

DL

Zürich, 30 avril 2020

Office fédéral de l'aviation civile OFAC
Monsieur Stephan Jauner
Case postale
3003 Berne
stephan.jauner@bazl.admin.ch

Participation des parties prenantes : concept de mise en œuvre de la motion CTT-N 19.3531 « Ne pas interdire les langues nationales pour les vols à vue non commerciaux »

Cher Monsieur Jauner,

La Fédération Suisse de Vol à Voile (FSVV) représente plus de 2'000 pilotes suisses exerçant le magnifique sport du vol sans moteur. Qui plus est, le vol à voile est le point de départ de beaucoup de carrières aéronautiques : simplicité du vol libre, finesse de pilotage, prix attractif, esprit d'équipe et esprit sportif sont autant de caractéristiques qui prodiguent de solides bases à tout pilote. La Suisse, pionnière en la matière, doit pouvoir continuer à profiter pleinement des avantages d'une aviation légère développée, dont fait partie le planeur.

La FSVV remercie de pouvoir s'exprimer sur le concept de mise en œuvre de la motion CTT-N 19-3531 « Ne pas interdire les langues nationales pour les vols à vue non commerciaux » et prend position comme suit :

1. Considérations générales

A. Relation à la langue

Les questions linguistiques sont centrales dans un petit pays comme la Suisse qui en compte quatre. Chaque langue définit de par son usage quotidien une « culture de la langue » très variable d'une région linguistique à l'autre ; pas surprenant dès lors que les affinités avec une langue étrangère (l'anglais pour ne pas la nommer) soient différentes dans diverses les régions de la Suisse. L'anglais, langue internationale, est communément parlée par beaucoup de Suisses, mais pas tous, et souvent pas avec un niveau très élevé.

Les règles internationales de l'OACI¹ et la réglementation en vigueur en Europe (SERA.14015(a)) prévoient une utilisation conjointe de l'anglais et de la langue locale ; ceci afin de garantir une accessibilité internationale des aérodromes, tout en permettant aux pilotes locaux de l'aviation générale de pratiquer leur loisir dans leur langue maternelle, dans laquelle ils s'expriment plus clairement. Cette réglementation est basée sur un niveau de sécurité acceptable et proportionnel.

B. Sécurité des vols

Le seul argument évoqué par l'OFAC en faveur de l'introduction de « english only » est celui de la sécurité. L'office part du principe que si tous les usagers parlent la même langue sur une fréquence avec un contrôleur aérien donné, alors les équipages comprendront les communications de tous les trafics, en plus des communications leur étant directement adressées ; ceci augmente leur vue d'ensemble de la situation des trafics avoisinants (« situation awareness »).

Cependant, plusieurs arguments montrent que le gain de sécurité découlant de l'argument de l'OFAC n'est pas démontré :

¹ ICAO Doc. 9835 : « [...] ICAO provisions do not in any way limit the use of a national, regional or local language [...] »

- a) Aucun rapport d'accident des 20 dernières années ne mentionne le multilinguisme comme facteur d'accident, ni comme facteur ayant pu contribuer indirectement à l'accident : les rapports d'accidents A020, A033, A041, 1797 et 2200 cités par le CASO dans sa Safety Project Directive SPD 2004-01 pour appuyer la nécessité d'introduire « english only » ne mentionnent pour aucun d'entre eux le bilinguisme comme facteur.

Parmi les recommandations de sécurité SE215, SE234, SE242 et SE247 mentionnées par le CASO et tirées des rapports d'accidents cités, seule la recommandation SE242 concerne l'introduction de l'anglais unique dans les communications radiotéléphoniques ; les autres ne se rapportent pas au thème mentionné. Il est d'autant plus étonnant que cette la recommandation SE242 découle d'un rapport d'accident où le bilinguisme n'a pas été identifié comme facteur contributif et que l'accident en question soit survenu à Genève où le bilinguisme est conservé malgré « english only ».

Pire encore : dans les cas ayant donné lieu aux rapports A020, A041 et 1797 et aux recommandations rapportées, toutes les communications radio *se sont effectivement déroulées* en anglais uniquement. Ces rapports ne font qu'état d'une phraséologie inappropriée *par téléphone entre les contrôleurs aériens*. La pertinence de la SPD 2004-01 du CASO s'en voit fortement amoindrie.

Le résultat de l'analyse sur le bilinguisme demandée par le rapport 3621 du BEA français - mentionnant comme facteur contributif le bilinguisme - recommande même de conserver le bilinguisme pour des motifs de sécurité.

- b) Les pilotes sont encouragés à contacter une tour de contrôle lorsqu'ils évoluent à proximité des CTR et TMA ou dans des secteurs à risque (p. ex. Martigny), même lorsqu'une pénétration n'est pas prévue ; ceci augmente la sécurité vu la meilleure connaissance des trafics avoisinants du contrôleur aérien. Avec « english only » il est établi que des pilotes renoncent à ce gain de sécurité.
- c) Dans les espaces aériens de prédilection de l'aviation générale, une maîtrise lacunaire de l'anglais par une partie non-négligeable des pilotes ne constituerait en rien un gain de sécurité. D'autres facteurs jouent alors un rôle important comme la clarté et la concision du message et la flexibilité dans l'expression, particulièrement lors de situations d'urgence lors desquelles l'usage d'une langue étrangère est difficile en raison du niveau élevé de stress.
- d) Les équipages de vols internationaux sont habitués à évoluer dans un environnement polyglotte, même en Europe. En effet, les pays comme la France et l'Espagne en particulier, mais aussi l'Allemagne ou l'Italie, utilisent toujours la langue nationale pour les communications aériennes, y compris avec les équipages des vols intercontinentaux des compagnies nationales. N'importe quel pilote en approche sur les aéroports de Paris ou Madrid est habitué à entendre *principalement* du français ou de l'espagnol à la radio.
- e) Si l'aéroport international de Genève peut se passer de « english only » sans problème de sécurité, alors des aéroports régionaux comme Payerne, Sion ou Samedan le peuvent *a fortiori*.
- f) Skyguide a été certifiée aux exigences du Single European Sky en 2006 dans un environnement alors encore bilingue ; il en va de même pour le concept d'exploitation de la FIZ de Samedan. La sécurité est ainsi garantie avec une solution bilingue.

Dès lors il est à nos yeux incompréhensible que l'OFAC déclare être « convaincu que l'usage généralisé de l'anglais est bénéfique en termes de sécurité »². En effet, si l'usage d'une langue unique améliore la vue d'ensemble de chacun, plusieurs cas de figure font exemple d'aspects négatifs pour la sécurité ; et elle limite

² Concept à l'attention des parties prenantes, chapitre I, 5^e paragraphe.

grandement la liberté et le nombre de pilotes auxquels l'aviation reste accessible. Une politique basée sur la sécurité à n'importe quel prix opérationnel ne saurait être raisonnable.

De plus, une étude³ menée par l'autorité aéronautique française (DGAC) datée de décembre 2017 conclut que « le Bureau Navigation Aérienne de l'OACI n'a pu fournir aucun rapport d'accident qui mentionne la non-compréhension d'une langue en radiotéléphonie comme ayant un impact sur la conscience de la situation, lors de l'utilisation de deux langues dans un même espace [...] » et également « qu'aucune étude spécifique sur l'intérêt du monolinguisme ni évaluation d'impact préalable sur son introduction n'a été trouvée en Europe. L'exemple du Canada montre au contraire qu'en s'appuyant sur une vraie étude de sécurité et sur des simulations ce pays est passé pour la province du Québec d'une situation de monolinguisme en langue anglaise pour les communications air-sol à une situation de bilinguisme français-anglais ». Ainsi l'OFAC, n'ayant conduit aucune étude sur le sujet du multilinguisme, nous paraît suivre des convictions non fondées.

C. Volonté politique

La volonté politique exprimée par la motion CTT-N 19.3531, adoptée à une très grande majorité, est de permettre aux utilisateurs de l'espace aérien de s'exprimer dans la langue locale, lors de vols à vue non commerciaux. Aux yeux des chambres fédérales, le pilote a dans ce cas le *droit* d'utiliser la langue locale. Le service du contrôle aérien constitue un *service public*. La motion exige en effet que dans ce cas les communications « puissent continuer à s'effectuer dans la langue nationale locale en plus de l'anglais ». Il appartient donc à l'OFAC de présenter une solution permettant une dérogation *généralisée* pour ce type de vols, quel que soit la classe et le type d'espace aérien (C, D, RMZ, FIZ) et l'aéroport (régional, militaire, national) concerné. La motion ne laisse pas la place à une interprétation tirée par les cheveux de l'OFAC.

Cette solution doit, comme l'exige la motion, « être définie d'entente avec les cercles des utilisateurs de l'espace aérien [...] ». Cet ordre du parlement met en lumière que l'art. 3a OSNA, prévoyant que « [...] les fournisseurs de prestations et la clientèle conviennent ensemble des modalités concernant les services à fournir », n'a pas été respecté. La Fédération Suisse de Vol à Voile fait ainsi part de ses attentes dans cette prise de position ; la principale étant l'autorisation immédiate de s'exprimer dans la langue nationale locale.

La motion exprime un mécontentement du parlement quant à la mise en œuvre à ce jour de la LA. Une modification de la LA n'est donc pas une priorité. L'art. 10a al. 1 LA ne retient en effet qu'un principe, auquel on peut par essence déroger ; son al. 2 *ne limite pas* les exceptions à des raisons de sécurité. Une solution rapide et claire doit être trouvée, à l'image de la réaction claire et rapide du parlement à la mise en œuvre de la LA 1+ non-conforme à sa volonté. Des dérogations immédiates s'imposent à ce titre.

2. Remarques sur le concept de mise en œuvre

Considérant les réflexions faites au chapitre 1, la FSVV émet l'avis suivant sur les points successifs du concept de mise en œuvre :

1. Compte tenu que de nouvelles dérogations seront ajoutées, l'OFAC doit s'assurer que la législation ne pourrait pas être simplifiée en ne listant que les cas où « english only » s'applique effectivement par rapport à lister les dérogations à « english only ». Une abrogation à terme de l'art. 10a LA doit être considérée.
2. Nous sommes d'accord avec le fait que des exceptions supplémentaires doivent être adoptées dans l'OSNA : c'est l'une des volontés même de la motion. La motion ne fait cependant pas état de requêtes au cas par cas devant être soumises à l'OFAC mais exige bel et bien que les *particuliers* puissent

³ *Les aérodromes en France confrontés à l'obligation d'utiliser la seule langue anglaise, Volume 1, Rapport d'étude ;* Direction générale de l'Aviation civile, Service technique de l'aviation civile ; 2017 ; <https://www.stac.aviation-civile.gouv.fr/>

s'exprimer dans la langue locale. Il s'agit d'un droit accordé aux pilotes et non d'une possibilité offerte à l'exploitant d'un aérodrome.

3. Nous faisons remarquer que la motion n'exige pas une *possibilité* de dérogation : elle exige la *dérogation* (générale) pour les vols VFR non commerciaux. Ceux-ci doivent pouvoir s'exprimer dans la langue nationale locale.
4. Pas de remarques de la part de la FSVV.
5. Cette remarque est contraire à la volonté des chambres fédérales. Premièrement, il n'est pas question de sécurité dans l'octroi de l'autorisation de parler une langue nationale. En effet la motion rappelle le caractère de service public du service de la navigation aérienne et affirme que « tout particulier a le droit de communiquer par radiotéléphonie avec le service de navigation aérienne dans une langue nationale ». Deuxièmement, la dérogation exigée par la motion pour les vols à vue non commerciaux est *généralisée*. Il n'est aucunement fait état que le service de navigation aérienne d'un aérodrome régional puisse, en tant que service public, renoncer à offrir le service de navigation aérienne dans la langue nationale locale.
6. Même remarque qu'en (5). Par analogie, il n'est pas du ressort de Skyguide de décider de présenter une demande d'exception ou non. En tant que prestataire d'un service public, Skyguide *est tenu* de rendre l'utilisation de la langue nationale locale possible.
7. Pas de remarques supplémentaires à celles déjà émises.
8. La situation actuelle avec « english only » conduit à une violation de la Constitution, qui garantit la liberté de la langue et interdit toute discrimination à raison de la langue (art. 8 et 18). De plus la LLC garantit la liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'état, dont la sécurité aérienne fait partie. Ainsi une réglementation particulière spécifique aux violations des langues autorisées violerait la Constitution et n'a pas à être introduite.
9. La FSVV soutient cette remarque.
10. La limitation proposée est raisonnable en ce qui concerne les espaces aériens contrôlés dans lesquels le service de la navigation aérienne est offert.
11. Le texte déposé de la motion est clair : il ne se limite pas à la radiotéléphonie *avec le service de navigation aérienne* ; la remarque du concept de mise en œuvre est à nos yeux erronée. La motion s'applique également directement aux RMZ, dans lesquelles les pilotes de vols VFR privés doivent pouvoir continuer à s'exprimer dans la langue nationale locale. De plus, la motion exige que « la langue utilisée [...] soit définie d'entente avec les cercles d'utilisateurs [...] ». Dès lors, l'OFAC ne peut pas établir des directives pour seules raisons de sécurité. Par ailleurs, au vu des faibles risques présents dans une RMZ (établie là où la quantité de trafic ne justifie pas un service ATC) et des expériences faites à l'étranger avec des RMZ bilingues et trafic mixte (France, Allemagne, Autriche, Italie), une RMZ bilingue avec « IFR sans ATC » est parfaitement envisageable en toute sécurité.

3. Demandes

1. Il doit être expressément et rapidement répondu à la volonté de la motion sans introduire de complications non souhaitées par le parlement. Il convient donc de permettre immédiatement aux pilotes des vols à vue non-commerciaux de parler la langue nationale locale par tous les moyens possibles.
2. Pour les vols à vue non commerciaux, le service de la navigation aérienne (service public) assure les communications dans la langue nationale locale en plus de l'anglais pour les espaces aériens de toutes classes et tous types en dessous du niveau de vol 195.

4. Proposition pour la mise en œuvre

- A. Les demandes en suspens faites par les aérodromes requérant un régime bilingue doivent être immédiatement acceptées afin de garantir le respect de la Constitution et de la volonté de la motion.
- B. L'OSNA est modifiée comme suit :

Art. 5a Langue utilisée en radiotéléphonie pour les services d'information de vol

Pour ~~des raisons de sécurité~~ les communications avec les services d'information de vol, il ~~peut être~~ est dérogé au principe consacré par l'art. 10a LA selon lequel les communications radiotéléphoniques avec le service de la navigation aérienne s'effectuent en anglais dans l'espace aérien suisse. Ces communications peuvent avoir lieu en anglais ou dans la langue nationale locale. ~~lorsque le vol a lieu hors des zones suivantes :~~

~~a. les espaces aériens de classe C et D;~~

~~b. les zones à utilisation obligatoire de radio (Radio Mandatory Zone; RMZ); les zones réglementées à utilisation obligatoire de radio;~~

~~c. les zones d'information de vol (Flight Information Zone; FIZ) visées à l'art. 15 de l'ordonnance du DETEC du 20 mai 2015 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs.~~

Art. 5b Langue utilisée en radiotéléphonie pour les vols à vue non commerciaux

¹ En dérogation au principe consacré par l'art. 10a LA selon lequel les communications radiotéléphoniques avec le service de la navigation aérienne s'effectuent en anglais dans l'espace aérien suisse, les équipages d'aéronefs en vol à vue non commercial peuvent utiliser l'anglais ou la langue locale lors des vols à vue non commerciaux effectués dans l'espace aérien suisse.

² L'OFAC fait publier cette règle dans l'AIP.

- C. Afin de remplir l'exigence de la motion selon laquelle « la langue utilisée en radiotéléphonie [est] définie d'entente avec les cercles des utilisateurs de l'espace aérien », l'OFAC consulte le NAMAC pour les questions de langue.

L'OFAC a reçu du parlement une mission claire, celle de mettre en œuvre la volonté populaire. En ce sens la Fédération Suisse de Vol à Voile attend de l'OFAC la mise en œuvre par tous les moyens et le plus rapidement possible de la motion. Nous considérons que le concept présenté par l'OFAC ne répond pas aux attentes de celle-ci. En sus, la remarque de la lettre d'accompagnement au concept stipulant qu'une abstention de prise de position signifie une approbation constitue une appropriation abusive d'opinion et doit être abandonnée.

Nous vous remercions pour la lecture attentive que vous ferez de notre position et la considération de nos demandes, ainsi que du bref délai dans lesquelles elles doivent être réalisées.

Meilleures salutations

Fédération suisse de vol à voile



Marc Inäbnit
Président



David Leemann
Commission Opérations / Infrastructure