



N° 2673

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2010.

PROPOSITION DE LOI

*relative au renforcement de la transparence de l'information en matière de **sécurité du transport aérien civil** et à la mise en œuvre de la réglementation européenne relative aux enquêtes accidents,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Odile SAUGUES et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2),

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon, Danielle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent

Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Gilles Coquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Michel Delebarre, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Odette Duriez, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Catherine Génisson, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Martine Pinville, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhel, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo et Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La sécurité aérienne est une préoccupation permanente des pouvoirs publics, nationaux comme européens. Avec la mise en place de l'Agence européenne de la sécurité aérienne et la politique dite de « ciel unique », l'Union européenne exerce aujourd'hui l'essentiel des prérogatives réglementaires dans ce domaine, le contrôle de la bonne application des règlements relevant des autorités nationales.

Malgré une réglementation très rigoureuse, les catastrophes aériennes, qui ces dernières années ont touché le pavillon français, viennent malheureusement rappeler aux autorités que la sécurité est un combat quotidien.

La recherche des causes des accidents aériens est souvent longue et complexe ce qui, dans une société qui privilégie l'information instantanée et simple, ouvre la voie à toutes les rumeurs relayées, bien sûr, par internet.

En France, cette suspicion est accentuée par le fait que la carrière des plus hauts responsables français de l'aviation civile débute souvent dans l'administration de l'État avant de se poursuivre dans des sociétés privées du secteur aérien.

En outre, une conception restrictive du secret industriel et commercial évite d'évoquer publiquement les problèmes relevés par les autorités de contrôle de l'aviation civile au cours de leurs inspections, accentuant ainsi pour le grand public le sentiment d'opacité du secteur aérien.

Au moment où le transport aérien civil traverse une des crises les plus graves de son histoire, il doit opérer une révolution culturelle, en acceptant de jouer le jeu de la transparence, comme l'a fait depuis quelques années le secteur de l'énergie nucléaire. En effet, dans ce domaine de haute technologie devant assurer le respect de secrets très lourds, l'autorité de sûreté nucléaire a acquis une autorité morale unanimement reconnue.

Or, en France beaucoup d'intervenants ont le sentiment que les entreprises majeures du secteur de l'aviation civile sont traitées avec bienveillance. Ce sentiment est probablement faux mais il s'alimente de l'opacité de ce secteur.

Pour conforter la confiance que doivent avoir les passagers dans leurs transporteurs et induire de nouveaux comportements, reposant moins sur le

sentiment que les Français sont les meilleurs au monde et davantage sur une culture partagée du risque, ouverte sur les expériences étrangères et les questionnements « iconoclastes », il vous est proposé de créer une haute autorité de la sécurité aérienne investie d'une double prérogative : veiller à la transparence et à l'objectivité de l'information et sanctionner les comportements à risque, sans aucun compromis avec les intérêts en cause.

Pour cela il convient d'instituer une autorité administrative indépendante, autorité morale chargée de certifier, au sens moral et non juridique, la qualité de la sécurité aérienne qui s'appuierait, sur un collège de personnalités dont un tiers serait étrangers.

Dans le domaine des enquêtes accidents une proposition de directive européenne est actuellement en discussion et devrait rapidement être promulguée.

Elle vise à renforcer l'information des victimes et surtout à créer un réseau européen des organismes d'enquêtes en matière d'accidents aériens.

En France, cette tâche est exercée par le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), qui se trouve dans une situation curieuse, pour ne pas dire déroutante sur le plan du droit : c'est un service administratif rattaché à la direction générale de l'aviation civile, dont l'indépendance est garantie par la loi (article L. 711-2 du code de l'aviation civile).

Ce statut particulier rend difficile son insertion dans un réseau européen. Il est ainsi obligé de créer des fonds de concours spécifiques pour recevoir des fonds extérieurs, le recueil de la contribution d'Airbus et d'Air France pour financer les recherches relatives au crash du vol Rio-Paris s'est ainsi révélé un véritable casse tête juridique.

Aussi est-il proposé d'ériger le BEA en établissement public à caractère administratif afin de mettre en accord son statut juridique avec l'indépendance qui lui est reconnu par le droit et qui, dans les faits, est également scrupuleusement respectée par le Ministère des transports.

En outre la qualité professionnelle du BEA est unanimement reconnue dans le monde et une grande partie de son activité s'opère à l'étranger. Elle ne donne pas lieu, en règle générale, à facturation. Le statut d'établissement public conférant au BEA l'autonomie financière lui permettra de mobiliser plus facilement les financements en provenance de l'Union européenne ou des États tiers.

En cas de catastrophe aérienne les « boîtes noires » sont dans un premier temps saisies et mises sous scellés par la police ou la gendarmerie puis transmises au BEA pour analyse. Cette procédure fait perdre un temps précieux, parfois un mois, dans l'analyse des données. Or, si un crash aérien est dû à une défaillance technique il est important d'en identifier rapidement la cause. Aussi est-il proposé de confier au BEA la garde des boîtes noires, qui, de toute façon arrivent dans ses locaux puisqu'il est le seul organisme en France capable de les décrypter.

Il est également opportun de transférer du Ministre chargé de l'aviation civile à la Haute autorité de la sécurité aérienne la responsabilité de la rédaction du rapport annuel sur les accidents aériens prévu à l'article L. 722-4 du code de l'aviation civile.

Tels sont Mesdames, Messieurs les motifs de la proposition de loi qui vous est soumise.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① Le titre I du livre I du code de l'aviation civile est ainsi rédigé :

②

« TITRE I^{ER}

③

« **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

④

« CHAPITRE I^{ER}

⑤

« **Haute autorité de la sécurité aérienne**

⑥ « *Art. L. III-1. I* – La sécurité aérienne comprend, l'ensemble des dispositions techniques et des mesures d'organisation relatives à la conception, à la construction, au fonctionnement des aéronefs civils, des installations aéroportuaires civiles ainsi que la qualification et les conditions de travail des personnels.

⑦ « La transparence en matière aérienne est l'ensemble des dispositions prises pour garantir le droit du public à une information fiable et accessible en matière de sécurité aérienne.

⑧ « *Art. L. III-2.* Les activités et installations aériennes intéressant la défense ne sont pas soumises à la loi n° du relative au renforcement de l'information en matière de sécurité du transfert aérien civil et à la mise en œuvre de la réglementation européenne relative aux enquêtes accidents.

⑨ « *Art. L. III-3.* Il est institué, dans les six mois à compter de la promulgation de la loi n° du relative au renforcement de l'information en matière de sécurité du transfert aérien civil et à la mise en œuvre de la réglementation européenne relative aux enquêtes accidents, une autorité administrative indépendante dénommée "Haute Autorité de la sécurité aérienne", composée de neuf membres, nommés en raison de leur compétence dans les domaines économique, juridique ou technique de l'aviation civile ou de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine.

⑩ « *Art. L. III-4.* La Haute Autorité de la sécurité aérienne comprend :

- ⑪ « 1° Un président nommé par décret pris en conseil des ministres ; celui-ci exerce ses fonctions à plein temps ;
- ⑫ « 2° Deux membres, un député et un sénateur, respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;
- ⑬ « 3° six membres, nommés par décret en conseil des ministres, en fonction de leur qualification en matière d'aviation civile, dont un médecin du travail spécialisé en aéronautique.
- ⑭ « Trois des membres composant la Haute Autorité de la sécurité aérienne doivent être de nationalité étrangère et ne pas avoir exercé de fonctions dans les organismes ou sociétés relevant de la Haute autorité durant les dix années précédant leur nomination.
- ⑮ « *Art. L. III-5.* Le mandat des membres de la haute autorité est de six ans. Il n'est pas révocable. Pour assurer un renouvellement par moitié de l'autorité, trois membres sont nommés tous les trois ans.
- ⑯ « Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre qu'en cas d'empêchement constaté par la haute autorité dans des conditions qu'elle définit.
- ⑰ « Tout membre exerçant une activité ou détenant un mandat, un emploi ou des intérêts incompatibles avec sa fonction est déclaré démissionnaire d'office, après consultation de l'autorité, selon les formes requises pour sa nomination.
- ⑱ « *Art. L. III-6.* Si, en cours de mandat, le président ou un membre de l'autorité cesse d'exercer ses fonctions, le mandat de son successeur est limité à la période restant à courir. Ce successeur est nommé dans un délai de deux mois.
- ⑲ « Le mandat des membres de la Haute autorité n'est pas renouvelable. Toutefois, cette règle n'est pas applicable aux membres dont le mandat, en application de l'alinéa ci-dessus, n'a pas excédé deux ans.
- ⑳ « Pour la constitution initiale de l'autorité, le président est nommé pour six ans. Les mandats de l'un des deux membres mentionnés au 2° de l'article L. III-4 et de trois des cinq membres mentionnés au 3° du même article sont fixés à trois ans. La détermination des sièges correspondants se fait par tirage au sort postérieurement à la désignation de leurs titulaires.

- ⑳ « *Art. L. III-7.* Les membres de l'autorité ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-dix ans.
- ㉑ « L'autorité ne peut délibérer que si quatre au moins de ses membres sont présents. Si elle n'a pu délibérer, une réunion doit se tenir dans un délai maximum d'un mois. Elle délibère à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. Les fonctions de président sont rémunérées et les fonctions de membre de l'autorité sont indemnisées dans des conditions fixées par arrêté interministériel.
- ㉒ « *Art. L. III-8.* La qualité de membre de l'autorité est incompatible avec l'exercice de toute activité professionnelle publique ou privée et de toute responsabilité associative, donnant à son titulaire un intérêt direct ou indirect à l'activité des aéroports ou au transport aérien.
- ㉓ « Elle est également incompatible avec la détention, directe ou indirecte, d'intérêts financiers dans une entreprise des secteurs aéronautique ou aéroportuaire.
- ㉔ « *Art. L. III-9.* La haute autorité de la sécurité aérienne émet un avis sur toute question relative à la sécurité aérienne, sur saisine du Gouvernement ou du Parlement et publie un rapport annuel dressant l'état de la sécurité aérienne.
- ㉕ « *Art. L. III-10.* Le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile informe la Haute autorité de la sécurité aérienne du déroulement des enquêtes qu'il conduit.
- ㉖ « *Art. L. III-11.* La haute autorité de la sécurité aérienne peut demander aux entreprises, administrations et organismes de l'État copie de tous documents ou correspondances ayant trait à la sécurité aérienne à la seule exception de ceux classés confidentiels ou secret défense.
- ㉗ « *Art. L. III-12.* La haute autorité de la sécurité aérienne peut décider de la publication de tout document qui lui a été transmis, dans le respect de la vie privée, de la protection de la propriété intellectuelle ou du secret commercial.

②⑨ « CHAPITRE II

③⑩ « Définitions

③① « Art. L. 112-1. Sont qualifiés aéronefs pour l'application du présent code, tous les appareils capables de s'élever ou de circuler dans les airs.

③② « Art. L. 112-2. Les aéronefs militaires et les aéronefs appartenant à l'État et exclusivement affectés à un service public ne sont soumis qu'à l'application des règles relatives à la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant.

Article 2

① L'article L. 711-2 du code de l'aviation civile est complété par les dispositions suivantes :

② « L'organisme permanent a le statut d'établissement public à caractère administratif dont le statut est fixé par décret en Conseil d'État. »

Article 3

① Après l'article L. 711-2 du code de l'aviation civile, sont insérés des articles L. 711-2-1 à L. 711-2-9 ainsi rédigés :

② « Art. L. 711-2-1. L'indépendance de l'établissement public dans la conduite des enquêtes relatives aux accidents d'aéronefs est garantie par une Commission de surveillance présidée par le président de la haute autorité de la sécurité aérienne.

③ « La Commission de surveillance exerce en outre les fonctions dévolues aux conseils d'administration des établissements publics.

④ « Art. L. 711-2-2. La Commission de surveillance comprend onze membres :

⑤ « 1. Quatre représentants de l'État.

⑥ « 2. Quatre personnalités nommées par arrêté du ministre chargé des transports sur proposition de la haute autorité de la sécurité aérienne.

⑦ « 3. Trois représentants des salariés de l'établissement élus dans les conditions fixées au chapitre II du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

- ⑧ « Le directeur général, le commissaire du Gouvernement, le membre du corps du contrôle général économique et financier, l'agent comptable et le secrétaire du comité d'entreprise assistent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.
- ⑨ « Le mandat d'administrateur est gratuit, sans préjudice du remboursement par l'établissement public des frais exposés pour l'exercice dudit mandat
- ⑩ « *Art. L. 711-2-3.* La durée du mandat des membres de la Commission de surveillance est de cinq ans. Ils ne peuvent exercer plus de trois mandats consécutifs.
- ⑪ « En cas de vacance par décès, démission ou pour toute autre cause, notamment en cas de perte de la qualité pour laquelle les membres du conseil d'administration ont été nommés ou désignés, il est pourvu à leur remplacement.
- ⑫ « *Art. L. 711-2-4.* Le directeur général est nommé par décret du Président de la République après avis de la Commission de surveillance.
- ⑬ « Il peut déléguer aux agents de l'établissement qu'il aura désignés, une partie des attributions qui lui ont été confiées. Il peut également leur déléguer sa signature.
- ⑭ « *Art. L. 711-2-5.* La Commission de surveillance délibère sur la gestion des biens de l'établissement public ainsi que sur l'organisation, la structure et le fonctionnement de ses services, et notamment sur les matières suivantes :
- ⑮ – les prévisions de recettes et de dépenses et les modifications à y apporter ;
- ⑯ – le compte financier ;
- ⑰ – les comptes consolidés ;
- ⑱ – le rapport annuel d'activité ;
- ⑲ – l'octroi d'hypothèques, de cautions ou garanties ;
- ⑳ – l'affectation des résultats ;
- ㉑ – les règles générales d'emploi des disponibilités et des réserves ;

- ⑫ – les programmes d’investissements ;
- ⑬ – les emprunts ;
- ⑭ – les actions judiciaires, transactions et désistements ;
- ⑮ – les dons et legs ;
- ⑯ – les effectifs, les conditions d’emploi et de rémunérations, le régime de retraite du personnel ;
- ⑰ – les conditions dans lesquelles l’établissement public accorde son concours ou accepte les concours extérieurs ;
- ⑱ « Il établit son règlement intérieur et peut créer des comités en son sein.
- ⑲ « *Art. L. 711-2-6.* La durée du mandat des membres de la Commission de surveillance est de cinq ans. Ils ne peuvent exercer plus de trois mandats consécutifs.
- ⑳ « En cas de vacance par décès, démission ou pour toute autre cause, notamment en cas de perte de la qualité pour laquelle les membres du conseil d’administration ont été nommés ou désignés, il est pourvu à leur remplacement.
- ㉑ « *Art. L. 711-2-7.* Il est interdit aux administrateurs de prendre ou de conserver un intérêt personnel direct ou indirect dans une entreprise soumise au présent code, sauf accord du commissaire du Gouvernement, après avis du président de la Commission de surveillance.
- ㉒ « Lorsque la Commission de surveillance examine un marché ou une convention susceptible d’être passé avec une entreprise dans laquelle un administrateur détient un intérêt personnel direct ou indirect, l’administrateur intéressé ne prend pas part à la délibération.
- ㉓ « *Art. L. 711-2-8.* La Commission de surveillance se réunit, sur la convocation de son président, aussi souvent qu’il est nécessaire et au moins trois fois par an.
- ㉔ « La convocation est de droit si elle est demandée par le commissaire du Gouvernement.

- ③⑤ « Le tiers au moins des membres de la Commission peut, en indiquant l'ordre du jour de la séance, convoquer celui-ci s'il ne s'est pas réuni depuis plus de deux mois.
- ③⑥ « La commission ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins de ses membres assiste à la séance ou s'y fait représenter.
- ③⑦ « Les délibérations sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.
- ③⑧ « Il est établi un procès-verbal de chaque séance, signé par le président et par le secrétaire désigné par le président. Le procès-verbal est adressé sans délai au ministre des transports.
- ③⑨ « *Art. L. 711-2-9.* Le directeur général met en œuvre la politique arrêtée par la Commission de surveillance et assure l'exécution de ses délibérations.
- ④① « Il est responsable de la bonne marche de l'établissement, de sa bonne gestion économique et financière.
- ④② « Il autorise tout marché dont le montant est inférieur à un seuil fixé par la Commission de surveillance
- ④③ « Il signe tous actes et contrats.
- ④④ « Il représente l'établissement en justice.
- ④⑤ « Il signe les conventions collectives et accords d'établissement.
- ④⑥ « Il recrute, nomme et licencie le personnel propre à l'établissement.
- ④⑦ « Il est ordonnateur des dépenses et des recettes. Il peut désigner des ordonnateurs secondaires.
- ④⑧ « Il arrête les comptes de l'établissement.
- ④⑨ « Il présente chaque année le rapport annuel d'activité de l'établissement et l'état prévisionnel de recettes et de dépenses.

Article 4

- ① Le I de l'article L. 721-2 du code de l'aviation civile est ainsi rédigé :

- ② « I. Lorsqu'il y a ouverture d'une enquête ou d'une information judiciaire, les enregistreurs et les supports d'enregistrement peuvent, selon les modalités prévues aux articles 97 et 163 du code de procédure pénale, être confiés à la garde de l'établissement public spécialisé chargé de l'enquête technique.
- ③ « Il en est de même pour toutes les pièces placées sous scellés par l'autorité judiciaire.
- ④ « L'établissement public peut en délivrer une copie aux enquêteurs techniques ou disposer d'un scellé à des fins d'analyse, dans les conditions définies par le code de procédure pénale.

Article 5

À l'article L. 722-4 du code de l'aviation civile, les mots : « le ministre chargé de l'aviation civile » sont remplacés par les mots : « la haute autorité de la sécurité aérienne ».

Article 6

Un décret en Conseil d'État précise en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

Article 7

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.