

**N° 4739<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**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**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(23.10.2001)

En date du 19 décembre 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait transmettre au Conseil d'Etat pour avis le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Transports. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que la directive 94/56/CE qu'il s'agit de transposer.

Le projet de loi a été accompagné d'un projet de règlement grand-ducal portant des spécifications complémentaires relatives aux enquêtes techniques relatives aux accidents et aux incidents graves survenus dans le domaine de l'aviation civile et portant modification d'autres dispositions.

Un projet de règlement grand-ducal portant des spécifications complémentaires relatives aux enquêtes techniques relatives aux accidents et aux incidents graves survenus dans le domaine du transport maritime est parvenu au Conseil d'Etat le 2 juillet 2001.

Le Conseil d'Etat a également pu prendre connaissance de l'avis de la Chambre de commerce qui lui a été communiqué le 21 février 2001.

Le présent projet de loi a d'abord pour objet de transposer la directive No 94/56/CE du Conseil du 21 novembre 1994 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile. Le Conseil d'Etat note que l'article 12 de cette directive dispose que „les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 21 novembre 1996“.

En date du 10 mars 1998, le Conseil d'Etat avait été saisi d'un projet de règlement grand-ducal (*Doc. parl. No 4421*) établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile, pris sur base de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports. Considérant que les dérogations aux législations en vigueur portaient sur des domaines pour lesquels le pouvoir exécutif n'avait pas reçu l'habilitation du pouvoir législatif, le Conseil d'Etat avait invité le Gouvernement à élaborer un projet de loi en vue de la transposition de la directive en question.

Le projet de loi dépasse néanmoins le cadre de la directive dans la mesure où son champ d'application s'étend, à côté de l'aviation civile, à d'autres modes de transport, à savoir les transports maritimes et le chemin de fer. Le Conseil d'Etat ne conteste pas fondamentalement cette approche, même si une loi spécifique réservée à la seule aviation civile, transposant la directive visée, avait contribué à plus de clarté juridique.

Le Conseil d'Etat note que le projet de règlement grand-ducal relatif à l'aviation civile vise également à transposer certaines dispositions de la directive en question.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1er*

Cet article définit l'objet du projet de loi. L'ancien texte du projet de règlement grand-ducal comportait un premier paragraphe repris de la directive qui définissait l'objet général du projet de loi. Le Conseil d'Etat propose de reprendre ce libellé, de sorte que l'article 1er en sera formulé comme suit:

**„Art. 1er.– L'objet**

La présente loi a pour objet d'améliorer la sécurité dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et des chemins de fer. L'objectif exclusif est la prévention d'accidents ou d'incidents dans ces domaines.“

Le Conseil d'Etat avait soulevé dans son précédent avis, émis le 23 mars 1999, les risques de conflits de compétence, notamment avec les enquêtes judiciaires. Afin de minimiser ces risques, il est important de préciser que l'objectif exclusif de ces enquêtes est de prévenir d'autres accidents. Elles ne peuvent donc pas interférer avec les enquêtes judiciaires et ne visent pas à déterminer les fautes ou les responsabilités ce qui est du ressort de ces dernières. Cela est précisé en deux endroits dans la directive.

Le Conseil d'Etat propose de faire figurer le quatrième paragraphe de cet article plutôt dans l'article 6 qui concerne les modalités d'exécution des enquêtes.

### *Article 2*

Cet article définit le champ d'application du présent projet. Il établit d'abord 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.

Si le Conseil d'Etat ne se prononce pas contre l'extension de l'enquête technique à deux secteurs additionnels du transport, à savoir le chemin de fer et la navigation maritime, il se demande dans quelle mesure, pour ces deux secteurs, il existe d'ores et déjà des dispositions conventionnelles applicables en cas d'accident. C'est notamment le cas pour le transport maritime dont les accidents peuvent produire, en dehors de blessures graves ou mortelles, des dommages graves à l'environnement. D'ailleurs, le paragraphe 3 précise que les enquêtes sont effectuées sans préjudice des obligations découlant pour le Grand-Duché de Luxembourg des conventions internationales auxquelles il est partie. L'exposé des motifs ne fournit pourtant aucune information à ce sujet.

La disposition au paragraphe 1, point b) qui rend une enquête obligatoire quand un accident est intervenu 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, devrait plutôt figurer dans le paragraphe 3. Elle ne prend évidemment pas en question l'éventualité d'un refus de cet Etat tiers.

L'article sous revue reprend par ailleurs quelques définitions de la directive concernant les effets d'un accident. Celles fournies par le projet de loi ne sont pourtant pas identiques à celles énumérées dans l'article 1er du règlement qui reproduit exactement les définitions de la directive. Il en découle une certaine insécurité juridique. L'article 2 du projet de loi dispose que l'enquête technique doit obligatoirement être effectuée lorsque l'accident a causé des blessures mortelles ou des blessures graves. Elle peut aussi être demandée dans le cas d'un accident qui n'a fait que des blessés légers ou des dégâts purement matériels. La définition de l'accident n'est donc pas exactement la même dans les deux textes, ce qui n'est pas admissible, d'autant plus qu'il n'existe, en cas de certains dégâts matériels, selon la directive, pas seulement une possibilité de décider une enquête technique, mais clairement une obligation. Dans le cas présent, le projet de règlement va plus loin que le projet de loi. Le Conseil d'Etat ne peut accepter cette confusion qui ne correspond pas à une transposition correcte de la directive.

Les incidents graves doivent obligatoirement faire l'objet d'une enquête technique, conformément à l'article 4 de la directive.

Le Conseil d'Etat se demande également ce qui peut bien distinguer un accident grave, tel que défini dans le paragraphe 1er, d'un accident ayant causé des dommages graves à des personnes. Tout au plus peut-on considérer le dommage grave à l'environnement comme une notion supplémentaire non prévue.

Il faut donc, pour le moins, ajouter au point b) un troisième tiret libellé comme suit:

- „des dommages ou une rupture structurelle
- qui altèrent ses caractéristiques de résistance structurelle,
- qui devraient normalement nécessiter une réparation importante ou le remplacement de l'élément endommagé.“

Il faut en outre ajouter un point c) formulé de la manière suivante:

- „c) qu'un incident grave s'est produit dont les circonstances indiquent qu'un accident a failli se produire.“

Le paragraphe 2 doit en conséquence être modifié pour être cohérent avec le texte amendé du projet de loi et des obligations découlant de la directive:

- „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 matériels autres que ceux mentionnés au paragraphe 1, b) du présent article;
- dans le cas de tout autre incident;
- pour tout autre accident ayant causé des dommages à des biens ou à l'environnement.“

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs d'amender le paragraphe 4 comme suit:

- „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.“

### *Article 3*

Cet article institue l'entité d'enquête. D'après l'alinéa 2 de cet article, l'entité d'enquête est placée sous la tutelle du ministre ayant les Transports dans ses attributions. Cette description ne semble pas tout à fait compatible ni avec le principe d'indépendance souligné par la directive ni par l'article 5 du présent projet de loi. La tutelle équivaut à un contrôle exercé par le ministre, ce qui serait contraire au principe d'indépendance.

Le Conseil d'Etat propose dès lors la formulation suivante pour l'alinéa 2:

- „L'entité d'enquête [est placée auprès] du ministre ayant les Transports dans ses attributions, ci-après désigné le ministre. Le ministre désigne ses membres.“

Le Conseil d'Etat constate que, selon l'alinéa 3, la composition, le mode de fonctionnement ainsi que les critères de désignation des membres sont déterminés par règlement grand-ducal. Si cette approche peut être acceptée, il s'étonne qu'aucun projet de règlement grand-ducal relatif à ces dispositions ne soit joint au projet de loi. Faute de ce règlement, l'entité d'enquête ne pourra pas être matériellement créée, ce qui signifie que les conditions d'une transposition correcte de la directive ne sont pas remplies. Ces modalités auraient pour le moins dû être incluses, pour ce qui concerne l'aviation civile, dans le projet de règlement afférent.

### *Article 4*

Cet article précise les missions de l'entité d'enquête.

La mission fondamentale de l'entité d'enquête n'est sûrement pas de faire régulièrement et au moins une fois par an rapport de ses activités au ministre. Il ne peut s'agir là que d'une activité annexe.

Le Conseil d'Etat propose de rédiger le premier alinéa de la manière suivante:

- „Lorsque l'entité d'enquête a mené une enquête en vertu de l'article 2 ou qu'elle a été chargée par le ministre conformément à l'article 3, elle soumet au ministre son rapport à la clôture de chaque enquête si possible, dans les douze mois suivant la date de l'accident. En outre, elle fait régulièrement et au moins une fois par an rapport de ses activités au ministre.“

Concernant la publicité des rapports abordée dans le cinquième alinéa de cet article, le Conseil d'Etat note qu'il est proposé de prendre un règlement grand-ducal afin d'en déterminer les conditions. Ce règlement grand-ducal n'est pas non plus disponible. Le Conseil d'Etat se doit de rappeler que la directive, dans son article 7, dispose que „l'organisme ou l'entité d'enquête rend public le rapport d'accident final dans les meilleurs délais et, si possible, dans les douze mois suivant la date de l'accident“.

Comme le projet de règlement grand-ducal dont le Conseil d'Etat est saisi n'aborde pas cette question, il faut se demander si la directive est à ce stade correctement transposée. Ou bien ce règlement

devra être pris dans les meilleurs délais ou bien le texte du projet de loi doit refléter la disposition de la directive de la manière suivante, l'ajout visant à compléter l'alinéa 5 sous revue:

„L'entité d'enquête rend public le rapport d'accident final, si possible, douze mois suivant la date de l'accident.“

Dans le libellé de ce même alinéa, l'expression „Cet archive est accessible“ reste à mettre au pluriel.

#### *Article 5*

Cet article concerne les prérogatives de l'entité d'enquête. L'article confirme d'abord l'indépendance de l'entité d'enquête.

Le Conseil d'Etat propose de refondre cet article en trois paragraphes, libellés de la façon suivante:

„1. L'entité d'enquête accomplit ses missions en toute indépendance par rapport notamment aux autorités administratives et par rapport à toute autre partie dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission qui lui a été confiée.

De ce fait, elle ne reçoit et ne sollicite d'instructions d'aucune autorité, ou d'aucun organisme dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission qui lui a été confiée. Elle détermine l'étendue des enquêtes et la procédure à suivre pour effectuer celles-ci.

2. Les enquêteurs désignés conformément à la présente loi bénéficient (...)

3. Les objets et les documents communiqués (...)

#### *Article 6*

Cet article établit les modalités d'exécution des enquêtes. Le Conseil d'Etat propose d'y insérer la disposition relative aux relations éventuelles avec une enquête judiciaire. Etant donné qu'il s'agit d'enquêtes de nature différente et que le pouvoir judiciaire ne peut pas interférer dans l'enquête technique menée par l'entité, il faut néanmoins veiller à ce que l'enquête technique n'entrave pas l'enquête judiciaire menée sur base des dispositions afférentes du code d'instruction criminelle.

Le Conseil d'Etat propose de compléter le troisième alinéa par la disposition du paragraphe 4 de l'article 1er:

„Si l'enquête technique concourt avec une enquête judiciaire, les pouvoirs des enquêteurs techniques s'exercent selon les modalités pratiques arrêtées de cas en cas, soit par le procureur d'Etat, soit par le juge d'instruction.“

Afin de mieux régler le cas où une enquête judiciaire intervient au même moment qu'une enquête technique et afin d'éviter toute confusion, en s'inspirant de la solution en droit français, le Conseil d'Etat propose de compléter cette disposition de la manière suivante:

„En cas d'ouverture d'une enquête judiciaire, les enquêteurs techniques sont pour le moins informés des opérations d'expertise diligentées par l'autorité judiciaire compétente. Ils ont le droit d'y assister et d'exploiter les constatations faites dans le cadre de ces opérations pour les besoins de l'enquête technique.“

#### *Article 7*

Cet article détermine les responsabilités des membres de l'entité d'enquête, des enquêteurs désignés et des experts. Il étend le secret professionnel prévu à l'article 458 du code pénal à ceux chargés de l'exécution d'une enquête technique, sous réserve des paragraphes 2 et 3.

#### *Article 8*

Cet article instaure une information obligatoire relative aux accidents et incidents graves.

Etant donné que l'article 4 de la directive 94/56/CE prévoit que tout accident ou incident grave fait l'objet d'une enquête, le caractère facultatif d'une enquête ne se pose pas. Le Conseil d'Etat propose de rédiger le premier alinéa de la manière suivante pour le mettre en conformité, d'une part, avec la rédaction de l'article 2 et, d'autre part, avec la directive:

„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 aussitôt l'entité d'enquête afin qu'elle puisse procéder immédiatement à une enquête technique.“

Concernant le deuxième alinéa, le Conseil d'Etat note que le règlement grand-ducal reprend les informations minimales que doit contenir la déclaration.

Le troisième alinéa crée une obligation pour les préposés des ateliers d'entretien ou de révision de transmettre toute information relative à des défauts résultant d'un accident ou d'un incident grave au ministre.

Comme il s'agit en l'occurrence d'accident ou d'incident grave, la question de l'opportunité d'une enquête ne se pose pas. L'entité doit procéder à une enquête technique. Le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante pour le troisième alinéa:

„Les préposés des ateliers d'entretien ou de révision sont tenus, dans un délai de trois jours à compter de la constatation dans ces ateliers de défauts résultant d'un accident ou d'un incident grave et susceptible 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 afin qu'elle puisse procéder à une enquête technique.“

#### *Article 9*

Cet article contient les dispositions pénales. Celles-ci ne s'appliquent qu'aux tiers, les autorités judiciaires étant soumises à un régime spécial.

Etant donné que l'article 7 prévoit l'application de l'article 458 du code pénal, il n'y a pas besoin de le rappeler dans cet article. Le Conseil d'Etat considère qu'il faut préciser les infractions aux dispositions de l'article 5.

Il propose la rédaction suivante:

#### **„Art. 9.– Dispositions pénales**

Les infractions aux dispositions de l'article 5, qui consistent soit à s'opposer à l'exercice des fonctions dont sont chargés les enquêteurs techniques, soit à refuser de leur communiquer les enregistrements, les matériels, les renseignements et les documents utiles, en les dissimulant, en les altérant ou en les faisant disparaître, ainsi que des articles 6 (alinéas 1er, 2 et 4) 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.“

\*

Sous réserve des observations et des propositions d'amendement qui précèdent, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 octobre 2001.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

