



16 août 2011

AVIS I/44/2011

relatif au projet de règlement grand-ducal établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et abrogeant

- a) les articles 1 à 5 et l'annexe 1 du règlement grand-ducal du 20 mars 2002 portant des spécifications complémentaires relatives aux enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans le domaine du transport;
- b) l'article 7 du règlement grand-ducal du 28 juin 2002 transposant la directive 1999/35/CE du Conseil du 29 avril 1999 relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse.

..... AVIS

Par lettre du 26 juillet 2011, Réf. : plr/lw/rgd sect. transp. Marit. – dir. 2009/18, Monsieur Jeannot Krecké, ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, a soumis le présent projet de règlement grand-ducal à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Contexte du projet de règlement grand-ducal

1. La loi du 30 avril 2008 portant création de l'Administration des Enquêtes Techniques a pour but de renforcer la prévention des accidents pour tous les modes de transport et pour tous les types de réseaux afin d'assurer partout et à tous les usagers les mêmes conditions de sécurité. Le principal objectif étant de sécuriser les infrastructures de transport, d'organiser un retour d'expérience après les accidents et d'éviter que les catastrophes ne se renouvellent.

2. La directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établit les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes. La directive pose plus explicitement l'objectif de maintenir un niveau général de sécurité élevé dans le secteur des transports maritimes en Europe et de tout mettre en œuvre afin de réduire le nombre d'accidents et d'incidents de mer. L'organisation diligente d'enquêtes techniques sur les accidents de mer améliore la sécurité maritime et contribue à prévenir la répétition de tels accidents qui entraînent la perte de vies humaines, la perte de navires et la pollution de l'environnement marin. Il importe que les enquêtes de sécurité sur les accidents et incidents impliquant des navires de mer ou d'autres navires dans des zones portuaires ou d'autres zones maritimes réglementées soient effectuées de manière objective afin d'établir de façon probante les circonstances et les causes de ces accidents ou incidents. Les enquêtes sont à mener par des enquêteurs qualifiés, sous le contrôle d'un organisme ou d'une entité indépendant(e), dotés des compétences nécessaires afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

3. Le présent projet de règlement grand-ducal, pris en exécution de la loi précitée du 30 avril 2008 portant création de l'Administration des Enquêtes Techniques (AET) relatives aux accidents et aux incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports fluviaux et maritimes et des chemins de fer, a donc pour objet de transposer cette directive 2009/18/CE en droit national et d'apporter des précisions supplémentaires pour le seul domaine du transport maritime et de placer certaines définitions dans le contexte de la terminologie spécifique utilisée dans ce domaine au niveau international et européen.

2. Contenu du projet de règlement grand-ducal

4. Le projet de règlement grand-ducal reprend fidèlement les termes de la directive précitée qui porte sur deux aspects principaux : d'une part renforcer la prévention des accidents et des pollutions, et, d'autre part assurer une réponse plus efficace après accident.

5. Concrètement, le projet de règlement grand-ducal indique à l'article premier son objet qui englobe l'amélioration de la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires. Il s'agit de réduire les risques d'accidents de mer par l'organisation d'enquêtes de sécurité et par l'analyse des accidents et incidents de mer. Suite à la détermination des causes des accidents et incidents, la réglementation a pour objectif de proposer les mesures correctives sur la base des conclusions tirées des enquêtes diligentées.

Le texte rappelle au paragraphe 2 de l'article premier le principe en vertu duquel les enquêtes effectuées n'ont pas pour but de déterminer les responsabilités ou d'attribuer les fautes. Le projet poursuit en prévoyant que « *Néanmoins l'Administration des enquêtes techniques (AET) ne s'interdit pas, du fait qu'il est possible de déterminer les fautes ou les responsabilités à partir des conclusions, de rendre pleinement compte des causes de l'accident ou de l'incident de mer* ».

Comme l'exclusion de la détermination des fautes et responsabilités au moyen des enquêtes est d'ores et déjà affirmée dans la première phrase de ce paragraphe, la CSL propose de procéder ensuite par analogie au libellé de la loi du 30 avril 2008 en simplifiant dans le sens suivant : « En vue de rendre pleinement compte des causes de l'accident ou de l'incident de mer, l'enquête diligentée par l'Administration des enquêtes techniques (AET) comporte la collecte et l'analyse de toute information utile sur le déroulement de l'accident ou de l'incident.»

6. Le champ d'application du projet de règlement grand-ducal (article 2) s'étend aux accidents et incidents de mer qui impliquent des navires battant pavillon d'un Etat membre, qui surviennent dans la mer territoriale ou les eaux intérieures des Etats membres ou qui mettent en jeu d'autres intérêts importants desdits Etats. Ne sont pas visés les accidents et incidents impliquant les navires de guerre ou des navires utilisés exclusivement à des fins gouvernementales non commerciales, les navires qui ne sont pas propulsés par des moyens mécaniques, les yachts, les bateaux de plaisance, les bateaux de navigation intérieure, les bateaux de pêche et les unités fixes de forage au large.

7. L'article 3 reprend à la lettre les définitions des principales notions prévues par la directive.

8. Les enquêtes de sécurité sont soit menées par des organismes étrangers, où l'AET assistera les autres Etats ou les délégations, soit sous la responsabilité de l'AET qui coordonnera alors les activités des organismes d'enquête.

9. Est prévue une obligation d'enquêter lors de la production d'un accident de mer très grave impliquant un navire battant pavillon luxembourgeois, survenant dans sa mer territoriale ou ses eaux intérieures, quel que soit le pavillon du ou des navires impliqués dans l'accident ou touchant d'importants intérêts du Luxembourg, quel que soit le lieu de l'accident et le pavillon du ou des navires impliqués. ***Bien qu'étant consciente que le texte du projet ne fait que reprendre le libellé de la directive à transposer, notre Chambre préconise la suppression de la référence pour le Luxembourg à « sa mer territoriale ou ses eaux intérieures » (Art 5 §1 b)).***

10. En cas de survenance d'un accident grave, l'AET effectue une évaluation préalable en vue de décider de la nécessité de procéder ou non à une enquête de sécurité. Si elle décide de ne pas effectuer une enquête approfondie de sécurité, les motifs de cette décision sont enregistrés et notifiés à la Commission européenne.

11. Dans les deux cas, l'AET tient compte de la gravité de l'accident, du type de navire et/ou de cargaison impliqués, et de la possibilité que les conclusions de l'enquête puissent conduire à la prévention d'accidents et d'incidents à l'avenir.

12. Dans le cas de tout autre accident ou incident de mer, l'AET décide de la nécessité de procéder ou non à une enquête de sécurité.

La Chambre des salariés constate que l'AET dispose d'un pouvoir d'appréciation pour entamer ou non une enquête en cas de survenance d'un simple incident. Or, étant donné qu'une multiplication d'incidents a priori anodins comporte néanmoins un risque non négligeable d'aboutir à terme à un accident et comme il s'agit ainsi d'un domaine ayant trait à la sécurité maritime où la vie d'êtres humains est potentiellement en cause, notre Chambre professionnelle demande l'introduction dans le projet de règlement grand-ducal d'une disposition additionnelle prévoyant au moins une obligation explicite de motivation à charge de l'AET, lorsqu'elle décide de ne pas donner de suites en cas de survenance de toute sorte d'incidents. Une telle disposition aurait ainsi l'avantage de répertorier l'ensemble des incidents occasionnés en vue de garantir en toute transparence la sécurité dans le domaine de la

circulation maritime. Par ailleurs, les leçons tirées le cas échéant des incidents permettent également d'alimenter les recommandations de sécurité que la Commission européenne est amenée à formuler sur la base de l'analyse des informations et des résultats globaux de toutes les enquêtes de sécurité menées.

13. Le texte prévoit que la portée et les modalités pratiques de la conduite d'enquêtes de sécurité sont déterminées par l'organisme d'enquête de l'Etat principalement responsable de l'enquête, en collaboration avec les organismes équivalents des autres Etats ayant d'importants intérêts en jeu. L'enquête suit la méthodologie commune définie conformément au règlement communautaire 1406/2002. L'enquête est ouverte dès que possible après la survenance de l'accident ou de l'incident de mer et, en tout état de cause, dans un délai de deux mois au plus tard.

14. Le futur règlement grand-ducal pose le principe de l'unicité de l'enquête et fixe les règles de détermination par accord commun de l'Etat membre principalement responsable de l'enquête. Le texte prévoit ensuite la collaboration entre cet Etat qui conduit l'enquête et les autres Etats ayant d'importants intérêts en jeu.

En cas d'implication d'un transbordeur roulier ou d'un engin à passagers à grande vitesse, il appartient à l'Etat membre dans la mer territoriale ou les eaux intérieures duquel l'accident ou l'incident est survenu ou à l'Etat dans les eaux duquel ce navire est passé en dernier lieu de lancer l'enquête de sécurité.

Pour le cas où est impliqué un Etat tiers, le projet de règlement grand-ducal prévoit des règles de coopération avec les pays tiers ayant d'importants intérêts en jeu. L'AET coopère aux enquêtes de sécurité menées par les pays tiers, qui sont eux aussi autorisés à participer à une enquête conduite par un Etat membre.

Lorsqu'un pays tiers conduit une enquête de sécurité à laquelle participent un ou plusieurs Etats membres, ces derniers peuvent décider de ne pas mener une enquête de sécurité en parallèle, à condition que l'enquête de sécurité dirigée par le pays tiers soit conduite conformément au code de l'OMI pour la conduite des enquêtes sur les accidents et les incidents de mer.

15. L'article 8 du projet de règlement grand-ducal prévoit des dispositions spéciales applicables à l'AET dans le domaine maritime :

- L'AET veille à ce que les différents enquêteurs aient des compétences opérationnelles et une expérience pratique suffisantes dans le domaine en cause. Dans le cadre des attributions des enquêteurs, l'AET leur garantit notamment un libre accès au lieu de l'accident ou de l'incident ainsi que le droit d'obtenir sans délai les informations pertinentes relatives aux données du navire, aux preuves, analyses, expertises, témoignages, etc.
- L'AET est autorisée à agir immédiatement lorsqu'elle est informée d'un accident maritime et elle doit obtenir des moyens suffisants pour exercer ses fonctions en toute indépendance.

16. L'article 9 du projet de règlement grand-ducal prévoit, par référence à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, des garanties de confidentialité des informations relatives aux personnes impliquées dans l'accident ou l'incident de mer, de l'identité et des dépositions de témoins et autres déclarations, comptes rendus et notes enregistrés ou reçus par l'AET au cours de l'enquête de sécurité.

17. L'AET participe au cadre de coopération permanente en collaboration avec la Commission et les organismes d'enquête de sécurité respectifs des autres Etats membres.

18. Les activités d'enquête faisant intervenir plusieurs Etats membres sont gratuites. Le recours à l'assistance d'une Etat membre qui ne participe pas à l'enquête de sécurité donne lieu au remboursement des frais encourus.

19. Le projet de règlement grand-ducal prévoit encore un régime spécifique relatif à l'obligation de préservation des preuves à charge des parties intéressées.

Notre Chambre souhaiterait obtenir des précisions quant aux personnes ou entités effectivement et concrètement visées -aussi aux différents autres endroits du texte projeté- par la notion de « parties intéressées ».

20. Par ailleurs sont prévues des dispositions particulières relatives aux rapports sur les accidents par référence à un modèle prévu à l'annexe I du projet de règlement grand-ducal. Un rapport final à destination du public et plus particulièrement du secteur maritime comportant les conclusions, voire les recommandations, doit être publié dans un délai de 12 mois. Si la présentation du rapport final s'avère impossible endéans ce délai, un rapport intermédiaire est publié dans les 12 mois qui suivent la date de l'accident.

Pour les enquêtes de sécurité ne se rapportant pas à un accident très grave ou grave, il existe la possibilité de procéder par la publication d'un rapport simplifié des conclusions qui ne sont pas susceptibles de conduire à la prévention d'accidents et d'incidents futures.

La Commission européenne obtient communication d'une copie du rapport final, intermédiaire ou simplifié.

21. A la suite des enquêtes de sécurité, les parties intéressées par l'enquête ont l'obligation de veiller à ce que les recommandations de sécurité formulées par l'AET ou l'organisme d'enquête de l'Etat responsable de l'enquête soient dûment prises en considération et, le cas échéant, fassent l'objet d'un suivi adéquat.

L'AET ou la Commission formulent, s'il y a lieu, des recommandations de sécurité en se fondant sur une analyse succincte des informations et sur les résultats globaux de toutes les enquêtes de sécurité menées.

22. Le projet consacre encore un système d'alerte précoce : si des mesures urgentes doivent être prises au niveau communautaire pour prévenir d'autres accidents, l'AET en informe sans tarder la Commission européenne, qui lance alors un message d'alerte à l'attention des autorités compétentes de tous les autres Etats membres, des professionnels du secteur maritime et de toute autre partie intéressée.

23. Le projet de règlement grand-ducal reprend à l'article 17 le texte de la directive prévoyant que les données sur les accidents et les incidents de mer sont stockées et analysées dans la base de données électronique européenne « Plate-forme européenne d'informations sur les accidents de mer » (European Marine Casualty Information Platform-EMCIP), établie et gérée par la Commission européenne. Le projet prévoit que le Ministre déterminera les autorités pouvant consulter cette base de données. La communication à la Commission de données recueillies dans le cadre des enquêtes de sécurité s'opère conformément au schéma de la base de données prévu à l'annexe II.
La base de données étant susceptible de répertorier des données sensibles concernant notamment les victimes des accidents et incidents de mer, la CSL estime utile de solliciter l'avis de la Commission nationale de protection des données.

24. Il est finalement fait référence au respect par le Luxembourg du principe de traitement équitable des gens de mer conformément aux directives de l'OMI.

25. Toute infraction aux dispositions de la nouvelle réglementation est sanctionnée pénalement sur la base de l'article 11 de la loi du 30 avril 2008.

Notre chambre professionnelle se pose la question de savoir si l'artifice rédactionnel retenu par l'article 19 du projet de règlement grand-ducal pourra suffire à faire garantir le respect des dispositions spécifiques prévues pour le domaine maritime à travers le présent texte.

26. Le présent projet de règlement grand-ducal abroge les articles 1 à 5 et l'annexe 1 du règlement grand-ducal du 20 mars 2002 portant des spécifications complémentaires relatives aux enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans le domaine du transport, de même que l'article 7 du règlement grand-ducal du 28 juin 2002 transposant la directive 1999/35/CE du Conseil du 29 avril 1999 relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse.

27. Dans un souci de prévisibilité de la règle de droit, la CSL sollicite de s'accorder sur une présentation cohérente du texte du futur règlement grand-ducal et demande qu'il soit ainsi toujours fait référence explicite à la « loi du 30 avril 2008 » lorsque sont visées les dispositions y afférentes.

* * *

Sous réserve de la prise en considération des remarques ponctuelles formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés approuve le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Luxembourg, le 16 août 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.