principe de l'institution dans tous les Etats d'organes nationaux d'investigation

permanents et indépendants, elle ouvre la voie à une plus grande fiabilité de l'enquête technique, même si dans les Etats les moins importants, la désignation permanente de l'interlocuteur compétent en la matière pourrait être suffisante.

On peut toutefois regretter que la Commission n'ait pas saisi l'occasion de l'examen de ces questions pour donner au rapport technique un tour plus contradictoire : il serait ainsi opportun qu'en annexe aux recommandations de sécurité, figurent, à leur demande, les observations des principaux intéressés. Les articles 7 et 8 de la proposition de directive apparaissent, de ce fait, devoir être complétés sur ce point.

Aussi, sous le bénéfice de ces différentes observations, votre commission des Lois exprime le voeu d'une modification de la proposition de directive selon la proposition de résolution suivante :

## **Proposition de résolution**

**Le Sénat,**

**Vu la proposition d'acte communautaire n° E-126 qui lui a été soumise en application de l'article 88-4 de la Constitution ;**

**Considérant que cette proposition a pour objet, d'une part, d'inciter davantage à la mise en oeuvre dans les Etats membres des principes de l'annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale déterminant les normes applicables aux enquêtes relatives aux accidents et incidents en matière aérienne et, d'autre part, de définir des règles de délimitation des champs respectifs de l'enquête technique et de l'enquête judiciaire ;**

**Considérant que cette proposition préconise à juste titre une meilleure prévention d'accidents futurs par la voie de l'enquête technique et l'institution dans tous les Etats d'organes nationaux permanents et indépendants ouvrant la voie à une plus grande fiabilité de ces enquêtes ;**

**Considérant cependant que son article 5, pouvant être interprété comme assurant la primauté de l'enquête technique, apparaît susceptible d'entraver l'action du juge pénal éventuellement saisi, alors qu'il est préférable de permettre à l'inverse dans ce domaine, dans le respect des dispositions nationales, la conservation des preuves par la voie judiciaire et une coopération étroite entre les personnes chargées de l'enquête judiciaire et celles en charge de l'enquête technique ; que cette coopération doit notamment permettre à ces dernières de mener à bien leur mission de prévention ;**

**Considérant, d'autre part, que l'article 10 de cette proposition peut faire obstacle à la détermination de certaines fautes en privant le juge saisi des questions de responsabilité ou l'autorité disciplinaire d'éléments d'appréciation qui peuvent figurer dans l'enquête technique, alors qu'il convient que ceux-ci puissent disposer dans ce domaine de tous les éléments que le droit national leur permet de prendre en considération ;**

**Considérant enfin qu'il apparaît opportun que les articles 7 et 8 de la proposition de directive soient complétés afin qu'en annexe aux recommandations de sécurité figurent, à leur demande, les observations des principaux intéressés ;**

**Invite le Gouvernement à proposer au Conseil de modifier la proposition n° E-126 dans le sens des considérations qui précèdent.**