

COMMENTAIRE

DE LA MODIFICATION DE L'ORDONNANCE SUR L'INFRASTRUCTURE AÉRONAUTIQUE (OSIA)

1. Contexte

La modification de l'OSIA (RS 748.131.1) porte essentiellement sur les aérodromes ainsi que sur les obstacles à la navigation aérienne. Elle entrerait en vigueur le 1^{er} mars 2008.

S'agissant des aérodromes, la modification consiste principalement en l'incorporation du processus de certification prévu par l'Annexe 14 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (OACI, RS 0.748.0) dans l'ordre juridique suisse ainsi que la transposition du cahier de charges pour chefs d'aérodrome dans la législation. Il s'agit en outre de mettre en œuvre les prescriptions de l'Annexe 15 de l'OACI concernant la présentation sous forme électronique des données d'obstacle.

Le présent commentaire présente les modifications thème par thème et article par article.

2. Aérodromes

2.1 Exigences spécifiques de l'aviation (art. 3, al. 1bis et 3 OSIA)

Par souci de clarté et d'exhaustivité, la liste des annexes de l'OACI qui touchent l'infrastructure aéronautique a été complétée. L'Annexe 4 (Cartes aéronautiques) et l'Annexe 15 (Services d'information aéronautique) réglementent la fourniture de données de terrain et d'obstacles sous forme électronique, tandis que l'Annexe 3 (Assistance météorologique à la navigation aérienne) et l'Annexe 11 (Services de la circulation aérienne) portent sur les services de la météorologie aéronautique civile et la conception des procédures d'approches et de décollage.

Les prescriptions de l'OACI ne sont pas publiées au Recueil officiel, mais peuvent, comme le précise l'art. 3, al. 4 OSIA, être consultées auprès de l'OFAC ou acquises auprès des librairies.

La question de savoir si, à l'instar des normes, les recommandations de l'OACI sont directement applicables et par conséquent juridiquement contraignantes sera tranchée pour toutes les ordonnances de la législation aérienne dans le cadre de la révision de la loi sur l'aviation (LA, RS 748.0) ; la même formulation devant être employée partout (cf. p. ex. art. 3, al. 1 OSNA). Malgré que la teneur de l'art. 3, al. 1bis OSIA soit limpide (caractère contraignant des recommandations), la situation juridique est aujourd'hui controversée.

2.2 La nouvelle mouture de l'art. 3, al. 3 OSIA, concrétise une exigence du Conseil fédéral (Rapport sur la politique aéronautique 2004) en inscrivant dans la législation l'application de normes assurant un niveau de sécurité accru - c'est-à-dire de normes allant au-delà des règles techniques reconnues et reflétant l'état actuel de la technique (ou meilleure pratique). L'OFAC peut détailler les modalités d'application des normes et recommandations internationales (p. ex. en édictant des directives comme celle du 1^{er} septembre 2000 relative à la construction et à l'entretien des installations

pour les carburants). Quiconque souhaite déroger à ces modalités est tenu de prouver qu'il respecte tout de même les normes et recommandations en question. L'OFAC peut définir des prescriptions en tant que meilleures pratiques destinées à un groupe d'aérodromes précis (p.ex. aérodromes régionaux ou champs d'aviation). L'OFAC conserve ce faisant la prérogative d'édicter des exigences spécifiques à l'aviation, même si elle ne figure plus explicitement dans la nouvelle disposition.

Le nouvel art. 3b, al. 2bis OSIA stipule que les représentants de l'OFAC ont, dans l'exercice de leur mission de surveillance, en tout temps accès aux infrastructures aéronautiques et que les aérodromes sont tenus de leur remettre sans contrepartie les autorisations d'accès nécessaires. Cette disposition place les représentants de l'OFAC sur un pied d'égalité avec leurs homologues des autorités douanières. Ce point n'est pas réglé dans l'ordonnance du 25 septembre 1989 sur les taxes perçues par l'Office fédéral de l'aviation civile (OTA, RS 748.112.11), car cette dernière ne porte que sur les taxes afférentes aux prestations et décisions de l'OFAC. En cas de litige, les dispositions de la PA s'appliquent.

2.3 Poste de préparation des vols (art. 8 OSIA)

Cette nouvelle disposition fonde juridiquement l'installation sur les aérodromes d'un poste à l'usage des pilotes pour préparer les vols. Ce poste fait partie de l'infrastructure aéroportuaire.

La plupart des aérodromes utilisés par l'aviation générale mettaient déjà des bornes à disposition des pilotes pour leur permettre de préparer leurs vols (les terminaux d'auto-briefing AMIE). L'ancien système fonctionnant au moyen d'écrans tactiles a été remplacé en 2006 pour des raisons techniques par un système basé sur Internet. Par mesure de sécurité (mise à disposition des pilotes d'un système d'information intégré et uniforme pour toute la Suisse), l'OFAC va charger Skyguide d'installer ces postes sur tous les aérodromes.

Les frais d'exploitation de ces postes continueraient d'être financés par les redevances de navigation aérienne, tandis que les aérodromes prendraient désormais en charge les frais afférents à l'installation de l'infrastructure (réseau, PC, imprimante) et à l'entretien. Les différences en besoins d'information d'un aéroport à l'autre (p. ex. champ d'aviation pour vol à voile) peuvent être prises en compte soit par le biais des modalités de calcul des coûts (p. ex. paiement au prorata en cas d'exploitation saisonnière), soit par voie d'une réglementation de l'OFAC (cf. art. 3, al. 3 OSIA).

2.4 Obligation de collecter et de fournir des données (art. 9a OSIA)

Le nouvel art. 9a stipule que l'exploitant de l'aérodrome (et non l'OFAC) veille au relevé des données statistiques et environnementales sans être pour cela indemnisé par l'OFAC. Il indique également que l'OFAC peut préciser les devoirs de l'exploitant de l'aérodrome par le biais de directives complémentaires. L'exploitant de l'aérodrome qui s'y conforme est réputé remplir ses obligations légales. Il s'agit de faire en sorte que les données relevées et fournies répondent à la qualité exigée, ce qui n'est aujourd'hui pas toujours le cas.

Cette réglementation n'impose aux aérodromes aucune obligation nouvelle en matière de fourniture des données. La fourniture des données exigées par l'OACI pour les besoins de la statistique est régie par les art. 67, 54 et 55 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (0.748.0). D'autres réglementations nationales (p.

ex. l'art 41, al. 2 de la loi sur la protection de l'environnement, RS 841.01; les art. 36, 37, 40 et 45 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, RS 814.41; les art 3, 18 et 19 de l'ordonnance sur la protection de l'air, RS 814.318.142.1; les art. 107 et 109 de l'ordonnance sur l'aviation, RS 748.01) ainsi que les règlements de l'UE obligent les aéroports suisses à livrer des données de qualité.

2.5 Certification (art. 23a, art. 25, al. 1, let. f et art. 74b, al. 1 OSIA)

Le nouvel art. 23a OSIA règle le processus de certification prévu par l'Annexe 14 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (OACI, RS 0.748.0). La section 1.4 de l'Annexe 14 de l'OACI stipule que les critères de certification des aéroports desservis par du trafic aérien international soient inscrits dans la législation nationale.

Le fait que le processus de certification soit inscrit dans la législation nationale procure une sécurité juridique accrue en ce qu'elle régit le cadre procédural minimal (dépôt de la demande, compétences, critères d'évaluation, durée de validité et vérification du certificat). La réglementation détermine la place de la certification par rapport aux instruments juridiques existants en matière d'exploitation des aéroports (concession règlement, autorisation d'exploitation). L'approbation du règlement d'exploitation ou de ses modifications doit être conditionnée à la preuve que les exigences de sécurité visées à l'art. 23a sont respectées (art. 25, al. 1, let. f OSIA).

D'ici au 31 décembre 2009, tous les aéroports desservis par du trafic international régulier et non régulier devront avoir été certifiés. Les aéroports concessionnaires (aéroports) ont jusqu'au 31 décembre 2012 pour se conformer à cette obligation (art. 74b, al. 1 OSIA).

2.6 Chef d'aéroport (Section 8 OSIA)

L'art. 8 OSIA est abrogé et remplacé par une nouvelle section 8, qui reprend les principales tâches des chefs et cheffes d'aéroport telles qu'elles figurent dans le cahier des charges du 31 août 2002. Les dispositions restantes du cahier des charges seront reprises dans une ordonnance du département (ordonnance sur les chefs d'aéroport) que le DETEC est en droit d'édicter en vertu de l'art. 29d, al. 3 OSIA. Le cahier des charges fera désormais clairement partie de la législation, ce qui améliore la sécurité juridique.

Le partage des tâches entre d'une part le chef ou la cheffe d'aéroport et d'autre part l'exploitant d'aéroport, de même que le contrôle de la nomination du chef ou de la cheffe d'aéroport ainsi que les exigences requises pour cette fonction sont des questions complexes qui se situent à un autre niveau. C'est pourquoi il est prévu de les aborder dans le cadre d'une révision ultérieure de l'OSIA après la révision de la LA.

3. Données de terrain et d'obstacles (art. 2, Titre cinquième, art. 74b al. 2 à 4 OSIA)

La modification du titre cinquième incorpore les prescriptions de l'amendement 33 de l'Annexe 15 OACI sur la fourniture sous forme électronique des données de terrain et d'obstacles. Par la même occasion, les processus sont mis à jour et rendus plus transparents.

En particulier, la modification délimite le champ d'application de la législation sur la géoinformation (art. 58a OSIA) ainsi que les tâches incombant à l'Office fédéral de la topographie (art. 58b OSIA). L'établissement du cadastre des surfaces de limitation d'obstacles (surface au sens de l'Annexe 14 de l'OACI) est confié à l'exploitant de l'aérodrome, conformément à la pratique en vigueur (mais contrairement à la teneur de l'art. 62 OSIA). Ce « plan technique » fait partie des exigences de l'OACI et s'impose au regard des impératifs de la sécurité aérienne. Sa fonction diffère de celle du plan des zones de sécurité, raison pour laquelle il doit être en plus de ce dernier pour l'aéroport de Zurich.

Conformément à l'art. 62a, l'OFAC doit donner une nouvelle définition de surface correspondant à l'Annexe 15 de l'OACI. Il s'agit du cadastre des surfaces de collecte de données dont la définition figure à l'art. 2 OSIA.

Actuellement, les aérodromes IFR sont tenus d'annoncer les obstacles à la navigation aérienne. Dorénavant, ils devront également annoncer toute modification significative du terrain (art. 62b OSIA). La notification comprend la transmission à swisstopo des données de levé concernant les modifications du terrain. Sont réputées significatives, les modifications qui ont un impact sur l'exploitation des vols, c'est-à-dire qui excèdent les tolérances admises le levé.

L'obligation d'annoncer faite aux propriétaires d'obstacles s'étend désormais au cas où l'ouvrage perce le cadastre des surfaces de collecte de données (art. 6, let. d OSIA). En outre, l'OFAC peut désormais exiger des propriétaires qu'ils prennent en charge le levé des obstacles en respectant des exigences de qualité bien précises (art. 66, al. 1, let. b et art. 70 OSIA). Les exploitants d'aérodromes IFR sont dans tous les cas tenus de procéder au levé des obstacles situés aux abords des pistes et des voies de circulation (art. 66b OSIA).

Les travaux d'édification d'un obstacle ne doivent en principe pas débuter avant l'entrée en force de la décision de l'OFAC. Toutefois, si l'objet a un caractère provisoire (p. ex. une grue) et que l'on se trouve face à un cas d'urgence, l'OFAC peut, sur demande du propriétaire, exceptionnellement autoriser le début anticipé des travaux (art. 66, al. 3 OSIA). Cette réglementation ne modifie en rien les obligations relatives au marquage. Autrement dit, même les obstacles temporaires doivent être publiés

Les dispositions du titre cinquième entreront en vigueur par étapes : le levé des obstacles sur tout le territoire de la Confédération suisse pourra être ordonné à partir du 1^{er} novembre 2008 tandis que le levé au-dessous des TMA pourra être ordonné à partir du 1^{er} novembre 2010. A partir de cette date, les exploitants d'aérodrome seront également soumis à l'obligation de procéder au levé des obstacles et des modifications de terrain et d'annoncer ces dernières (art. 74b OSIA).

L'art. 64 portant sur la construction et la modification de lignes à haute tension est abrogé. Il est en effet obsolète et superflu tant du point de vue de la terminologie (l'OFAEM a disparu aujourd'hui) que de son contenu (cf. dispositions générales relatives à la concentration des procédures d'élaboration des décisions de l'art. 62a ss de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [RS 172.010]).

4. Autres modifications

4.1 Définitions

Les expressions « installations d'aérodrome » et « cadastre des surfaces de limitation d'obstacles » ont été adaptées. Les expressions « aérodrome IFR », « TMA » et

« cadastre des surfaces de collecte des données » sont nouvelles. Les autres expressions restent inchangées et figurent ici pour des raisons de technique législative.

4.2 Publication dans l'AIP (art. 25a OSIA)

Ce nouvel article, qui occupe une place plus logique dans le texte, reprend la deuxième phrase de l'actuel art. 25, al. 2 OSIA. Il harmonise les informations publiées dans l'AIP et en améliore la qualité. Il précise en outre l'expression « principales prescriptions » qui recouvre les heures d'ouverture, les procédures d'approche et de décollage ainsi que les dispositions d'utilisation visées à l'art. 23 OSIA. En conséquence, les aéroports seront désormais tenus de publier dans l'AIP p. ex. les règles concernant les PPR car celles-ci font partie des conditions d'utilisation.

4.3 Délais (art. 15, al. 2, art. 28, al. 4, art. 29 OSIA)

Le délai de dix jours ouvrables prévu aux art. 15, 28 et 29 actuellement imparti à l'OFAC pour prendre position en cas de transfert de tâches à des tiers, de projet de construction et d'installations annexes (art. 28, al. 4 et art. 29 OSIA) ne peut la plupart du temps pas être respecté. Les vérifications de l'OFAC, notamment en matière de sécurité, demandent en règle générale davantage de temps. En conséquence, ce délai a été porté à trente jours.

Par souci de clarté, l'actuel art. 28, al. 2 a été complété et scindé en plusieurs alinéas (cf. ci-dessous). Il en va de même pour l'art. 29.

4.4 Documents à joindre à la demande d'approbation du règlement d'exploitation (art. 24 let. c à e OSIA)

Actuellement, en cas de modification du règlement d'exploitation ayant des incidences sur l'exploitation des vols, l'exploitant de l'aéroport n'est pas tenu d'apporter la preuve que les exigences de la sécurité aérienne sont remplies. Dans la logique de l'OSIA, il était supposé que l'OFAC contrôlait automatiquement la sécurité. Aussi n'existe-t-il à ce jour aucune base contraignant l'exploitant de l'aéroport à établir une documentation ou à fournir des preuves. Cette lacune est corrigée par la modification de la let. c, de sorte que dans ce domaine également la nouvelle philosophie de surveillance s'applique.

La nouvelle let. d intègre les modifications apportées dans le cadre de la révision du 1^{er} septembre 2004 aux dispositions de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (RS 814.41) portant sur la détermination des immissions de bruit et le cadastre de bruit. Désormais, les immissions de bruit ne figureront plus seulement dans le cadastre de bruit mais également de manière contraignante dans la décision d'approbation du règlement d'exploitation ou de ses modifications.

En raison de ces modifications, la let. d est remplacée par la nouvelle let. e.

4.5 Projets de construction non soumis à approbation (art. 28, al. 2, 3, 5 et 6 OSIA)

La nouvelle formulation des projets de construction non soumis à approbation introduite par l'ordonnance du 2 février 2000 relative à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision (RO 2000 703) a fait ses preuves dans la pratique. Des problèmes surgissent toutefois lorsqu'un projet doit être évalué non pas sur la seule base de la législation aérienne, mais également à la lumière d'autres

prescriptions du droit fédéral. En particulier, rien ne garantit que le promoteur d'un projet non soumis à approbation selon la législation aérienne mais tombant sous le coup de dispositions d'autres domaines de la législation fédérale, sollicite l'autorisation prévue par ces dernières. Afin de dissiper ce flou, les projets de construction soumis à autorisation selon le droit fédéral ont été exclus, en vertu du nouvel al. 2, du champ d'application de l'art. 28 OSIA.

Le fait qu'aucune approbation des plans ne soit requise pour les projets de construction mineurs n'en signifie pas pour autant que dans leur cas le droit matériel ne s'applique pas. Ce point, source de nombreuses ambiguïtés par le passé, a été clarifié dans les nouveaux al. 5 et 6. Ces derniers stipulent que les dispositions du droit fédéral doivent obligatoirement être respectées et qu'il incombe à l'exploitation de l'aérodrome de veiller à ce qu'elles le soient – faute d'autorité d'approbation qui s'en porterait garant dans le cadre d'une procédure établie. La disposition relative à l'application du droit cantonal fait écho à l'art. 37, al. 4 LA, qui traite de la procédure d'approbation des plans.

4.6 Redevances liées aux émissions (art. 32, al. 3 OSIA)

Le nouvel art. 32, al. 3 OSIA permet à l'OFAC, en vertu de sa compétence en matière de surveillance, d'instaurer des modèles fonctionnels de redevances liées aux émissions des aéronefs. A cet égard, il est strictement lié à l'objectif d'une réduction maximale des émissions et est tenu d'appliquer les principes reconnus sur le plan international. La marge de manœuvre de l'OFAC est ce faisant suffisante et adaptée aux objectifs poursuivis.

Les compétences de l'exploitant de l'aérodrome et de l'OFAC en matière de redevances ne s'excluent pas mutuellement. L'exploitant de l'aérodrome reste libre de déterminer le mode de calcul de ses propres redevances.

Le système de redevances liées aux émissions en vigueur en Suisse ne donne plus satisfaction dans la mesure où il repose sur des classes d'aéronefs qui sont aujourd'hui dépassées. Pour chaque classe, les modèles d'aéronefs les moins polluants sont exemptés de la redevance. Vu les progrès réalisés par le matériel volant, cette exemption concerne aujourd'hui la majorité des appareils desservant Zurich et en particulier les aéronefs de la compagnie Swiss.

La redevance perd dès lors l'effet incitatif recherché par la loi sur l'aviation. Un modèle de redevances moderne, comme celui préconisé (ECAC 27/4) sur le plan européen par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) constituerait une meilleure incitation à réduire les émissions polluantes. (Aucun modèle similaire n'existe à l'heure actuelle pour les autres types d'émission, notamment le bruit. Le champ d'application de l'art. 32, al. 2 OSIA est par conséquent limité au modèle de redevances liées aux émissions polluantes.)

4.7 Réglementation applicable aux vols de nuit (art. 39 et 39d OSIA)

Dans le cadre des préparatifs de l'Euro 08, il est apparu que les autorités n'ont pas aujourd'hui le pouvoir d'autoriser des vols de nuit pour garantir la sûreté. Or, la nécessité de disposer d'une autorisation générale en la matière lors des manifestations internationales (p. ex. sommet du G8, rencontres internationales, Champions League, coupe de l'UEFA, CM 2009 de hockey) se fait de plus en plus pressante.

Afin de prévenir les débordements violents et d'éviter des dégâts plus importants, l'OFAC doit être habilité à autoriser des vols la nuit aux heures où ils sont normalement interdits, à condition cependant que l'organe chargé d'assurer la sécurité de l'événement ou les autorités en fassent la demande et que les cantons et aéroports concernés soient consultés. Le nouvel art. 39d, al. 3 fournit une base juridique à une telle autorisation. Il offre une base pour peser les intérêts entre sûreté et silence nocturne. Il va de soi que la communication au public en cas d'autorisation revêt ici une grande importance. Les al. 2 et 3 de l'art. 39d OSIA reprennent les dérogations de l'art. 39 OSIA dans leur teneur actuel.

La réglementation applicable aux vols de nuit a été restructurée et opère désormais une distinction entre les principes (art. 39 OSIA) et les dérogations (art. 39d OSIA), ce qui la rend plus compréhensible. Une partie des dispositions de l'actuel art. 39 OSIA sont reprises telles quelles dans le nouvel art. 39 OSIA.