

N° 4739

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

sur les enquêtes techniques relatives aux accidents et aux incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et du chemin de fer

* * *

(Dépôt: le 15.12.2000)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (1.12.2000)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	6
4) Commentaire des articles	7

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Transports, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Transports est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi sur les enquêtes techniques relatives aux accidents et aux incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et du chemin de fer.

Palais de Luxembourg, le 1er décembre 2000

Le Ministre des Transports,

Henri GRETHEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– L'objet

1. Les accidents et les incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et du chemin de fer font l'objet d'une enquête technique répondant aux critères de la présente loi.

2. L'enquête technique comporte la collecte et l'analyse de toute information utile sur le déroulement de l'accident ou de l'incident grave, elle en détermine les causes certaines ou possibles ainsi que les effets, et elle apprécie l'efficacité des interventions rendues nécessaires à cause de l'accident ou de l'incident grave. Elle n'a en aucun cas pour objet de déterminer des fautes ou des responsabilités.

3. Les résultats de l'enquête technique sont consignés dans un rapport écrit qui rappelle l'objectif exclusif de l'enquête indiqué à l'alinéa qui précède et qui propose pour autant que possible des recommandations sur les mesures susceptibles de contribuer à éviter à l'avenir la reproduction d'un accident ou incident grave similaire.

L'entité d'enquête prévue à l'article 3 rend public son rapport final dans les meilleurs délais et si possible dans les douze mois suivant la date de l'accident ou l'incident grave. Elle en assure en plus une diffusion appropriée auprès des parties susceptibles de tirer bénéfice des conclusions du rapport en matière de sécurité et elle remet une copie aux autorités chargées de l'enquête judiciaire.

4. Si l'enquête technique concourt avec une enquête judiciaire, les pouvoirs des enquêteurs s'exercent selon les modalités arrêtées au cas par cas, soit par le procureur d'Etat, soit par le juge d'instruction.

Art. 2.– Le champ d'application

1. L'enquête technique doit obligatoirement être effectuée chaque fois

a) que l'accident implique

- un aéronef dans l'espace aérien national ou sur le territoire national,
- du matériel ferroviaire sur le réseau ferré national ou ses embranchements,
- un navire immatriculé au Luxembourg, et

b) que l'accident a causé

- des blessures mortelles qu'ont subies une ou plusieurs personnes à bord de l'aéronef, du navire ou du train, en train d'y monter ou d'en descendre, ou chargées des opérations de chargement ou de déchargement d'un de ces moyens de transport, et qui ont entraîné la mort de celle-ci dans les 30 jours qui suivent la date de cet accident,
- des blessures graves à une ou plusieurs personnes à bord de l'aéronef, du navire ou du train, en train d'y monter ou d'en descendre ou chargées des opérations de chargement ou de déchargement d'un tel moyen de transport, les blessures en question
 - soit nécessitent une hospitalisation de plus de quarante-huit heures de l'une ou de plusieurs des victimes, cette hospitalisation commençant dans les sept jours qui suivent la date à laquelle les blessures ont été subies,
 - soit se traduisent par la fracture d'un os (exception faite des fractures simples des doigts, des orteils ou du nez),
 - soit se traduisent par des déchirures qui sont la cause de graves hémorragies ou de lésions d'un nerf, d'un muscle ou d'un tendon,
 - soit se traduisent par la lésion d'un organe interne,
 - soit se traduisent par des brûlures affectant plus de 5% de la surface du corps,
 - soit résultent de l'exposition vérifiée à des matières infectieuses ou à un rayonnement pernicieux,

sauf s'il s'agit de lésions dues à des causes naturelles, de blessures infligées à la personne par elle-même ou par d'autres ou de blessures subies par un passager clandestin caché hors des zones auxquelles les passagers et l'équipage ont normalement accès.

L'enquête doit également être effectuée lorsque l'accident est intervenu dans les circonstances du présent paragraphe à un aéronef, un navire ou du matériel ferroviaire immatriculé au Luxembourg, qu'il a eu lieu en dehors du territoire de l'Union Européenne, et que les autorités compétentes de l'Etat du lieu de l'accident ne procèdent pas de leur propre chef à une telle enquête.

2. L'enquête technique prévue au paragraphe 1er peut aussi être demandée

- dans le cas d'un accident qui n'a fait que des blessés légers ou des dégâts purement matériels,
- dans le cas d'un incident grave dont les circonstances indiquent qu'un accident a failli se produire,
- pour tout autre accident aérien, ferroviaire et maritime ayant causé des dommages graves à des personnes, à des biens ou à l'environnement.

3. Les enquêtes visées aux paragraphes 1. et 2. sont effectuées sans préjudice des obligations découlant pour le Grand-Duché de Luxembourg des conventions internationales auxquelles il est partie.

4. Des règlements grand-ducaux peuvent déterminer pour les enquêtes techniques relevant de chacun des modes de transport visés à l'article 1er des spécifications complémentaires notamment pour tenir compte de l'évolution du droit communautaire ou dans l'hypothèse où l'enquête est effectuée en dehors du territoire de l'Union Européenne.

Art. 3.– L'institution d'une entité d'enquête

Il est créé une entité d'enquête chargée d'initier et de surveiller les enquêtes techniques dont question à l'article premier.

Cette entité d'enquête est placée sous la tutelle du ministre ayant les transports dans ses attributions, ci-après désigné le ministre.

La composition, le mode de fonctionnement ainsi que les critères de désignation des membres de l'entité d'enquête sont déterminés par règlement grand-ducal.

Le ministre peut charger l'entité d'enquête de toute autre activité se rapportant directement ou indirectement à la mission définie à l'article 4.

Art. 4.– La mission de l'entité d'enquête

L'entité d'enquête fait régulièrement et au moins une fois par an rapport de ses activités au ministre. Elle lui soumet en outre un rapport spécifique à la clôture de chaque enquête qu'elle a menée en vertu de l'article 2, paragraphe premier, ou dont elle a été chargée par le ministre conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe deux ou de l'article 3, alinéa quatre.

Pour chaque enquête à effectuer elle désigne un ou plusieurs enquêteurs qui sont choisis ou non parmi ses membres, et qui doivent disposer des qualifications professionnelles pour exercer la fonction d'enquêteur en relation avec l'accident ou l'incident grave pour lequel il a été désigné.

Selon la nature et la gravité de l'accident ou de l'incident grave, l'enquêteur désigné est autorisé à s'entourer de toutes les informations et aides utiles à l'accomplissement de sa tâche. L'entité d'enquête peut autoriser l'enquêteur désigné à s'assurer le concours d'experts.

L'entité d'enquête peut demander l'assistance d'organismes d'enquête institués ou agréés dans d'autres Etats membres de l'Union Européenne ou déléguer, suivant les circonstances et notamment en raison du lieu de l'accident ou de l'incident grave, la mission d'enquête à un organisme d'enquête reconnu par les autorités d'un autre Etat membre ou non de l'Union Européenne. Dans ces conditions l'entité d'enquête convient avec l'autre organisme d'enquête le principe et les modalités d'une éventuelle assistance de sa part dans le cadre de la mission d'enquête à accomplir.

L'entité d'enquête est chargée de l'archivage adéquat des rapports d'enquête et de toutes les informations et pièces qui s'y rapportent. Ces archives sont accessibles au public dans les conditions à déterminer par règlement grand-ducal.

Art. 5.– Les prérogatives de l'entité d'enquête

L'entité d'enquête accomplit ses missions en toute indépendance par rapport notamment aux instances politiques, administratives et judiciaires aux organes de gestion des modes de transport par air,

par mer ou par rail ainsi qu'aux exploitants concernés par l'accident ou l'incident grave faisant l'objet de l'enquête technique.

Elle ne reçoit, ni ne sollicite d'instructions d'aucune autorité. Elle détermine l'étendue des enquêtes et la procédure à suivre pour effectuer celles-ci.

Les enquêteurs désignés dans les formes de la présente loi bénéficient en particulier des prérogatives légales énumérées ci-après:

- a) avoir librement accès au lieu de l'accident ou de l'incident grave ainsi qu'au moyen de transport impliqué, son contenu ou son épave;
- b) effectuer un relevé immédiat des indices et un prélèvement contrôlé de débris ou d'éléments aux fins d'examen ou d'analyse;
- c) avoir un accès immédiat au contenu des enregistreurs de bord et de tout autre enregistrement, ainsi qu'à l'exploitation de ces éléments;
- d) avoir accès aux résultats d'examens ou de prélèvements effectués sur le corps des victimes;
- e) avoir un accès immédiat aux résultats d'examens ou de prélèvements effectués à la demande de l'autorité judiciaire sur les personnes impliquées dans l'exploitation du moyen de transport impliqué;
- f) procéder à l'audition de témoins;
- g) avoir librement accès aux informations pertinentes détenues par le propriétaire, l'exploitant ou le constructeur du moyen de transport par les autorités responsables ou par les organes de gestion du mode de transport concerné;
- h) exiger, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel, la communication des documents de toute nature relatifs aux personnes, entreprises et matériels en relation avec l'accident ou l'incident grave et concernant notamment la formation et la qualification des personnes, la construction, la certification, l'entretien, l'exploitation des matériels, la préparation du transport, la conduite, et le contrôle du ou des moyens de transport impliqués. Des procès-verbaux sont établis relatifs à la communication des documents visés au présent alinéa.

Les objets et les documents communiqués en vertu du présent article par les enquêteurs sont restitués dès lors que leur conservation n'apparaît plus nécessaire à la détermination des circonstances et des causes de l'accident ou de l'incident grave. La rétention, et le cas échéant l'altération ou la destruction pour les besoins de l'enquête des objets soumis à l'examen ou à analyse n'entraînent aucun droit à l'indemnité.

Dans les limites fixées à cet effet par l'entité d'enquête, les experts qui assistent les enquêteurs désignés bénéficient des mêmes prérogatives. Ils exercent ces prérogatives sous l'autorité du ou des enquêteurs désignés.

Les titres de légitimation des enquêteurs désignés et des experts sont délivrés par le ministre selon des modalités arrêtées par règlement grand-ducal.

Art. 6.– Les modalités d'exécution des enquêtes

Afin de prévenir toute entrave au déroulement de l'enquête, il est interdit à toute personne non indisponible ou étrangère à l'enquête de pénétrer sur le lieu de l'accident ou de l'incident grave.

Il est interdit à toute personne étrangère à l'enquête de modifier l'état des lieux où s'est produit un accident ou un incident grave, d'y effectuer des prélèvements quelconques, de se livrer sur l'aéronef, sur le navire ou sur le matériel ferroviaire ou sur les épaves des engins impliqués à quelque manipulation ou prélèvement que ce soit, de procéder à leur déplacement ou à leur enlèvement, sauf si ces actions sont commandées par des exigences de sécurité ou par la nécessité de porter secours aux victimes.

Les dispositions ci-avant s'appliquent sous réserve des dispositions du code d'instruction criminelle en matière d'enquêtes judiciaires.

En cas d'accident ou d'incident grave l'équipage concerné, le propriétaire ou l'exploitant du moyen de transport impliqué ainsi que les personnes ou entreprises en relation avec l'accident ou l'incident grave et leurs préposés prennent toutes les dispositions de nature à préserver les documents, matériels et enregistrements pouvant être utiles à l'enquête, et notamment à éviter l'effacement de l'enregistrement des conversations, alarmes sonores et autres données lorsque l'aéronef, le navire ou le matériel ferroviaire est muni d'enregistreurs de bord.

Art. 7.– Les responsabilités des membres de l’entité d’enquête, des enquêteurs désignés et des experts

1. Les membres de l’entité d’enquête, ainsi que les enquêteurs désignés et les experts auxquels elle fait appel, sont tenus au secret professionnel. L’article 458 du code pénal est applicable.

2. L’entité d’enquête est habilitée à transmettre déjà en cours d’enquête des informations ayant un caractère confidentiel résultant de l’enquête technique, si elle estime qu’elles sont de nature à prévenir le renouvellement d’un accident ou d’un incident grave, aux autorités responsables, aux organes de gestion du mode de transport concerné par l’accident ou l’incident grave, aux dirigeants des entreprises de construction ou d’entretien du type de moyen de transport concerné ou de ses personnes physiques chargées de la direction des entreprises établies au Grand-Duché de Luxembourg et opérant dans le cadre du mode de transport concerné par l’accident ou l’incident grave.

Toutefois, les informations qui sont couvertes par le secret de l’instruction relative à une enquête judiciaire concomitante, ne peuvent être transmises qu’avec l’accord du procureur d’Etat ou du juge d’instruction.

3. En cours d’enquête, l’entité peut émettre des recommandations de sécurité si elle estime que leur mise en oeuvre dans des délais brefs est de nature à prévenir un autre accident ou incident grave.

Art. 8.– L’information obligatoire relative aux accidents et incidents graves

Tout accident ou tout incident grave qui est survenu dans les conditions de l’article 2 et qui concerne l’un des moyens de transport visés à l’article 1er doit être déclaré sans retard au ministre qui en informe l’entité d’enquête et qui communique à celle-ci, dans les cas où l’enquête est facultative, sa décision de faire procéder ou non à une enquête.

La déclaration doit être faite par le responsable à bord du moyen de transport impliqué, lorsque l’accident ou l’incident a lieu en cours de trajet, et par la personne en charge de surveiller ou de coordonner les opérations, lorsque l’accident ou l’incident grave survient pendant la montée ou la descente des passagers ou pendant le chargement ou le déchargement des marchandises. Les informations minimales que doit contenir la déclaration peuvent être spécifiées par règlement grand-ducal.

Par ailleurs, les préposés des ateliers d’entretien ou de révision sont tenus, dans un délai de dix jours à compter de la constatation dans ces ateliers de défauts résultant d’un accident ou d’un incident grave et susceptibles de compromettre la sécurité du moyen de transport inspecté ou réparé, de déclarer ces défauts au ministre qui en donne sans tarder communication à l’entité d’enquête qui émet un avis sur l’opportunité de procéder à une enquête endéans le mois qui suit la communication.

Art. 9.– Dispositions pénales

Sans préjudice de l’application de l’article 458 du Code pénal en cas d’infraction aux prescriptions des alinéas premier et deux les infractions aux dispositions de l’article 5, alinéas premier, deux et trois, et des articles 6 et 8 de la présente loi sont punies d’un emprisonnement de 8 jours à 5 ans et d’une amende de dix mille un à un million de francs ou d’une de ces peines seulement.

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a entre autres pour objet la transposition en droit national de la directive No 94/56/CEE du Conseil du 21 novembre 1994 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile.

Dans un premier temps on avait songé à transposer les principes contenus dans ladite directive par le biais d'un règlement grand-ducal dans notre droit interne pour le seul secteur de l'aviation civile, mais suite à l'opposition du Conseil d'Etat qui critiquait l'absence de base légale pour procéder de la sorte et l'obligation en résultant de faire adopter les dispositions en cause par une loi, il est apparu judicieux de concevoir le champ d'application de la loi en préparation de façon plus large en vue d'y inclure aussi les autres modes de transports.

Cependant l'idée d'une intégration éventuelle de la navigation intérieure dans le système prévu a été abandonnée alors que la seule navigation intérieure pouvant entrer en ligne de compte se situerait nécessairement sur la Moselle, qui constitue néanmoins en vertu du Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Fédérale d'Allemagne sur le tracé de la frontière commune entre les deux Etats, signé à Luxembourg, le 19 décembre 1984 (loi d'approbation du 27 mai 1988), un territoire commun sous souveraineté commune des deux Etats contractants qui disposent tous les deux du droit de mener des enquêtes en cas d'accident et la loi modifiée du 24 janvier 1990 portant création et organisation d'un tribunal pour la navigation de la Moselle a organisé de ce fait une procédure spéciale de traitement des affaires.

Le maintien et l'amélioration de la sécurité dans les moyens de transport repose en partie sur les enquêtes techniques menées à la suite des accidents et des incidents.

Destinées non à déterminer les fautes ou les responsabilités, mais les causes certaines ou possibles des accidents ou incidents, les enquêtes techniques apportent un retour d'expérience indispensable à l'évolution des aéronefs, trains et navires et de leurs équipements et à l'amélioration de la formation du personnel navigant et aux conditions d'exploitation des opérateurs.

Il convient par conséquent d'introduire dans notre droit national ces dispositions qui peuvent se résumer essentiellement en quatre points: obligation d'une enquête en cas d'accident ou d'incident grave, indépendance fonctionnelle de l'entité chargée des enquêtes, reconnaissance aux enquêteurs de droits fondamentaux leur permettant de mener à bien leur mission dont des pouvoirs d'investigation étendus, et finalement caractère public et obligatoire des rapports d'enquête.

Le principe est posé que tout accident ou incident grave survenu sur le territoire ou dans l'espace aérien national à un aéronef, à du matériel ferroviaire sur le réseau ferré national ou ses embranchements, et à un navire immatriculé au Luxembourg doit ou peut faire l'objet d'une enquête technique. Bien entendu, en cas de besoin, des incidents considérés comme n'étant pas graves peuvent également faire l'objet d'une enquête technique.

Par ailleurs, un accident survenu à l'étranger doit également faire l'objet d'une enquête technique par les autorités luxembourgeoises au cas où l'aéronef, le matériel ferroviaire ou le navire sont immatriculés au Luxembourg et que l'Etat d'occurrence s'abstient ou n'est pas en mesure d'ouvrir une enquête.

A moins d'un besoin permanent en ressources humaines pour ce secteur très spécifique tel que c'est le cas pour les grands pays ayant un volume important en activités aéronautiques, maritimes et disposant d'un grand réseau de chemins de fer, il est inconcevable, et la directive communautaire le reconnaît, qu'une autorité nationale entretienne deux structures parallèles aux effectifs hautement qualifiés et donc coûteux, dans les mêmes domaines de compétence, pour satisfaire à l'exigence de l'indépendance entre les autorités étatiques proprement dites et une autre autorité responsable des enquêtes, ayant besoin de la même expertise professionnelle et des mêmes compétences techniques.

L'indépendance fonctionnelle de l'entité d'enquête instituée au Ministère des Transports est traduite dans le principe selon lequel, dans l'exercice de sa mission d'enquête, l'entité agit en toute indépendance et ne reçoit ou ne sollicite d'instruction d'aucune autorité. Par ailleurs, pour un accident déterminé, ou de façon permanente, le Ministre des Transports garde la possibilité de confier l'enquête à un autre Etat ou à une entité relevant d'un autre Etat.

Par exemple dans le passé pour le domaine de l'aviation civile, le Ministère des Transports s'est référé à une disposition analogue de l'annexe 13 de l'OACI précitée pour confier les enquêtes luxembourgeoises à des enquêteurs étrangers, sur base d'un arrangement conclu avec l'administration étrangère dont relevaient lesdits enquêteurs.

Une telle pratique peut se justifier par le fait du nombre peu élevé d'accidents ou d'incidents au Luxembourg et par conséquent par l'absence de l'expertise professionnelle en la matière des autorités compétentes, et finalement par le caractère de neutralité des experts étrangers vis-à-vis des autorités luxembourgeoises.

Au vu du problème des ressources en équipement humain et en matériel se posant pour notre pays, la faculté prévue à l'article 4 alinéa 4 de demander l'assistance ou de déléguer la mission d'enquête à un organisme d'enquête d'un autre pays peut constituer une solution alternative permettant par ce biais de s'acquitter de l'obligation d'assurer l'indépendance fonctionnelle des enquêteurs des organes étatiques nationaux ou d'autres intérêts pouvant être engagés directement ou indirectement dans un accident ou incident.

Si la continuation de cette pratique bien établie est à recommander, la directive impose néanmoins à l'Etat de mettre sur pied une solution nationale, sans pour autant imposer le recours obligatoire à cette structure nationale.

Comme la directive communautaire, le présent projet de loi se propose également de mettre en exergue comme objectif la prévention de futurs accidents et incidents. A cette fin, une démarcation claire et précise est implicitement établie entre l'enquête technique, exclusivement axée sur la prévention des accidents, et l'enquête judiciaire qui normalement cherche à établir les fautes et les responsabilités.

Les pouvoirs reconnus aux enquêteurs techniques doivent cependant s'exercer en coordination avec ceux dévolus aux autorités judiciaires. Les enquêteurs techniques et les enquêteurs judiciaires peuvent opérer sur les mêmes accidents et doivent donc travailler sur des éléments identiques même si leur objectif est différent.

L'enquête technique débouche sur un rapport qui est rendu public. Le rapport comporte pour autant que possible également des recommandations de sécurité ce qui est de la plus haute importance pour la prévention des accidents.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

Cet article arrête le principe de l'enquête technique à réaliser en cas d'accident ou d'incident grave survenu dans les différents moyens de transport visés par la loi. Il précise son objet tout en excluant de celui-ci la détermination des fautes ou des responsabilités et détermine la forme, le contenu et la diffusion du rapport d'enquête final.

Ad article 2

Cet article définit les cas dans lesquels une enquête technique doit obligatoirement être effectuée (paragraphe 1) et ceux dans lesquels elle n'est que facultative (paragraphe 2).

Ad articles 3 et 4

L'institution ainsi que la mission de l'entité d'enquête sont prévues par ces dispositions qui laissent cependant à un règlement grand-ducal le soin de déterminer la composition, le mode de fonctionnement ainsi que les critères de désignation des membres de l'entité d'enquête.

La possibilité prévue de demander l'assistance ou même de déléguer, la mission d'enquête à un organisme d'enquête étranger dûment reconnu par les autorités de cet Etat, permet d'échapper à une mise en place coûteuse de vastes organisations dans les divers domaines des moyens de transport concernés d'autant plus que les catastrophes majeures dans un petit Etat sont heureusement peu nombreuses.

Ad article 5

Le principe de l'indépendance de l'entité d'enquête vis-à-vis de toutes les autres instances ou organes étatiques constitue une disposition clé de la loi alors que ceux-ci peuvent être concernés d'une manière ou d'une autre par un accident ou un incident ainsi que d'une manière générale à l'encontre de toute partie dont la responsabilité pourrait être, directement ou indirectement, engagée dans un accident ou incident. L'article précise en outre les pouvoirs des enquêteurs techniques, qui résident essentiellement

dans le droit d'accès au site de l'accident et à l'épave ainsi que dans le droit d'obtenir communication des différents documents détenus par toute personne concernée et des résultats d'éventuels examens et prélèvements de nature médicale.

Pour éviter toute possibilité de litige relative aux objets remis à l'entité d'enquête dans le cadre de ses investigations tout droit d'être indemnisé en cas de rétention, altération ou destruction a été exclu.

Ad article 6

Bien que les dispositions de cet article ne figurent pas dans la directive communautaire, il est jugé utile de les inclure dans notre texte national avec l'objectif de renforcer davantage les effets recherchés.

Ad article 7

Cet article stipule le principe du secret professionnel des personnes chargées de l'enquête. En même temps, il définit les cas où, en fonction de la nature des informations, leur diffusion est déjà autorisée en cours d'enquête dans l'intérêt de la prévention d'accidents ou d'incidents futurs.

Ad article 8

L'article visé rend la déclaration de tout accident ou incident grave intervenu dans les conditions de l'article 2 obligatoire et détermine les cas où une telle déclaration doit être effectuée en dehors des conditions prévues à l'article 2.