



Ordonnance sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT)

Rapport explicatif

Table des matières

1	Contexte de la révision totale.....	3
2	Les principales nouveautés	3
2.1	Remarque préliminaire	3
2.2	Structure de l'ordonnance	3
2.3	Désignations.....	3
2.3.1	Ordonnance sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT).....	3
2.3.2	Service suisse d'enquête de sécurité (SESE).....	4
2.4	Mesures de contrainte	4
2.5	Dispositions pénales.....	4
2.6	Recommandations de sécurité (art. 48)	5
2.7	Règlement (UE) n° 996/2010	5
2.8	Navigation maritime.....	5

1 Contexte de la révision totale

Le 1^{er} novembre 2011, le Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (BEAA) et le Service d'enquête sur les accidents des transports publics (SEA) ont été regroupés dans le Service d'enquête suisse sur les accidents (SESA) et la nouvelle ordonnance sur l'organisation du Service d'enquête suisse sur les accidents (Org SESA ; RS 172.217.3) est entrée en vigueur.

Parallèlement à l'élaboration de cette ordonnance, deux ordonnances ont été modifiées: l'ordonnance relative aux enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves (OEAA; RS 748.126.3) et celle sur les déclarations et les enquêtes en cas d'accident ou d'incident grave survenant lors de l'exploitation des transports publics (OEATP; RS 742.161).

Ces travaux législatifs n'ont cependant pas permis d'effectuer toutes les adaptations nécessaires ou souhaitées, ni de résoudre tous les problèmes. Par conséquent, la proposition du 14 mars 2011 adressée au Conseil fédéral signalait déjà la nécessité d'effectuer de nouvelles modifications dans les ordonnances spéciales relatives aux enquêtes sur les accidents, estimant par ailleurs qu'il serait judicieux de réunir l'Org SESA, l'OEAA et l'OEATP dans une seule ordonnance. Le Conseil fédéral a rendu sa décision à ce sujet le 23 mars 2011.

En collaboration avec les services fédéraux concernés et le SESA, l'autorité concernée au premier chef par l'application de ces ordonnances, le Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG DETEC), a exécuté ce mandat en réunissant les trois actes existants dans une seule ordonnance.

2 Les principales nouveautés

2.1 Remarque préliminaire

En procédant à la réunion formelle des ordonnances, nous nous sommes efforcés de conserver, sur le fond, les réglementations de l'Org SESA, de l'OEAA et de l'OEATP. En particulier les dispositions de teneur identique de l'OEAA et de l'OEATP ont été réunies dans un seul article. Tous les objets réglementés dans l'ordonnance d'organisation se retrouvent sans exception dans la nouvelle ordonnance.

2.2 Structure de l'ordonnance

Au cours des travaux, il est rapidement apparu que plusieurs domaines des transports présentent des spécificités que l'on ne peut entièrement harmoniser. C'est pourquoi la présente ordonnance comprend, outre les dispositions concernant les trois domaines de transport, également des dispositions spécifiques à chaque domaine.

Le début de l'ordonnance présente une structure classique avec des dispositions générales ainsi que des dispositions régissant l'organisation et les tâches de la commission. Les éléments clés de la déclaration, de l'enquête et du rapport ainsi que les publications de la commission sont ensuite présentés de manière chronologique. L'ordonnance se termine comme toujours par les dispositions pénales et finales.

2.3 Désignations

2.3.1 Ordonnance sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT)

Le titre de l'ordonnance a été choisi de manière à ce qu'il renseigne de manière précise sur le contenu de l'ordonnance tout en étant formulé de manière assez générale pour couvrir les différents domaines des transports.

Au niveau international, on emploie de plus en plus la notion d'« enquête de sécurité » pour ce type d'enquête, dont le but est finalement d'accroître la sécurité du moyen de transport concerné. La législation européenne, qui s'applique à la Suisse, a également recours à cette notion. Les événements réunis sous la notion d'incident constituent le véritable objet de l'enquête. Ce que l'on entend par là dans les différents domaines de transport est régi par l'art. 3 OEIT.

La notion de transports englobe l'aviation civile, les transports publics qui comprennent les entreprises ferroviaires, les entreprises de transport à câble, les entreprises d'automobiles et de trolleybus, les entreprises de navigation bénéficiant d'une concession fédérale, les voies de raccordement, ainsi que le secteur de la navigation maritime.

Contrairement au titre de l'Org SESA, celui du nouveau texte n'indique plus que l'ordonnance règle aussi l'organisation de la commission.

2.3.2 Service suisse d'enquête de sécurité (SESE)

Selon la nouvelle ordonnance, l'actuel Service d'enquête suisse sur les accidents (SESA) s'appellera dorénavant le Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) par analogie avec l'autorité correspondante en Autriche (art. 1).

Il ressort désormais de la nouvelle désignation qu'en cas d'enquêtes, l'aspect de la sécurité est prioritaire et qu'un accident ne doit pas obligatoirement avoir eu lieu pour qu'une enquête soit menée.

La direction actuelle constitue le Service suisse d'enquête de sécurité (SESE). Le terme de « direction » n'est plus utilisé. Une commission extraparlamentaire dispose généralement d'un secrétariat technique. L'article 8 introduit toutefois l'expression « bureau d'enquête », axée sur la pratique, pour désigner le secrétariat technique. En revanche, la désignation actuelle de secrétariat (en allemand *Geschäftsstelle*) - qui englobait jusqu'à présent les deux services d'enquête des domaines Aviation et Rail et navigation - disparaît.

L'Org SESA mentionne à son art. 4 la direction du secrétariat. Or, dans les faits, il était toujours question du responsable du secrétariat. Cette adaptation terminologique à la pratique se retrouve aussi dans la présente ordonnance (art. 11), où il est toutefois simplement question de « direction » afin d'adopter une formulation non sexiste (remarque valable pour la version allemande).

2.4 Mesures de contrainte

En vertu de l'art. 26 LA (LA; RS 748.0) et de l'art. 15b LCdF (LCdF; RS 742.101), le bureau d'enquête peut ordonner différentes formes de mesures de contrainte. Les dispositions légales mentionnées délèguent au Conseil fédéral la réglementation des mesures de contrainte dans les cas d'espèce.

Il a été rappelé à plusieurs reprises par le passé que la densité normative des mesures de contrainte au niveau de l'ordonnance devait être en adéquation avec le Code de procédure pénale, étant donné que les restrictions de liberté devraient être d'une intensité comparable à celles prévalant dans le droit de procédure pénale.

La présente ordonnance, et plus spécifiquement ses articles 31 à 36, tient compte de cette délégation. Il a été fait référence au CPP lorsque le contexte le justifiait.

2.5 Dispositions pénales

Contrairement aux ordonnances actuelles (Org SESA, OEAA, OEATP), la nouvelle ordonnance réglemente la punissabilité en cas d'omission de déclaration (art. 58).

Dans les domaines aviation civile et transports publics, la sanction frappant la non-observation du devoir de déclarer est formulée sous la forme d'un renvoi à la LA ou à la LCdF.

Dans la loi sur la navigation maritime (LNM; RS 747.30), la base légale correspondante fait défaut ().

2.6 Recommandations de sécurité (art. 48)

Selon le présent projet, le SESE adresse directement les recommandations de sécurité à l'office fédéral concerné, le département responsable en étant informé. La transmission des recommandations via le département n'est (plus) jugée nécessaire étant donné que ce détour dans la procédure n'apporte aucune plus-value en termes de sécurité.

De leur côté, les offices fédéraux informent aussi bien le SESE que le département de l'avancement de l'application des recommandations de sécurité et des mesures nécessaires qui en résultent. En sa qualité d'autorité de surveillance vis-à-vis de l'office fédéral concerné, le département dispose ainsi toujours du même niveau de connaissances que la commission. Le SESE ne peut pas, en tant que commission extraparlamentaire, donner à l'office fédéral des instructions, mais se borne à émettre des recommandations de sécurité. La nouvelle ordonnance lui permet toutefois de se prononcer sur les rapports de mise en œuvre adressés au département par les offices fédéraux.

Au besoin, le département peut intervenir dans le processus des recommandations de sécurité, s'il le juge nécessaire.

2.7 Règlement (UE) n° 996/2010

Le règlement (UE) n° 996/2010 joue un rôle clé dans le domaine de l'aviation civile, raison pour laquelle le préambule et l'art. 3, let. b s'y réfèrent.

Par ailleurs, le présent projet élimine les divergences entre la présente ordonnance et le règlement européen en ce qui concerne les termes employés et leurs définitions (art. 5).

2.8 Navigation maritime

L'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) s'est adressé au SESA et au département pour leur demander de déclarer le SESA compétent pour les enquêtes sur les accidents maritimes. L'art. 1 intègre désormais la navigation maritime dans la réglementation de l'OEIT et dans le domaine de compétences du SESE.

La requête de l'OSNM s'explique de la manière suivante :

Conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (RS 0.747.305.15), un Etat est tenu d'ordonner l'ouverture d'une enquête sur tout accident de mer ou incident de navigation survenu en haute mer dans lequel est impliqué un navire battant son pavillon.

Plusieurs conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI), telles que SOLAS (Convention of Safety of Life at Sea), COLREG (Collision Regulation) ou la Convention internationale sur les lignes de charge (Convention on Load Lines) ainsi que certaines résolutions de l'OMI constituent la base du Code pour la conduite des enquêtes sur les accidents et les incidents de mer (Code for the Investigation of Marine Casualties).

Ce code comporte des règles contraignantes applicables aux enquêtes sur les accidents de mer ainsi qu'une série de recommandations pratiques relatives notamment à la conduite d'une enquête. Le déroulement de l'accident doit si possible être clairement établi et une analyse des causes doit comporter des recommandations en matière de prévention, appelées *lessons learnt*. La question de la responsabilité est expressément exclue.

L'OSNM ne dispose ni du savoir-faire ni des ressources nécessaires pour mener des enquêtes sur les accidents en haute mer. Par conséquent, il a été décidé en 2011 de confier cette tâche à une entreprise allemande (MARCARE), qui travaille en principe sur mandat. Le contrat conclu la même année entre la Direction du droit international public et MARCARE porte non seulement sur les rapports relatifs aux enquêtes sur les accidents de mer, mais aussi sur des inspections de sécurité extraordinaires. Celles-ci sont ordonnées par l'OSNM si un navire présente de graves carences qui entraînent son immobilisation (*detention*) dans un port étranger.

En 2013, l'OSNM a été soumis à un audit complet de l'OMI (VIMSAS, Voluntary IMO Member State Audit Scheme). Le rapport final des auditeurs relève, en ce qui concerne l'obligation de l'Etat du pavillon

de mener des enquêtes sur les accidents de mer, que l'indépendance et l'impartialité ne peuvent être garanties lors de ces enquêtes étant donné la double fonction de MARCARE. Les tâches dans ces deux domaines – les enquêtes sur les accidents de mer et les inspections de sécurité extraordinaires – doivent être séparées et accomplies par deux services distincts. Par ailleurs, les auditeurs ont conseillé de confier les enquêtes à une autorité nationale.

L'OSNM estime qu'un service d'enquête national comme le SESA constituerait une solution idoine, étant donné que ce service est entièrement distinct de l'OSNM sur le plan hiérarchique et organisationnel et satisfait donc entièrement au critère d'indépendance requis.