



Révision partielle 1+ de la loi sur l'aviation

Rapport explicatif du projet mis en consultation

Berne, le 30 avril 2015

1 Grandes lignes de l'objet

1.1 Contexte

Dans son rapport du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse 2004¹ (rapport sur la politique aéronautique 2004, LUPPO 1), le Conseil fédéral déclare s'engager, dans l'optique d'un développement durable, en faveur d'une politique aéronautique cohérente, globale et prévoyante. Le rapport sur la politique aéronautique 2004 se termine par un certain nombre de principes directeurs destinés à modeler la politique aéronautique pour les années à venir. Leur mise en œuvre suppose cependant plusieurs adaptations de la législation. Les principes simples et rapidement applicables ont été transposés dans le cadre de la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation (LA ; RS 748.0). Le DETEC a décidé que les principes qui exigent un complément d'étude seraient en revanche traités ultérieurement dans le cadre d'une seconde révision partielle.

La première révision partielle de la LA est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Elle précise les bases légales de l'activité de surveillance de l'OFAC et modernise la loi. Elle instaure en outre un nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne qui met fin aux subventions croisées entre les aéroports nationaux et les aérodromes régionaux et elle permet d'affecter les fonds du financement spécial du trafic aérien (art. 86 Cst.) au financement des services de navigation aérienne fournis sur les aérodromes régionaux. La révision introduit également un nouvel article qui autorise la Confédération à prendre temporairement à sa charge le manque à gagner encouru par Skyguide sur ses prestations fournies à l'étranger, l'objectif étant de renforcer la compétitivité de Skyguide en prévision du Ciel unique européen (SES). Enfin, la révision instaure de nouvelles règles pour le calcul et la perception des redevances aéroportuaires.

Un projet de révision partielle 2 de la LA (révision 2 LA) a par la suite été élaboré, lequel portait en priorité sur les infrastructures de l'aviation. Il traitait notamment de l'emprise et de la tutelle de la Confédération sur les aéroports nationaux évoquées dans le rapport sur la politique aéronautique 2004. Il s'agissait principalement d'étudier de nouveaux instruments qui permettraient à la Confédération de subordonner le développement des infrastructures d'importance nationale aux intérêts du pays et parmi eux notamment la possibilité de transformer le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) en mandat de prestations. Il était en outre question d'instaurer un régime d'autorisation et de concession différencié pour les aérodromes qui reflète mieux les besoins et potentiels propres à chaque installation, tout en unifiant les procédures d'approbation. La révision visait également à libéraliser le service de la navigation sur les aérodromes régionaux. Le projet énonçait enfin un certain nombre de propositions de réglementations dans d'autres domaines.

Les grandes lignes du projet de réglementation ont été présentées le 24 janvier 2012 aux milieux de l'aviation et aux cantons de Genève, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Zurich dans le cadre d'une consultation des parties prenantes.

Après mûre réflexion, les instruments imaginés pour privilégier les intérêts de la Confédération en outrepassant la volonté des cantons aéroportuaires ont été abandonnés au nom du fédéralisme. Il est en outre apparu que les gains escomptés par la libéralisation du service de la navigation aérienne sur les aérodromes régionaux n'étaient pas si importants que cela et que les économies seraient bien inférieures aux dépenses supplémentaires à consentir pour la surveillance. La libéralisation n'a donc pas été retenue. Orphelin de ces deux thèmes, l'ensemble du projet a nettement perdu de son impact politique. En revanche, il est prévu maintenant de mettre en œuvre diverses mesures dans les limites du cadre légal en

¹ FF 2005 1655

vigueur afin de garantir la compétitivité du service de la navigation aérienne sur les aérodromes régionaux.

Les thèmes restants ont été réévalués en fonction de critères tels que l'augmentation du niveau de sécurité, de la compétitivité et de l'efficacité du système aéronautique, permettant d'identifier les réglementations à mettre en œuvre dans les trois ans à venir. Le projet de révision de la LA est présenté ci-après. Il s'agit avant tout d'une révision technique qui a été rebaptisée LA 1+.

La présente révision fournit également l'occasion de prendre en considération une nécessité pratique concernant l'affectation des gardes de sûreté dans le trafic aérien – qui est du ressort de l'Office fédéral de la police (fedpol). Le projet de révision, en créant une base légale formelle relative à l'exploitation d'un système d'information susceptible de traiter les informations classifiées ou émanant d'une « source protégée », vise à doter fedpol d'un instrument qui lui permet de mieux apprécier et cibler les risques auxquels sont exposés les équipages et les passagers d'avions suisses. Cette mesure fournit ce faisant une contribution importante à l'augmentation du niveau de sécurité qui constitue, comme on l'a dit, un des objectifs de la révision.

1.2 Objet de la révision

1.2.1. Infrastructure aéronautique

Catégories d'aérodromes

La législation actuellement en vigueur n'opère pas de grande distinction entre les aérodromes (voir les art. 36a et 36b LA). La LA connaît seulement deux types d'aérodromes : ceux qui bénéficient d'une concession d'exploitation (soit les aéroports) et ceux qui bénéficient d'une autorisation d'exploitation (soit les champs d'aviation). Cette catégorisation binaire s'explique principalement par l'évolution du réseau d'aérodromes et accorde la primauté au critère du statut juridique. La taille, la fonction et la forme d'exploitation de l'aérodrome ne jouent aucun rôle. Or, les douze aérodromes qui jouissent actuellement d'une concession présentent d'importantes différences entre eux : certains accueillent du trafic aérien régulier, d'autres non, sans parler des différences sur le plan des équipements techniques. Au regard de la législation actuelle, les aéroports de Zurich et de Genève ont le même statut que les aéroports d'Écuvillens, de Birrfeld ou des Éplatures. Concrètement toutefois, des solutions, parfois bancales, doivent être trouvées au cas par cas (notamment au chapitre des exigences techniques), car les importantes disparités entre les aérodromes font obstacle à une harmonisation. La catégorisation actuelle ne convainc pas du point de vue de la systématique, ni ne satisfait les exigences modernes en matière de sécurité du droit dans le domaine des infrastructures. Les aérodromes devraient être soumis à des exigences variables au gré de leur finalité et de leur fonction. Aussi serait-il judicieux de remplacer la rigide catégorisation binaire actuellement en vigueur par un système plus différencié où les droits et devoirs associés aux concessions et autorisations d'exploitation seraient modulés en fonction de l'importance économique d'un aéroport ou de l'usage qui est fait d'un champ d'aviation.

Cohabitation entre civils et militaires lors de l'utilisation conjointe des infrastructures

Les compétences respectives des militaires et des civils en matière d'utilisation mixte des infrastructures sont aujourd'hui mal délimitées. En Europe, on part du principe que les exigences civiles en matière de sécurité devraient être la norme en cas d'utilisation d'infrastructures militaires par du trafic civil. La mise en œuvre de ces dispositions générales suppose l'existence de réglementations nationales transparentes indiquant la manière d'atteindre cet objectif. La présente révision vise précisément à faire œuvre de transparence et à instaurer la sécurité du droit dans ce domaine.

Terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours

La Suisse compte actuellement près de 280 places d'atterrissage d'hôpitaux qui sont desservies, au même titre que d'autres terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours (places d'atterrissage situées aux portails des tunnels et aires aménagées dans les complexes industriels), dans le cadre d'atterrissages en campagne. Les infrastructures bâties ont été érigées en application des législations cantonales sur les constructions ou des règlements communaux en matière de construction ; il n'existe aucune autorisation fédérale pour ces installations et il n'y en avait d'ailleurs aucune nécessité au regard des bases légales en vigueur.

Juridiquement, les places d'atterrissage d'hôpitaux et autres terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours ne sont aujourd'hui pas assimilés à des infrastructures au sens de la LA. Or, cette approche ne se justifie plus en raison des facteurs suivants : exigences techniques accrues auxquelles doivent répondre ces terrains d'atterrissage (exigences de l'AESA), besoins spécifiques de la Rega et d'autres entreprises qui, étant actives dans le sauvetage aérien, les opérations d'ambulance aérienne et le transport d'organes, souhaitent desservir les hôpitaux même par mauvais temps, incompatibilité avec la notion d'« installation » telle que la définit la loi sur la protection de l'environnement. Aussi, la révision prévoit de conférer à une partie des places d'atterrissage d'hôpitaux le statut d'infrastructure aéronautique sous l'appellation « terrain d'atterrissage destiné aux opérations de secours ».

1.2.2 Procédures

Établissement des procédures d'approche et de départ

Conformément à la législation en vigueur, il incombe à l'exploitant d'aérodrome de définir entre autres les procédures d'approche et de départ dans le règlement d'exploitation (art. 36c, al. 2, LA). L'exploitant est tenu de déposer une demande traitée et approuvée par l'OFAC s'il entend introduire de nouvelles procédures. L'établissement des procédures IFR hors des aérodromes incombe à Skyguide. La délimitation des compétences, notamment en ce qui concerne l'établissement des procédures d'approche et de départ, pose des problèmes récurrents. La limite entre procédures d'approche et de départ, d'une part, et procédures IFR, d'autre part, est floue. Les responsabilités se chevauchent. Tandis que d'un côté, selon la LA, le règlement d'exploitation (y compris sa teneur) est du ressort de l'exploitant d'aérodrome ; de l'autre, selon les réglementations internationales, Skyguide a pour mission de définir des procédures de vol sûres et efficaces. La réglementation proposée établit les compétences et les responsabilités respectives. Les aéroports conserveraient en principe la compétence d'établir les procédures locales d'approche et de départ dans le règlement d'exploitation. Par contre, les trajectoires de vol et routes aériennes seraient élaborées par le service de la navigation aérienne et définies par l'OFAC par analogie à la procédure relative à la structure de l'espace aérien. Les prérogatives respectives seront spécifiées par voie d'ordonnance.

Fondement de l'ordonnance sur les données aéronautiques

Le règlement (UE) n° 73/2010 de la Commission du 26 janvier 2010 définissant les exigences relatives à la qualité des données et des informations aéronautiques pour le ciel unique européen est entré en vigueur en Suisse le 20 janvier 2011. Le règlement en question fixe les exigences applicables à la qualité des données et des informations aéronautiques en termes d'exactitude, de résolution et d'intégrité, l'objectif étant ce faisant de garantir l'interopérabilité au niveau européen des données circulant entre les organismes du service de la navigation aérienne. Le droit interne ne prévoit pour l'instant pas de normes explicites qui réglementent et coordonnent de manière centralisée la création, la gestion et le flux

de données aéronautiques. Il n'existe à l'heure actuelle aucune base de données centralisée qui regroupe toutes les données et informations aéronautiques utilisées en Suisse, ce qui garantirait une vue d'ensemble, alors même que dans la pratique la majorité des données et informations aéronautiques sont récoltées et gérées par Skyguide. Afin de mettre en œuvre sur les plans administratif et organisationnel le règlement (UE) n° 73/2010 en Suisse, de même que la collecte, la gestion et la diffusion centralisées des données et informations aéronautiques, il y a lieu de créer les bases d'une nouvelle ordonnance sur les données aéronautiques à travers une délégation législative au Conseil fédéral. Cette ordonnance prévoira notamment la mise en place d'une base de données centralisée.

Obstacles à la navigation aérienne

En Suisse, il incombe depuis 1974 environ au service des obstacles à la navigation aérienne de l'OFAC de répertorier, d'évaluer et d'autoriser les obstacles. La pratique en vigueur en Suisse repose en partie sur des prescriptions nationales qui répondaient à l'origine à des besoins définis par les militaires et sont à certains égards plus sévères que les réglementations internationales. Pour répondre aux exigences internationales, il est prévu d'optimiser les processus et attributions en matière de création, d'évaluation, de gestion et de publication des données d'obstacles et d'accroître leur efficacité. Il s'agit de redéfinir l'obligation de solliciter une autorisation pour les obstacles à la navigation aérienne en adoptant une approche basée sur les risques, l'objectif étant d'accroître l'efficacité et l'efficience du service des obstacles à la navigation aérienne de l'OFAC.

1.2.3 Sécurité aérienne

Langue utilisée en radiotéléphonie

L'usage de la seule langue anglaise dans les communications radiotéléphoniques standardisées atténue les risques de malentendus et donc les risques dans le domaine du contrôle de la circulation aérienne en éliminant la confusion linguistique. La sécurité aérienne s'en trouve accrue. Cette mesure répond par ailleurs à une demande de Skyguide. L'emploi d'une seule langue dont l'usage est très répandu dans le monde comme l'anglais réduit sensiblement les coûts de Skyguide qui ne doit plus recruter et former des contrôleurs de la circulation aérienne polyglottes. La radiotéléphonie en anglais correspondant aujourd'hui au standard international, elle convient particulièrement au trafic transfrontière.

Enregistrement des communications en arrière-plan et des bruits de fond dans les organismes du contrôle de la circulation aérienne (Ambient Voice Recording Equipment [AVRE])

L'art. 107a, al. 4 LA dans sa teneur actuelle n'oblige nullement les organismes du contrôle de la circulation aérienne à enregistrer les communications en arrière-plan et les bruits de fond aux postes de travail des contrôleurs de la circulation aérienne. Il s'agit pourtant d'une recommandation émise en 1990 par le Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (BEAA, devenu entre-temps le Service d'enquête suisse de sécurité [SESE]) et qui risque de ne pas être suivie. Il y a par conséquent lieu de reformuler cette disposition afin qu'elle ait un caractère contraignant.

Perturbateurs

L'aviation s'appuie de plus en plus sur le système mondial de navigation par satellite (Global Navigation Satellite System, GNSS) afin d'améliorer la performance de navigation et d'assister les fonctions de supervision du service de la navigation aérienne. Le signal satellitaire peut être modifié par des perturbateurs, à savoir des appareils utilisés pour brouiller délibérément les signaux du GNSS et en entraver, voire en empêcher la réception. Ces perturbateurs sont utilisés à diverses fins, habituellement en vue de perturber des instruments qui enregistrent et/ou retransmettent les données de localisation du GNSS (par ex. pour le suivi d'un aéronef ou la perception des redevances). Du fait de leur faible degré de précision, ces perturbateurs peuvent avoir des conséquences que celui qui les utilise n'avait pas prévues. Il

est très facile de se procurer des perturbateurs (*jammer*). On en trouve sur Internet à bas prix (dès 20 \$) et les modèles sont de plus en plus miniaturisés (de la taille d'un paquet de cigarette avec antenne intégrée). L'offre a fortement augmenté ces dernières années. En vertu de la loi sur les télécommunications (LTC)² en vigueur, l'offre, la mise sur le marché, la mise en service, la mise en place et l'exploitation de perturbateurs sont punissables, mais pas leur importation, ni leur possession. Si un perturbateur est importé, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ne peut intervenir avant qu'il soit entre les mains de l'acquéreur. Il s'agit de combler cette lacune en modifiant la LTC.

1.2.4 Sûreté de l'aviation

Compétence du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords sur la sûreté de l'aviation

La question de l'étendue de la compétence du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accord internationaux portant sur la sûreté de l'aviation (combinaison des mesures et de moyens destinés à protéger l'aviation civile contre les actes illicites) se pose à chaque fois que la Suisse reprend l'acquis communautaire réglementant ce domaine dans le cadre de l'accord bilatéral sur le transport aérien³. On a toujours estimé jusqu'à présent qu'en vertu de l'art. 7a, al. 2, let. c de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁴ et de l'art. 12 LA qui lui attribue la compétence d'édicter des prescriptions de police pour prévenir des attentats, le Conseil fédéral jouissait du pouvoir de conclure de tels accords internationaux, notamment par souci d'harmoniser ces prescriptions de police avec les normes internationales. Il ne serait pas en mesure d'accomplir correctement le mandat de l'art. 12 LA si tel n'était pas le cas. La compétence d'approuver la reprise des acquis communautaires concernés dans l'annexe de l'accord sur le transport aérien pouvait donc tout à fait être fondée sur la compétence d'édicter des ordonnances. La disposition précitée de la LOGA a été abrogée dans le cadre d'une révision. La modification entre en vigueur le 1^{er} Mai 2015. A partir de cette date, le Conseil fédéral n'est plus compétent pour approuver la reprise de l'acquis communautaire touchant la sûreté de l'aviation. C'est pourquoi une nette réglementation des compétences est dorénavant instaurée dans la LA conférant à nouveau cette compétence au Conseil fédéral.

Publication de listes de passagers

Afin de compléter les mécanismes de contrôle standardisés appliqués systématiquement aujourd'hui afin de prévenir les attentats contre l'aviation, il est prévu d'instaurer un contrôle individuel des passagers en fonction des risques et sur la base des listes des passagers. Des instruments analogues figurent déjà dans la législation douanière et dans celle sur les étrangers afin de combattre les infractions douanières et les migrations illégales. Dans le but de prévenir et d'élucider les agissements criminels, les transporteurs aériens seraient tenus de communiquer les listes de passagers aux organes de poursuite pénale si ceux-ci en font la demande.

Contournement des contrôles de sûreté

Une disposition dissuasive qui sanctionne les tentatives de pénétrer dans la zone à accès réglementé d'un aéroport ou d'y faire entrer des articles prohibés fait actuellement défaut. Certes, une personne qui – quel qu'en soit le motif – essaie d'introduire par exemple une arme dans la cabine d'un avion ou (par la force ou en secret) tente de pénétrer dans la zone à accès réglementé d'un aéroport en se soustrayant aux contrôles peut être appréhendée.

² RS 784.10

³ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68)

⁴ RS 172.010

Mais tant qu'elle n'est pas en infraction avec la législation sur les armes, elle n'est en principe passible d'aucune sanction et peut renouveler ses tentatives aussi souvent qu'elle le souhaite jusqu'à ce qu'elle réussisse dans son entreprise. S'introduire sans y être autorisé dans une zone à accès réglementé ou y introduire des articles prohibés met gravement en péril le trafic aérien et engendre des perturbations significatives de l'exploitation (évacuation de zones entières de l'aéroport). Une nouvelle disposition pénale vise à combler cette lacune.

Habilitation de sûreté du personnel aéroportuaire

L'exploitant d'aéroport doit assurer l'habilitation de sûreté de l'ensemble du personnel qui exerce une activité dans la zone de sûreté à accès réglementé. Cette habilitation a lieu avant l'engagement et à intervalles réguliers ensuite, notamment sur la base de l'extrait du casier judiciaire que les employés sont tenus de produire. La législation actuelle n'autorise pas à communiquer à l'exploitant d'aéroport les procédures pénales en suspens ou les jugements prononcés, situation insatisfaisante au regard des risques potentiels. Il est par conséquent prévu d'obliger les 'ministères publics et les tribunaux compétents à annoncer à l'OFAC pour certaines catégories de délits les condamnations ou procédures en suspens à l'encontre des employés qui exercent une activité dans la zone de sûreté à accès réglementé, l'OFAC faisant ensuite suivre l'information à l'exploitant d'aéroport concerné.

Indemnisation pour l'affectation des membres des corps de police en qualité d'agent de sûreté dans le trafic aérien

Aux termes de l'art. 122e de l'ordonnance sur l'aviation (OSAv⁵), des gardes de sûreté sont affectés à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien commercial international afin de prévenir des actes illicites de nature à compromettre la sûreté à bord. Ces gardes peuvent également être affectés au sol sur des aérodromes étrangers (Tiger, Fox). Sont notamment employés en qualité de gardes de sûreté des membres des corps de police cantonale ou municipale (art. 122e, al. 3, let. a OSAv), lesquels reçoivent une formation spécifique dispensée par fedpol. Les frais de formation, d'équipement et d'affectations des gardes de sûreté sont assumés par la Confédération (art. 122n OSAv). Les cantons et les communes facturent à l'OFAC les dépenses liées aux gardes de sûreté. Par ailleurs, le rapport du 2 mars 2012 du Conseil fédéral en exécution du postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences »⁶ préconise notamment que le financement de ces frais soit réglé dans la loi plutôt que, comme actuellement, dans l'ordonnance. En effet, explique le rapport, en vertu du principe de légalité, le versement d'indemnités aux cantons nécessite en principe une base légale formelle. Et de conclure que la création de cette base pourrait être envisagée, par exemple par le biais d'une modification de la LA.

Système d'information pour l'affectation des gardes de sûreté dans le trafic aérien (ci-après « système d'information »)

Afin de remplir sa mission plus efficacement et de manière plus ciblée, fedpol est tenue de traiter au moyen d'un système d'information spécial les informations qu'elle recueille ici ou là pour les besoins de l'analyse des risques et de l'évaluation des dangers (voir art. 122k OSAv) et de l'affectation des gardes de sûreté dans le trafic aérien (art. 122h, OSAv). Comme ces informations recouvrent des données personnelles et des informations classifiées et/ou dont les sources sont protégées, le système d'information en question exige une base légale formelle que la présente révision se propose d'instaurer. La réglementation proposée réglemente expressément le traitement des informations, les catégories d'information traitées, les droits d'accès au nouveau système d'information et la transmission des données acquises à des tiers. Les données figurant dans le système d'information proviennent aussi

⁵ RS 748.01

⁶ FF 2012 4161

bien de sources publiques que des services de renseignements. Elles peuvent aussi être classifiées conformément à l'ordonnance concernant la protection des informations (OPrI⁷).

1.2.5 Autres dispositions

Enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 mars 2011, la forme d'organisation de ce qui s'appelait encore le Service d'enquête suisse sur les accidents (SESA)⁸ a fait l'objet d'une évaluation. Le résultat de l'évaluation du SESA a été soumis au Conseil fédéral par voie de proposition le 26 juin 2013. L'évaluation conclut que le statut de commission extraparlamentaire représente la forme juridique la plus à même de satisfaire les exigences prescrites par les normes nationales et internationales en matière d'indépendance des enquêtes sur les accidents. L'organisation du SESA et les règles opérationnelles satisfont les exigences d'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et personnelle. Au vu de l'évaluation et compte tenu des expériences réalisées avec le SESA, il a été décidé que celui-ci conserverait son statut de commission extraparlamentaire.

Le statut de la commission décisionnelle étant maintenu, une base légale transparente sera instaurée à la faveur de la présente révision de la LA. Outre la LA, il est également prévu de modifier également les dispositions pertinentes de la loi sur les chemins de fer (LCdF)⁹.

Délégation de services de navigation aérienne

Dans le cadre des travaux menés actuellement en vue d'unifier le ciel européen (mise en place du Ciel unique européen [SES] et institution du bloc d'espace aérien fonctionnel d'Europe Centrale [FABEC]), il est prévu de centraliser certains services de navigation aérienne fournis actuellement par les services de navigation aérienne nationaux sur leur territoire respectif afin de diminuer les coûts et d'accroître l'efficacité du service de la navigation aérienne en Europe. La révision de la LA introduit une disposition qui fixe le cadre dans lequel Skyguide peut externaliser des services de navigation aérienne en vue de s'intégrer dans une structure centralisée en Europe. Parallèlement à cette disposition, la révision de la LA confère au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux qui prévoient la délégation de services de navigation aérienne.

Dispositions pénales de la LA

La révision fournit l'occasion de reformuler les dispositions pénales de la LA et de les adapter au droit des sanctions en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Les sanctions dont sont passibles les contrevenants ne sont pas renforcées. Par contre, certaines modifications de fond sont prévues qui pour partie figuraient dans l'avant-projet de la loi fédérale sur l'harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire et le droit pénal accessoire.

Modification de loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)

Les moyens du Financement spécial du trafic aérien (FSTA) sont aujourd'hui attribués aux différents domaines d'application en fonction d'une clé de répartition fixe (la moitié des moyens du FSTA sont destinés à des projets en lien avec la sécurité, le solde étant réparti à parts égales entre les projets liés à la sûreté et les projets liés à la protection de l'environnement). Il n'est possible de s'écarter de cette clé de répartition que dans un très petit nombre de cas. Il est apparu en 2012, 2013 et en 2014 que la sécurité est le seul secteur d'activité pour lequel pratiquement tous les moyens disponibles ont été attribués. Or, selon la législation en vigueur, le principe des vases communicants ne peut s'appliquer automatiquement

⁷ RS 510.411

⁸ Depuis le 1^{er} février 2015, ce service a été rebaptisé Service d'enquête suisse de sécurité (SESE)

⁹ RS 742.101

entre les différents secteurs. Afin d'éviter que les soldes restent inutilisés et pour qu'il ne soit pas reproché à la Confédération de ne pas utiliser entièrement les moyens disponibles pour l'aviation, il y a lieu d'opter pour un mécanisme plus souple en supprimant la clé de répartition fixe au profit de parts variables définies pour chaque secteur à l'intérieur d'une certaine fourchette.

Dérogation à la loi sur la transparence

Dans le cadre de loi sur la transparence (LTrans)¹⁰, l'OFAC reçoit régulièrement des demandes d'accès aux rapports d'inspection établis par l'OFAC à la suite d'inspections menées auprès des entreprises soumises à sa surveillance. Si ces rapports ne sont pas traités de manière confidentielle, il est à craindre que leur formulation ne soit plus aussi précise, ni aussi franche, au détriment de la sécurité. Il faut donc restreindre l'accès à ces documents.

1.2.6 Délégation de la surveillance de la sécurité

En réexaminant les tâches de la Confédération, le Conseil fédéral entend garantir la mise en place d'une politique budgétaire axée sur la durabilité. Pour atteindre les objectifs visés, il a examiné le catalogue des tâches de la Confédération en vue de déceler des possibilités de réforme ou de réduction budgétaire. Parmi les 80 mesures définies, il propose notamment de confier la surveillance du trafic aérien à un organisme financé par une taxe. La réglementation et la politique aéronautique en matière de surveillance continueraient cependant de relever des compétences de la Confédération. En dissociant surveillance de la sécurité et élaboration de la réglementation, la Suisse serait ainsi à même de réagir à un mouvement qui s'est amorcé à l'échelon européen (AESAs) et s'est déjà concrétisé dans certains pays (notamment en Grande-Bretagne).

L'impact de cette mesure a été analysé. L'allègement net du budget de la Confédération, compte tenu des produits qui ne seraient plus encaissés par l'OFAC, atteindrait 43 millions (état : budget 2015). D'autre part, un organisme de **surveillance de la sécurité** financé par des taxes entraînerait pour l'industrie aérienne des charges estimées à 55 millions, puisque la surveillance de la sécurité externalisée devrait être intégralement financée par le biais de taxes. La constitution de deux nouvelles unités d'organisation qui s'occuperaient de l'aviation civile (volet réglementation et volet politique aéronautique au sein d'un office fédéral ou d'un département plus surveillance de la sécurité au sein d'un organisme délégataire) engendrerait vraisemblablement un surcroît de personnel dû aux doublons entre les deux nouvelles unités d'organisation, qui possèderaient par ailleurs chacune des connaissances-clés et leurs propres services administratifs. L'externalisation de la surveillance de la sécurité permettrait à la Confédération de réaliser *in fine* une économie de quelque 200 postes à temps plein.

En fin de compte, l'externalisation de la surveillance de la sécurité, si elle procure des économies à la Confédération, renchérit toutefois l'ensemble du système, les coûts supplémentaires devant être supportés par l'industrie aéronautique. Consultés à ce sujet, les milieux de l'aviation ont d'ailleurs catégoriquement rejeté ce projet coupable à leurs yeux d'entraîner de nouvelles charges, de porter atteinte à la compétitivité de l'aviation suisse et d'être en contradiction avec les mesures préconisées par le Rapport sur la politique aéronautique 2004. Dans ce contexte, il convient de renoncer à externaliser la surveillance de la sécurité.

2 Commentaire des dispositions

Art. 3a

¹⁰ RS 152.3

«Accords internationaux»

AI 1 et 2

Cette disposition permet au Conseil fédéral de conclure des accords internationaux dans différents domaines. Le domaine de la sûreté de l'aviation a été ajouté dans l'al. 1, ce qui implique de compléter également l'al. 2 qui décrit de manière non exhaustive la teneur que peuvent avoir ces accords.

Le rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 en exécution du postulat Malama (10.3045 Sécurité intérieure. Clarification des compétences) déposé en mars 2010¹¹ soulignait, s'agissant des interventions des gardes de sûreté sur les aéroports étrangers (opération Fox), qu'on ne pouvait pas exclure que ces missions reposent sur un fondement juridique insuffisant. Le cas échéant, les bases légales autorisant le Conseil fédéral à conclure les accords internationaux nécessaires devraient être créées. Le rapport préconisait d'examiner de manière approfondie la question du fondement juridique des missions Fox, en particulier la nécessité de conclure avec les États étrangers concernés des accords réglant la présence des « *groundmarshals* » suisses. L'examen des bases légales n'a débouché sur aucune certitude. On peut au moins affirmer que l'intervention des « *groundmarshals* » n'est pas explicitement réglementée sur le plan international. La compétence du Conseil fédéral de conclure des accords en matière de sûreté de l'aviation couvre également la conclusion d'éventuels accords sur les « *groundmarshals* ». Ceci vaut du reste également pour les accords internationaux relatifs à l'engagement des gardes de sûreté sur les avions suisses. Ces mémorandums d'accord déjà signés avec un certain nombre de pays se fondent aujourd'hui directement sur le droit international.

AI 3

Parallèlement à l'art. 40b LA, l'art. 3a LA confère au Conseil fédéral la compétence de réglementer la coopération entre prestataires de services de navigation en vertu d'accords internationaux. Cette disposition résulte de la reprise par la Suisse du règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen dont l'art. 10 stipule que les prestataires de services de navigation aérienne peuvent recourir aux services d'autres prestataires de services qui ont été certifiés dans l'UE et conclure à cet effet des accords de coopération. Il est prévu que la compétence en la matière revienne également au Conseil fédéral. La formulation de l'art. 3a LA actuellement en vigueur ne recouvre pas la délégation de services de navigation aérienne. Il est donc complété en conséquence à la faveur de la présente révision. Le cadre général établi par l'art. 40 LA de même que les règles promulguées par le Conseil fédéral dans ce cadre s'appliquent aux services de navigation aérienne d'importance nationale.

Art. 8b

« Langue utilisée en radiotéléphonie »

L'art. 18 de la Constitution fédérale (Cst.) garantit la liberté de la langue. L'anglais ne fait pas partie des langues nationales énumérées à l'art. 4 Cst. et chacun a donc le droit de s'exprimer dans la langue nationale de son choix dans le cadre des communications radiotéléphoniques. Restreindre ce droit n'est possible que sur la base d'une loi formelle, d'où l'introduction d'un article dans la LA à cet effet. Il est en effet prévu d'imposer à l'avenir l'anglais comme seule langue admise pour les communications radiotéléphoniques avec les services de la circulation aérienne. Des exceptions sont prévues en ce qui concerne les services d'information de vol dans les régions transfrontalières afin de répondre à certaines nécessités.

Art. 21a

« Gardes de sûreté dans le trafic aérien »

¹¹ FF 2012 4161

Al. 1

Cet alinéa stipule que des gardes de sûreté sont affectés à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien commercial international afin de prévenir des actes illicites. Le montant de l'indemnité est fixé en vertu d'arrangements entre la Confédération, d'une part, et les cantons ou les communes, d'autre part.

Al. 2

En application de la recommandation énoncée dans le rapport du 2 mars 2012 du Conseil fédéral en exécution du postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences »¹², une base légale est créée afin de permettre l'indemnisation des cantons et des communes pour l'affectation des membres de leurs corps de police.

Al. 3

Les moyens financiers destinés à la formation, à l'équipement et à l'affectation des gardes de sûreté sont inscrits au budget de l'OFAC. Une partie de moyens provenant du crédit réservé à cet effet sont cédés à d'autres services fédéraux concernés (fedpol et Cgfr). L'OFAC conserve cependant la haute surveillance sur l'affectation des grades gardes de sûreté, ce que précise la disposition légale.

Art. 21b

« Système d'information pour l'affectation des gardes de sûreté dans le trafic aérien »

Al. 1

S'agissant de la police aérienne, fedpol se charge de l'affectation des gardes de sûreté (voir art. 21 LA en relation avec l'art. 122h OSAv). Ces affectations ont lieu en fonction de l'analyse des risques et de l'évaluation des dangers réalisées par fedpol (voir l'art. 122k OSAv).

Fedpol a besoin de traiter les informations nécessaires au moyen d'un système d'information. Ces informations recouvrent d'une part les données personnelles. Compte tenu du contexte dans lequel celles-ci sont mentionnées (par ex. mention de personnes représentant une menace, etc.), elles doivent être assimilées à des données sensibles qui, conformément à l'art. 17, al. 2 de la loi sur la protection des données (LPD)¹³ ne peuvent être traitées que si une loi au sens formel le prévoit expressément. De l'autre, ces informations recouvrent des informations classifiées INTERNE ou CONFIDENTIEL au sens de l'OPrl, et dont le traitement exige aussi une loi au sens formel. Ce qui précède vaut également pour le traitement d'informations émanant des services de renseignement et de celles dont les sources doivent être protégées. L'art. 21a LA crée la base légale formelle nécessaire pour exploiter le système d'information électronique SIBEL de fedpol qui doit permettre de traiter les trois types de données décrits ci-dessus.

Al. 2

La mission de protection de fedpol exige que cette dernière recueille et traite des informations sur les événements liées à la sûreté et sur les personnes impliquées dans ces événements. Les événements peuvent permettre de tirer des conclusions sur les menaces pesant sur certaines routes aériennes, menaces qui peuvent être écartées par l'affectation de gardes de sûreté. Ces événements doivent être documentés pour être analysés à l'aune de l'actualité du moment et pour en identifier toutes les implications. Ainsi que l'énonce expressément l'art. 21c, let. a LA, les cercles des « personnes liées » à un événement lié à la sûreté ressortissent principalement à deux catégories : d'une part, les personnes qui représentent potentiellement une menace, de l'autre les personnes susceptibles d'être affectées en tant que gardes de sûreté dans le trafic aérien conformément à l'art. 122e LA. Pour enregistrer une personne représentant une menace dans le système d'information, il faut obligatoirement la présence

¹² FF 2012 4161

¹³ RS 235.1

d'indices concrets montrant qu'e ladite personne constitue un danger pour certaines routes aériennes.

Art. 21c

« Catégories de données traitées »

Le système d'information est appelé à enregistrer et à traiter des données et informations provenant des sources les plus diverses. L'importance de la menace pour la sûreté à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien commercial ne peut être évaluée que si les informations nécessaires sont recueillies et analysées à partir de sources diversifiées. Outre des informations publiques, il s'agit en premier lieu d'informations des services de renseignement et d'informations transmises à fedpol par ses homologues étrangers. Il s'agit fréquemment d'informations classifiées INTERNE ou CONFIDENTIEL au sens de l'OPRI qui peuvent aussi inclure des données personnelles.

Art. 21d

« Droits d'accès et communication de données »

Les règles d'accès aux données varient de cas en cas. L'accès au système d'information en ligne est réservé à certains services de fedpol qui sont chargés de l'évaluation de la menace et qui décident de la nécessité d'une affectation (*al 1*). Les services énumérés à l'al. 2 (liste exhaustive) sont autorisés à communiquer ponctuellement des données si l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu d'une loi (formelle ou matérielle) l'exige. La transmission de données à des transporteurs aériens exploitant des aéronefs suisses vise à faire en sorte que ces transporteurs puissent remplir leurs obligations conformément à l'art. 122b, al. 1 LA. Cette disposition prévoit en effet que toute entreprise de transport aérien dont les aéronefs sont affectés au trafic commercial international est tenue de garantir l'exploitation sûre de ses appareils. Le fait notamment de mettre à la disposition des gardes de sûreté affectés par fedpol autant de sièges que nécessaire sur les vols fait assurément partie des mesures de nature à garantir la sécurité de l'exploitation.

Art. 21e

« Délai de conservation des données »

La formulation correspond au nouvel art. 23a, al. 3 LMSI proposé dans le cadre du projet de modification de la loi sur le renseignement¹⁴.

Art. 21f

« Transmission des listes de passagers »

Al. 1

La disposition se fonde sur l'art. 104 de la loi sur les étrangers (LEtr)¹⁵ et sur l'art. 151 de l'ordonnance sur les douanes (OD)¹⁶. Aux termes de l'al. 1 proposé dans le cadre de la révision, les entreprises de transport aérien seront tenues de mettre sur demande à la disposition des organes de poursuite pénale localement compétents certaines données de passagers afin de prévenir des actes criminels ou d'enquêter sur ceux-ci. Le genre et l'étendue des données pouvant être transmises sont énumérés dans une liste exhaustive.

Al. 2

Les entreprises de transport aérien seront tenues de conserver les listes de passagers pendant les six mois qui suivent le vol concerné.

¹⁴ FF 2014 2159

¹⁵ RS 142.20

¹⁶ RS 631.01

Al. 3

L'organe de poursuite pénale conserve les données réclamées au maximum 72 heures après les avoir reçues, à moins qu'elles ne soient directement nécessaires à l'exécution d'une procédure pénale.

Art. 25

« Autorité d'enquête »

Le Service d'enquête suisse sur les accidents (SESA)¹⁷ a commencé ses activités le 1^{er} novembre 2011. Il jouit du statut de commission extra-parlementaire au sens des art. 57a ss LOGA. Ce statut ne sera pas modifié avec la présente révision de la loi sur l'aviation qui vise à créer une base légale transparente pour la commission. On relèvera que le statut de commission a fait ses preuves depuis fin 2011, date de sa mise en application, notamment par le fait qu'il garantit l'indépendance de l'autorité d'enquête.

Al. 1

L'al. 1 mentionne expressément le statut de commission extra-parlementaire, en citant la LOGA. Enfin, l'expression « service d'enquête » n'aura dorénavant plus cours.

Al. 2

L'organe désigné par l'expression direction est tout à fait compatible avec le statut de commission. Il est question ici de l'indépendance des membres de la commission par opposition à l'indépendance de l'autorité en tant que telle. La LOGA ne prévoit pas explicitement que le Conseil fédéral nomme la direction et cette formalité est donc réglée ici.

Al. 3

Cet alinéa assoit l'indépendance de la commission en tant qu'autorité et affirme son rattachement administratif au DETEC. Ces deux éléments figurent actuellement à l'al. 2. Le nouvel alinéa proposé indique en outre que la commission possède un secrétariat. Le secrétariat se voit confier le travail d'enquête proprement dit.

Al. 4

L'al. 4 délègue, comme c'est le cas actuellement, au Conseil fédéral la tâche de régler les questions d'organisation. Il maintient également la possibilité d'une fusion avec la commission d'enquête instituée par la LCdF, fusion qui a eu lieu *de facto* avec l'instauration du SESA le 1^{er} novembre 2011.

Art. 26

« Procédure »

Al. 1

Tout comme à l'art. 25, les modifications ne sont que d'ordre terminologique : la commission remplace désormais le service d'enquête.

Al. 2

Tout comme à l'art. 25, les modifications ne sont que d'ordre terminologique : le secrétariat remplace désormais le service d'enquête. Ordonner les mesures d'enquête et de coercition énumérées à l'al. 2 fait clairement partie du secrétariat.

Al. 3

¹⁷ Depuis le 1^{er} février 2015, ce service a été rebaptisé Service d'enquête suisse de sécurité (SESE)

Tout comme à l'art. 25, les modifications ne sont que d'ordre terminologique : le terme de secrétariat remplace désormais celui de service d'enquête. Attendu que la nouvelle terminologie introduite à l'art. 25 suppose deux unités d'organisation distinctes, il y a lieu de préciser ici l'autorité décisionnelle.

Al. 4

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est précédée d'un droit d'opposition devant l'autorité d'enquête elle-même. Du fait de la similarité de la matière, les oppositions seront traitées rapidement et efficacement, ce qui permettra de liquider rapidement la majorité des procédures à la satisfaction de tous. En raison de la nouvelle terminologie adoptée à l'art. 25, il convient de préciser ici que la commission statue sur les oppositions.

Al. 5

Tout comme à l'art. 25, les modifications ne sont que d'ordre terminologique : le terme de commission remplace désormais celui de service d'enquête. Attendu que la nouvelle terminologie introduite à l'art. 25 suppose deux unités d'organisation distinctes, il y a lieu de préciser ici que les tâches prévues à l'al.5 incombent à la commission.

Al. 6

Cet alinéa reste inchangé.

Art. 36

« Aérodromes, terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours »

Al. 1

Cet alinéa, repris tel quel de la LA actuellement en vigueur, attribue au Conseil fédéral la compétence d'arrêter les prescriptions de détail sur la construction et l'exploitation des aérodromes.

Al. 2

Cet alinéa regroupe des définitions qui, dans la LA actuellement en vigueur, sont dispersées de manière un peu désordonnée dans le texte de la loi. Les définitions restent inchangées.

Al. 3

Le Conseil fédéral désigne parmi les 280 places d'atterrissage d'hôpitaux existantes celles qui bénéficieront à l'avenir du statut de terrain d'atterrissage destiné aux opérations de secours et seront de ce fait assimilés à des champs d'aviation. Entrent dans cette catégorie les terrains qui se distinguent par leur utilisation intensive, notamment durant les mois d'hiver. En font également partie les terrains destinés aux opérations de secours qui peuvent être desservis par des appareils volant selon les règles de vol aux instruments (*Instrument Flight Rules* [IFR]), notamment au moyen de procédures d'approche PinS avec instruction « Continuer à vue » ou « continuer en VFR » et plus généralement au moyen de toute procédure GNSS ou basée sur des aides électroniques à la navigation. En incluant les 12 centres de traumatologie proposés par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), la liste exhaustive comportera quelque 25 terrains d'atterrissage désignés par voie d'ordonnance ou éventuellement via la partie conceptionnelle du PSIA. Au même titre que les champs d'aviation, les terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours sont soumis à une procédure d'autorisation et leur construction, leurs aspects environnementaux de même que les exigences techniques et aéronautiques auxquelles ils devront satisfaire feront l'objet d'un examen détaillé. S'agissant des autorisations et règlements d'exploitation et de l'approbation des plans, ces terrains sont soumis aux mêmes dispositions que les champs d'aviation (voir art. 36e LA). L'autorisation d'exploitation est délivrée au propriétaire du terrain d'atterrissage (hôpital).

Les quelque 260 places d'atterrissage d'hôpitaux restantes qui, vu leur très faible utilisation, ne doivent pas satisfaire aux exigences accrues applicables aux terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours, restent desservies dans le cadre d'atterrissages en campagne (art. 56 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique, OSIA¹⁸) et continuent de ne pas être assimilées à des infrastructures aéronautiques. L'exploitation de ces places est de la seule responsabilité du commandant d'aéronef. Elles pourront toujours être implantées sans autorisation de l'OFAC et ne sont soumises à aucune procédure fédérale.

Al. 4

L'al. 4 est identique à l'al. 2 actuellement en vigueur.

Art. 36a

« Concession d'exploitation et catégories de concession d'exploitation »

Al. 1

L'al. 1 est identique à l'al. 1 actuellement en vigueur.

Al. 2

De plus, une concession peut désormais être délivrée aux aérodomes destinés au trafic d'utilité publique, en particulier aux aérodomes de la catégorie C au sens de l'al. 3, let. c.

Al. 3

Il est prévu d'instaurer trois types de concessions :

- Catégorie A : elle reflète l'extraordinaire importance pour le réseau aéroportuaire suisse des aéroports nationaux de Zurich et de Genève, qui sont classés dans une catégorie à part. La concession d'exploitation A impose les exigences les plus élevées en matière d'infrastructure. L'aéroport national de Bâle-Mulhouse est soumis au droit français en ce qui concerne la planification et la construction de son infrastructure et ne jouit dès lors d'aucune concession d'exploitation.
- Catégorie B : appartiennent à cette catégorie les aérodomes régionaux qui proposent des liaisons avec l'étranger et/ou les aéroports nationaux et garantissent ce faisant le fonctionnement d'un réseau aérien national minimal (service universel). Dans cet ordre d'idée, ils s'inscrivent à la fois dans la politique aéronautique et dans la politique structurale nationales (fonction de désenclavement). Les exigences liées à la fonction de désenclavement sont définies dans le PSIA. Les aérodomes de Bern-Belp et de Lugano-Agno font partie de cette catégorie, qui est cependant *a priori* ouverte à d'autres aérodomes.
- Catégorie C : la concession d'exploitation C s'adresse aux aérodomes qui répondent à un intérêt régional. Ils sont desservis par du trafic qui répond certes à un intérêt public sans être nécessairement du trafic aérien public. Les vols charter ou réguliers sont admis sous certaines conditions, mais ne sont pas obligatoires à la différence des concessions A et B. Le PSIA ne plafonne pas le nombre de ces aérodomes, la délivrance de la concession dépend de l'observation de certaines exigences (voir à ce sujet l'al. 2). Les aérodomes titulaires de la concession d'exploitation C resteraient soumis à l'obligation d'admettre des usagers. Les héliports pourraient éventuellement prétendre à une telle concession.

Art. 36b

« Droits et devoirs du concessionnaire »

Al. 1 à 3

La teneur de ces trois alinéas est identique à celle de l'art. 36a, al. 2 actuellement en vigueur. En recevant une concession d'exploitation, l'exploitant d'aéroport se retrouve dans

¹⁸ RS 748.131.1

une position de monopole au sens de l'art. 3, al. 1, let. b de la loi sur les cartels. Quant aux activités qui seront soumises à la concurrence et celles qui ne le seront pas, il est prévu de les définir ultérieurement à travers la concession ou le règlement d'exploitation : ce point sera réglé par voie d'ordonnance.

Al. 4

Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les exigences relatives à l'infrastructure et à l'exploitation. Les aéroports nationaux sont soumis aux exigences les plus sévères : leur infrastructure doit par exemple permettre le trafic nocturne et ces aéroports doivent pouvoir être praticables même lorsque les conditions météorologiques sont précaires. Les aéroports régionaux ayant une fonction de désenclavement ne sont par exemple pas tenus de respecter cette dernière exigence ; sinon, ils répondent aux mêmes standards élevés que les aéroports nationaux. Les aéroports régionaux (ne remplissant pas une fonction de désenclavement) sont soumis à des exigences en matière d'équipement technique moins élevées. Ils ne disposent par exemple pas nécessairement d'un système d'approche aux instruments et ont davantage de liberté d'exploitation dans la mesure où ils ne sont pas tenus d'être ouverts toute l'année. Cette réglementation permettra par exemple à l'aéroport de Samedan, qui ressortit désormais à cette catégorie, de prévoir des heures d'ouverture différenciées en fonction de la saison, ce qui est impossible avec la concession actuelle, qui impose d'admettre les usagers sans restriction.

Art. 36c

« Conditions de la concession »

Al. 1

L'article précise au niveau de la loi les conditions d'octroi de la concession par le DETEC. Ces conditions figurent actuellement à l'art. 12 OSIA. Une exigence supplémentaire figure dans le projet de révision, à savoir apporter la démonstration d'une capacité économique et financière suffisante.

Al. 2

Le Conseil fédéral définit également par voie d'ordonnance les exigences en matière de capacité économique et financière de l'exploitant d'aérodrome qui doivent être respectées lors de l'obtention de la concession et aussi longtemps que cette dernière est valide. Le Conseil fédéral devrait se baser sur les principes suivants :

- des critères d'évaluation uniformes sont mis en place pour vérifier la capacité économique et financière lors de la délivrance et du renouvellement de la concession d'exploitation ;
- le concessionnaire fournit à l'OFAC à intervalles périodiques des informations financières standardisées (par exemple tous les six mois pour les aérodromes nationaux, tous les ans pour les aérodromes concessionnaires) ;
- chaque aéroport serait cependant tenu de remettre chaque année à l'OFAC des comptes annuels vérifiés (dans les six mois qui suivent la date du bilan) ;
- si des indices montrent que l'aérodrome traverse manifestement des difficultés financières, l'OFAC doit pouvoir évaluer sans tarder dans le détail la situation financière et vérifier que les conditions nécessaires pour la délivrance de la concession sont toujours remplies. L'office doit également être en mesure de décréter des mesures propres à rétablir la capacité économique et financière. Ces mesures peuvent consister à renforcer la surveillance exercée sur l'aéroport ou à ordonner des mesures de financement ou d'assainissement, afin de reconstituer le capital propre ou les liquidités.

Les entreprises effectuant du transport aérien commercial sont déjà soumises à des exigences analogues.

Art. 36d

« Transfert, retrait et retour de la concession »

Les dispositions relatives au transfert de la concession d'exploitation sont reprises du droit en vigueur (art. 36a, al. 3). Alors que le retrait est réglé uniquement au niveau de l'ordonnance, la LA en vigueur ne contient aucune disposition sur le retour des installations lors de l'expiration de la concession. Il est par conséquent prévu de régler désormais le retrait et le retour dans la loi. La procédure pourra être définie par voie d'ordonnance en se fondant sur les dispositions en matière d'octroi et sur la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)¹⁹.

Art. 36e

« Autorisation d'exploitation »

Al. 1

Cet alinéa est pratiquement identique à l'art. 36b, al. 1 actuellement en vigueur. L'exploitation d'un aérodrome qui n'est pas titulaire de la concession exige une autorisation d'exploitation délivrée par l'OFAC. L'al. 1 applicable aux champs d'aviation voit son champ d'application étendu aux terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours désignés par le Conseil fédéral.

Al. 2

Les droits et obligations inhérents à l'exploitation d'un champ d'aviation restent fixés dans l'autorisation d'exploitation. Quoiqu'au contraire des aéroports concessionnaires, les champs d'aviation n'aient aucune obligation d'admettre des usagers, il peut néanmoins s'avérer nécessaire de prévoir une telle obligation dans un contexte où le nombre d'infrastructures disponibles est limité et les exploitants d'aéronefs nombreux. Seraient concernées les infrastructures qui de par leur situation géographique jouissent pour ainsi dire d'une situation de monopole, par ex. l'héliport de Zermatt.

Al. 3

Comme dans le cas des concessions, la révision introduit plusieurs catégories d'autorisation en distinguant entre installations accessibles au public et celles ouvertes uniquement à un cercle restreint d'usagers.

Al. 4

Comme c'est le cas pour les aéroports concessionnaires (voir art. 36b, al. 2), le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les exigences en matière d'infrastructure et d'exploitation que les champs d'aviation sont tenus de satisfaire. Il peut par exemple prévoir que les champs d'aviation d'accès limité ne peuvent être desservis la nuit ou que les systèmes d'approche aux instruments y sont superflus.

Al. 5

Les conditions de délivrance, de transfert, de modification et de retrait de l'autorisation d'exploitation sont régies actuellement par voie d'ordonnance (art. 18 à 22 OSIA). A la différence de la concession, rien ne justifie de réglementer ce domaine au niveau d'une loi formelle. Il y

¹⁹ RS 172.021

aura lieu de compléter l'ordonnance par des dispositions relatives à la procédure applicable, laquelle se base essentiellement sur les dispositions de la PA.

Art. 36f

« Règlement d'exploitation »

Même si sa formulation a été revue, cet article est identique en substance à l'art. 36c actuellement en vigueur, à ceci près qu'il prévoit désormais une réserve concernant l'établissement des procédures d'approche et de départ par l'OFAC conformément à l'art. 40h.

Art. 36g

« Modifications importantes du 'règlement d'exploitation »

Cet article est identique à l'art. 36d actuellement en vigueur. Seul le titre marginal est adapté.

Art. 38, al. 1^{bis}

« Aéroports militaires avec utilisation civile »

Aux termes de l'art. 38 LA, les aéroports militaires sont également ouverts à l'aviation civile, dans la mesure où les intérêts militaires le permettent. Actuellement, seul l'art. 30 OSIA se montre plus précis en ce qui concerne la co-utilisation civile des aéroports militaires. Conformément à cet article, l'utilisation fréquente d'un aéroport militaire à des fins civiles requiert un arrangement spécial entre la Confédération, représentée par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), et l'exploitant civil. L'exploitant civil est en outre tenu d'établir un règlement d'exploitation concernant l'utilisation civile et de le soumettre à l'approbation de l'OFAC. L'OSIA ne précise pas ce qu'il faut entendre par « utilisation fréquente ». Dans la pratique, on considère que la co-utilisation civile d'un aéroport militaire relève du PSIA à partir d'un certain seuil. Le plan sectoriel en vigueur établit les seuils suivants :

- le trafic civil représente plus de 10% des mouvements militaires ou plus de 1000 mouvements effectués par des aéronefs à moteur ;
- il se déroule souvent avant ou après les heures normales d'exploitation militaire, ou
- implique des types d'aéronefs à l'origine de nuisances sonores sensiblement plus importantes que les appareils militaires.

Les compétences aux interfaces entre aviation civile et militaire nécessitent d'être clairement réglementées. Rien ne réglemente aujourd'hui les compétences et responsabilités respectives des civils et de l'armée en-dessous du seuil à partir duquel on considère qu'un aéroport est fréquemment utilisé par l'aviation civile au sens de l'art. 30 OSIA. Cette lacune doit être comblée.

Il est prévu que l'armée soit compétente pour l'infrastructure jusqu'à un certain niveau de trafic civil. Au-delà, les compétences en matière de réglementation, de certification et de surveillance des activités civiles de l'aéroport militaire sont transférées à l'OFAC. Il incombera au Conseil fédéral de détailler par voie d'ordonnance les compétences de l'armée au-dessous du seuil fixé.

Art. 40, al. 3

« Catégories de services de navigation aérienne »

Il est prévu de catégoriser le cahier des charges en matière de services de navigation aérienne en fonction du système de pistes, de l'importance du trafic IFR ou VFR, des procédures d'approche et de départ et des espaces aériens. Les services de navigation aérienne nécessaires (et partant l'infrastructure requise pour ces services) dépendraient de l'offre et des besoins des aéroports. Il continuera d'y avoir des aéroports dépourvus de services

de navigation aérienne. Les cahiers des charges en matière de services de navigation aérienne seraient détaillés par voie d'ordonnance pour les aérodromes à travers la catégorisation.

Art. 40a, al. 1

« Création et exploitation d'une base de données nationale centralisée sur les données aéronautiques »

Le règlement (UE) n° 73/2010 de la Commission du 26 janvier 2010 définissant les exigences relatives à la qualité des données et des informations aéronautiques pour le ciel unique européen est entré en vigueur en Suisse le 20 janvier 2011 après que le comité mixte Union européenne-Suisse en a entériné la reprise. Le règlement en question fixe les exigences applicables à la qualité des données et des informations aéronautiques en termes d'exactitude, de résolution et d'intégrité, l'objectif étant ce faisant de garantir l'interopérabilité au niveau européen des données circulant entre les organismes du service de la navigation aérienne. Le règlement est muet sur la manière dont les pays organisent et financent à l'échelon national la création, la fourniture, la gestion et la diffusion des données et informations aéronautiques ; il se limite à fixer des normes de qualité et de sécurité. Il contient une série de définitions qui sont aussi contraignantes pour la Suisse. Sont réputées données aéronautiques au sens du règlement des informations, concepts ou instructions numérisés touchant l'espace aérien suisse qui sont utiles à la fourniture de services de navigation aérienne. Ces données figurent dans le catalogue des données aéronautiques suisses.

Le droit interne ne prévoit pas non plus de prescriptions explicites qui réglementent et coordonnent de manière centralisée la collecte, la fourniture, la gestion et le flux de données aéronautiques. Il n'existe à l'heure actuelle aucune base de données centralisée qui regroupe toutes les données et informations aéronautiques utilisées en Suisse, ce qui garantirait une vue d'ensemble du stock et du flux de données, alors même que dans la pratique la majorité des données et informations aéronautiques sont récoltées et gérées par Skyguide. Toutefois, Skyguide éprouve certaines difficultés à exercer sa fonction de plaque tournante et à acquérir les données du fait que les droits et devoirs des créateurs de données, les tâches et compétences de Skyguide et la chaîne de données ne sont pas clairement définis.

La mise en œuvre sur les plans administratif et organisationnel du règlement (UE) n° 73/2010 en Suisse, de même que la collecte, la fourniture, la gestion et la diffusion centralisées des données et informations aéronautiques supposent que le Conseil fédéral puisse prévoir par voie d'ordonnance la mise en place d'une base de données nationale centralisée. Il est prévu en outre à terme qu'une ordonnance sur les données aéronautiques règle les prestations obligatoires des acteurs impliqués dans la chaîne de données de même que les tâches et compétences de l'organisme chargé de la gestion centralisée des données, assure en permanence le flux de données des sources aux utilisateurs et établisse un catalogue de toutes les données et informations aéronautiques utilisées. Ce catalogue contiendra les données aéronautiques mentionnées par les annexes de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile²⁰ ainsi que les données aéronautiques utiles au trafic VFR en Suisse, spécifiera les exigences en matière de qualité des données et indiquera la liste des organismes chargés de relever les données. La création d'une base de données nationale centralisée vise d'une part à obtenir des données de qualité égale conformes aux exigences du règlement (UE) n° 73/2010, d'autre part à garantir l'accès permanent à toutes les données et informations aéronautiques les plus récentes à partir d'une seule source, ce qui clarifiera la situation et réduira le coût de l'acquisition des données. La Confédération devrait à cet égard être libre d'exploiter sa propre base de données nationale ou de sous-traiter cette tâche, par

²⁰ RS 0.748.0

exemple au service d'information aéronautique de Skyguide, qui est inclut dans le mandat que l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA)²¹ confie à Skyguide.

Al. 2

« Obligation de prise en charge des frais de collecte et de fourniture des données aéronautiques »

La révision de la LA prévoit que la fourniture de données et informations aéronautiques soit supportée par l'aviation. Ce qui suppose que la mise sur pied et l'exploitation de la base de données nationale centralisée doivent également être financées par le système aéronautique qui est le principal utilisateur des données et informations. Une étude de faisabilité datant de 2014 indique que la constitution de la base de données nationale, collecte des données comprises, coûtera entre 8 et 9 millions de francs, dont 5,5 à 7 millions pour la partie intéressant le trafic VFR. Les coûts d'exploitation s'élèveraient à 1,25 million de francs par an environ, dont 500 000 à 700 000 seraient à la charge des usagers VFR. Cette estimation des coûts d'exploitation n'englobe par contre pas les coûts de provision. En l'état, le financement des données et informations aéronautiques est opaque et ne peut être chiffré avec exactitude, du fait de l'existence de subventions croisées. Actuellement, la Confédération indemnise Skyguide à hauteur des coûts marginaux des services de navigation aérienne fournis aux usagers VFR. Les mêmes critères d'indemnisation sont appliqués depuis des années de sorte que les coûts marginaux indemnisés ne correspondent pas aux coûts supplémentaires effectivement occasionnés par les usagers VFR et doivent donc être revus. Rien que pour la gestion des informations aéronautiques (Aeronautical Information Management [AIM]), il serait possible d'économiser de 9,2 à 10,3 millions de francs, soit les subventions croisées qui proviennent actuellement du compte des redevances de navigation aérienne, si l'on supprimait radicalement les prestations VFR. Ce montant est à comparer aux tout juste 600 000 francs versés actuellement au titre de l'indemnisation des coûts marginaux de l'AIM. Il serait bon qu'à l'avenir les coûts générés dans la chaîne de données puissent être précisément ventilés afin d'accroître la transparence des coûts et le degré d'autofinancement. Les collectivités publiques ainsi que les personnes physiques et morales qui sont ou seront tenues en vertu des réglementations nationales et internationales de collecter, mettre à jour et fournir des données aéronautiques (créateurs de données) devraient prendre en charge, seules, les coûts de ce premier segment de la chaîne de données. Ces coûts intègrent également les coûts de transmission des données aéronautiques à l'administration centrale des données. Ces coûts peuvent être reportés sur les utilisateurs (par ex. par les aérodromes à travers leurs redevances d'approche et de départ). Les coûts du deuxième segment de la chaîne de données, c'est-à-dire ceux relatifs à l'infrastructure, au fonctionnement et à la constitution de réserves en prévision de la modernisation de la base de données nationale centralisée devraient être couverts par les redevances de fourniture de données perçues par les prestataires de services de navigation aérienne auprès des utilisateurs de données et informations aéronautiques pour la fourniture de données et la gestion de la base de données. Les créateurs de données collectent et mettent à jour les données aéronautiques, veillent que celles-ci soient en permanence à jour, exactes et complètes et mettent notamment les données cartographiques d'aérodrome, les données relatives au terrain, à l'espace aérien et aux obstacles à la disposition de l'administration centrale des données.

Les créateurs de données peuvent être :

- les prestataires de services de navigation aérienne et les fournisseurs de services d'information aéronautique ;
- les exploitants des aérodromes et hélistations pour lesquels des procédures concernant les règles de vol aux instruments ou des procédures spéciales de vol à vue ont été publiées dans les publications d'information aéronautique ;

²¹ RS 748.132.1

- les entités publiques ou les particuliers qui fournissent des données de levé, des conceptions de procédures ou préparent des données électroniques relatives au terrain, à l'espace aérien ou aux aéroports ou des données électroniques relatives aux obstacles ;
- les propriétaires d'objets fixes (provisaires ou permanents) et mobiles, ou des parties de ces objets, situés sur une zone destinée au mouvement au sol d'un aéronef ou qui s'étendent au-dessus d'une surface définie, destinée à protéger l'aéronef en vol ;
- Services de l'armée comme les Forces aériennes ou les exploitants des infrastructures.

Al. 3

« Échange de données et informations aéronautiques entre collectivités publiques »

Par analogie à la législation sur la géoinformation, la Confédération, les cantons et les communes devraient pouvoir échanger les données et informations aéronautiques selon des procédures aussi simples et efficaces que possible. Les autorités doivent avoir un accès permanent et facilité aux données et informations aéronautiques nécessaires à la planification et à l'exécution de leurs tâches. Un système de facturation entre les autorités ne créerait aucune valeur ajoutée et entraînerait des coûts supplémentaires pour la Confédération, raison pour laquelle il faut y renoncer.

Art. 40b

« Délégation des services de navigation aérienne »

La position de monopole de la société Skyguide implique non seulement le droit d'assurer en exclusivité le service de la navigation aérienne sur le territoire suisse mais également le devoir de fournir elle-même les services de navigation aérienne. À la suite des développements intervenus sur le plan européen dans le cadre du projet de Ciel unique européen et notamment dans le cadre de la coopération au sein du FABEC, un prestataire national de services de navigation aérienne aurait la possibilité de déléguer des services à un autre prestataire national. Aux termes de l'art. 10 du règlement n° (CE) 550/2004 – que la Suisse a incorporé dans l'accord bilatéral avec l'UE sur le transport aérien –, en pareil cas, l'approbation des États membres concernés est requise. Il est donc indispensable de modifier la loi sur l'aviation afin d'autoriser Skyguide à externaliser certains services de navigation aérienne ou prestations secondaires connexes ou, à l'inverse, à fournir ces services pour le compte de tiers.

Parallèlement à cette disposition, l'art. 3a LA confère au Conseil fédéral la compétence de réglementer la coopération entre prestataires de services de navigation aérienne à travers des accords internationaux.

Al. 1

Les services de navigation aérienne peuvent être délégués moyennant l'approbation de l'OFAC.

L'expression « prestataire de services de navigation aérienne » recouvre à cet égard à la fois les personnes morales de droit privé (cas p. ex. de l'externalisation de prestations par Skyguide pour des raisons d'exploitation à une société anonyme privée dans un pays européen) et l'adhésion de Skyguide à un véhicule juridique sous une forme de droit public quelconque (p. ex. un établissement ou une autre corporation instituée par la Commission européenne ou l'AESA aux fins de la fourniture de services centralisés). L'externalisation ne saurait empêcher le bon fonctionnement du service de la navigation aérienne en Suisse au cas où, pour une raison ou une autre, la fourniture du service délégué ne serait plus assurée, par exemple en cas de défaillance du prestataire étranger.

Al. 2

Cet alinéa ne porte plus sur la délégation des services de navigation aérienne en tant que tels mais sur celle des services techniques nécessaires à leur fourniture. Il peut s'agir par

exemple de l'externalisation du stockage de données chez une société informatique tierce. Ces services d'assistance technique peuvent être sous-traités à des prestataires nationaux ou étrangers, de droit privé ou de droit public. Ces délégations peuvent toutefois être incompatibles avec le devoir de fournir des services de navigation aérienne imposé à Skyguide dans le cadre du monopole, de sorte qu'elles sont soumises à l'approbation de l'OFAC.

Al. 3

Il convient de distinguer entre les services de navigation aérienne d'importance nationale et les autres services de navigation aérienne, les premiers ne pouvant être délégués. Il appartient au Conseil fédéral de définir les services concernés. Sont réputés services de navigation aérienne d'importance nationale :

- les services militaires de navigation aérienne ;
- le service du contrôle des départs et des approches et le contrôle de manœuvre au sol (« services de la tour de contrôle ») sur les aéroports nationaux (Genève, Zurich) ;
- les services techniques aux infrastructures de navigation aérienne nécessaires à la fourniture de services de navigation aérienne d'importance nationale ;
- les services d'assistance (par ex. gestion et fourniture de données) pour les services de navigation aérienne d'importance nationale.

Art. 40b^{bis}

Ce nouvel article reprend l'al. 2 et la première phrase de l'al. 3 de l'art. 40b actuellement en vigueur. La délégation de services locaux de navigation aérienne à l'exploitant d'un aéroport est soumise à l'approbation de l'OFAC. A titre d'exemple, citons le service d'information de vol d'aéroport de Samedan (Aerodrome Flight Information Service, AFIS), qui est fourni par l'exploitant de l'aéroport, lequel bénéficie d'une certification de l'OFAC conforme aux réglementations internationales.

La deuxième phrase de l'art. 40b, al. 3 actuellement en vigueur n'a plus lieu d'être. Une certification est en effet obligatoire pour être habilité à fournir des services de navigation aérienne. La qualité du service de la navigation aérienne est ce faisant assurée. Dans ce contexte, il n'est plus concevable, pour des raisons de sécurité, de déléguer des services locaux de navigation aérienne à l'exploitant d'aéroport.

Art. 40h

« Procédures de vol IFR hors des aéroports »

Cette nouvelle disposition attribue à l'OFAC la charge d'établir les procédures de vol aux instruments conçues par le service de la navigation aérienne pour autant qu'elles ne concernent pas les environs immédiats des aéroports. Les compétences respectives des exploitants d'aéroport (données par le règlement d'exploitation) et du service de la navigation aérienne ou de l'OFAC seront définies par voie d'ordonnance.

Art. 41

« Obstacles à la navigation aérienne et constructions et activités compromettant la sécurité aérienne »

Al. 1

La révision ne limite plus l'obligation de solliciter une autorisation aux constructions et installations qui compromettent la sécurité aérienne en raison de leur hauteur. D'autres motifs peuvent désormais entrer en ligne de compte. Sont notamment visés ici certains ouvrages qui ont un effet éblouissant comme les serres ou les champs de panneaux solaires.

Al. 2

« Nouveau modèle de gestion des obstacles à la navigation aérienne »

Conformément à l'OSIA, il incombe actuellement à l'OFAC d'évaluer et d'autoriser les obstacles à la navigation aérienne en concertation avec le DDPS (par l'intermédiaire des Forces aériennes). En dehors des zones aéroportuaires couvertes par les surfaces de limitation d'obstacles, une autorisation est obligatoire pour les objets de 60 m de hauteur ou plus dans une zone construite et pour les objets de 25 m de hauteur ou plus dans une autre zone qu'une zone construite (art. 41, al. 1 LA, art. 63 OSIA).

Pour la plupart des demandes d'autorisation, les experts de l'OFAC saisissent les données fournies, examinent la documentation et établissent une décision sans ordonner de mesures de sécurité supplémentaires, telles que le marquage ou le balisage lumineux de l'obstacle. L'obstacle est ensuite simplement inscrit dans un registre et reporté sur une carte. Dans le cas des obstacles mobiles temporaires, qui sont souvent érigés pour quelques jours, voire quelques heures, la publication est aujourd'hui souvent impossible en temps utile. Il n'est donc pas indispensable que l'OFAC évalue par voie de décision les obstacles, pour lesquels une information doit certes être publiée mais qui n'exigent aucune mesure de sécurité supplémentaire (marquage, balisage lumineux).

Vu la quantité de demandes d'autorisation d'obstacles à la navigation aérienne traitées par l'OFAC en application de la législation actuelle (près de 800 par an), il serait indiqué de décharger l'office de ce fardeau afin qu'il puisse se consacrer davantage à sa mission première de surveillance des obstacles à la navigation aérienne.

Il incombera au Conseil fédéral de fixer par voie d'ordonnance la délimitation entre obstacles soumis à autorisation et obstacles soumis à une simple déclaration en se basant sur les principes suivants :

- obstacles représentant un danger mineur : seule l'inscription dans le registre est obligatoire. Ces obstacles ne sont pas évalués en détail par les experts de l'OFAC. Les objets qui font saillie au-dessus d'une surface déterminante pour l'enregistrement ou dépassent une certaine hauteur doivent être enregistrés en temps utile et avant leur construction afin que les usagers de l'espace aérien soient dûment avertis. L'enregistrement serait de la responsabilité du propriétaire de l'obstacle (al. 2, la LA actuellement en vigueur ne connaît pas ce type d'obstacles) ;
- obstacles représentant un danger moyen : ces obstacles sont soumis aux obligations qui figurent explicitement dans l'ordonnance ou qui sont fixées par l'OFAC en fonction du danger représenté. L'OFAC peut également décréter que, dans certaines zones présentant un danger significatif, les propriétaires soient tenus d'observer les charges prévues explicitement par l'ordonnance (par ex. dans un rayon de 300 m autour de terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours) ;
- obstacles représentant un danger majeur : ces obstacles doivent faire l'objet d'un examen détaillé et sont soumis à autorisation. Appartiennent à cette catégorie d'une part les objets situés à proximité des aéroports qui font saillie au-dessus d'une surface répertoriée dans le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles approuvé par l'OFAC ; d'autre part, les objets situés hors du voisinage d'un aéroport qui dépassent 60 m de hauteur (al. 1, voir aussi l'art. 41, al. 1, LA actuellement en vigueur). Les hauteurs au-dessus desquelles une autorisation est obligatoire peuvent varier en fonction du type d'objet et du danger potentiel ;
- obstacles mobiles temporaires (par ex. grues mobiles) en-dehors de la zone aéroportuaire et inférieurs à une certaine hauteur : ces obstacles peuvent être exemptés d'enregistrement ou d'autorisation lorsque certaines conditions sont satisfaites (par ex. s'ils stationnent cinq jours au plus au même endroit). Les modalités du marquage prescrit pour ces objets seront spécifiées par voie d'ordonnance.

Al. 3

L'al. 3 est identique à l'al. 1^{bis} actuellement en vigueur. Comme on l'explique plus haut au commentaire de l'al. 1 relatif aux obstacles à la navigation aérienne, ne prendre en considération que la hauteur d'un objet comme critère déterminant de l'obligation d'obtenir une autorisation est insatisfaisant. D'autres constructions et installations compromettent la sécurité aérienne et doivent également pouvoir être interdites, supprimées ou modifiées en fonction des nécessités de l'aviation (voir les exemples mentionnés au commentaire de l'al. 1). La définition actuelle de l'obstacle à la navigation aérienne donnée par l'OSIA englobe certes ces obstacles. Mais ceux-ci n'ont jamais été pris en considération dans la pratique. En étendant la portée du terme « obstacle à la navigation aérienne », il n'est plus nécessaire de modifier la loi. Il suffit d'introduire les modifications nécessaires par voie d'ordonnance.

Al. 4

Outre les obstacles à la navigation aérienne et les constructions et installations, les engins balistiques peuvent également compromettre la sécurité aérienne. Les fusées de feu d'artifice d'une certaine taille qui s'élèvent assez haut dans les airs pour risquer de compromettre la sécurité aérienne. Sans compter la fumée dégagée par les feux en plein air ou les pointeurs laser ayant un effet aveuglant et dont l'utilisation pourra être restreinte.

Art. 41^{bis}

« Levé »

Al. 1

Les propriétaires d'obstacles ont non seulement l'obligation de déclarer les obstacles et d'obtenir les autorisations correspondantes, ils sont aussi responsables du levé d'obstacles. .

Art. 41a

« Expropriation »

Cet alinéa correspond au deuxième alinéa de l'art. 41 en vigueur à ceci près que les constructions et installations qui compromettent la sécurité aérienne sont également soumises à la loi sur les expropriations lorsque leur suppression est en jeu.

Art. 49, al. 1

« Principe de causalité pour toutes les prestations de service de navigation aérienne »

La révision introduit le principe de causalité pour toutes les prestations de service de navigation aérienne.

Conformément à ce principe, les usagers du trafic VFR paient une redevance en contrepartie des services aéronautiques et des services d'information de vol qui leur sont fournis (informations prévol et en vol). Ces services sont actuellement pris en charge par le trafic IFR à travers les redevances de route.

Actuellement, les coûts des services de navigation aérienne fournis par Skyguide au trafic VFR (informations aéronautiques telles que briefing et publications, surveillance, formation et prestations des employés du service de la navigation aérienne) s'élèvent chaque année à 7,1 millions de francs, montant pris en charge par la Confédération auquel il faut ajouter 1 million de francs environ inscrits au compte principal de MétéoSuisse au titre de la fourniture des données météorologiques au trafic VFR. Comme de plus les vols VFR sont exonérés de redevances de route, les usagers VFR ne paient pas leur part pour les services de Skyguide qu'ils utilisent. A l'exception des frais d'impression et d'envoi des publications, les services fournis par Skyguide pour le trafic VFR sont aujourd'hui financés par les redevances versées par le trafic IFR.

La répartition des frais à acquitter par chaque partie devra être définie par voie d'ordonnance, de même que le mode de calcul des redevances et l'organisme chargé de l'encaissement (par ex. redevance annuelle liée à la licence de pilote ou surtaxe sur les redevances aéroportuaires).

Les services d'information aéronautique comprennent la publication d'informations comme la publication d'information aéronautique (AIP), le Manuel VFR, les informations météorologiques ou le « *Daily Airspace Bulletin Switzerland* » (DABS), tandis que les services d'information de vol recouvrent les prestations du service de la navigation aérienne ou de l'AFIS Samedan (« *Aerodrome Flight Information Service* ») destinées au trafic VFR.

La fourniture de services d'information aéronautique et de services d'information de vol est conditionnée à la disponibilité des données et informations aéronautiques. Il est prévu que ces dernières soient fournies par une base de données nationale centralisée qu'il s'agira de mettre sur pied. Les coûts relatifs à l'infrastructure, au fonctionnement et à la constitution de réserves en prévision de la modernisation de la base de données nationale centralisée devraient être couverts par les redevances perçues par les prestataires de services de navigation aérienne auprès des utilisateurs de données et informations aéronautiques.

Art. 88

« Violation de l'interdiction de circuler »

L'emprisonnement est remplacé par la peine privative de liberté, l'amende par une peine pécuniaire par une peine pécuniaire de 180 jours-amendes au plus. La peine maximale prévue jusqu'à présent à l'al. 2, à savoir une peine privative de liberté de deux ans, est inhabituelle. Elle a été relevée à trois ans ce qui garantit la concordance avec la peine prévue à l'al. 3 pour la négligence (peine pécuniaire de 180 jours-amendes au plus). En revanche, l'obligation de cumuler peine privative de liberté et peine pécuniaire disparaît. Le cumul de ces deux types de sanctions reste facultatif conformément à l'art. 42, al. 4 du code pénal (CP)²².

Art. 89

« Pilotage d'un aéronef portant de fausses marques »

L'emprisonnement est remplacé par la peine privative de liberté, l'amende jusqu'à 20 000 francs par une peine pécuniaire et l'amende jusqu'à 5000 francs par une peine pécuniaire de 180 jours-amendes au plus.

L'obligation de cumuler peine privative de liberté et peine pécuniaire disparaît de l'al. 1. Le cumul des deux types de sanctions reste facultatif conformément à l'art. 42, al. 4 CP.

L'al. 2 prévoit une amende spécifique en cas de délits de très peu de gravité. Le projet de révision propose d'abroger cette disposition. Dans des cas de peu de gravité, l'autorité compétente infligera une faible peine pécuniaire à l'auteur du délit, voire renoncera à le poursuivre, à le renvoyer devant le juge ou à lui infliger une peine (art. 52 CP).

Art. 89a, al. 1

« Inobservation des instructions d'un aéronef intercepteur »

L'emprisonnement est remplacé par une peine privative de liberté de trois ans au plus et l'amende par une peine pécuniaire.

Art. 90

« Mise en danger par l'aviation »

L'emprisonnement est remplacé par la peine privative de liberté, l'amende jusqu'à 10 000 francs par une peine pécuniaire de 180 jours-amendes au plus.

²² RS 311.0

Art. 90^{bis}

« Diminution des facultés de membres d'équipage de conduite »

L'emprisonnement est remplacé par une peine privative de liberté de trois ans au plus et l'amende par une peine pécuniaire.

Art. 91, al. 2, let. c et d

«Personnes éludant les contrôles de sûreté»

Al. 2, let. c

La let. c porte sur deux délits. Premièrement, la pénétration dans la zone de sûreté d'un aérodrome sans y être autorisé ou en contournant ou en déjouant les contrôles de sûreté. Afin d'éviter que la moindre inobservation des consignes de sûreté, fût-elle insignifiante, ne donne lieu à l'ouverture d'une procédure pénale, ne sont punis que les délits. Deuxièmement, il s'agit aussi d'empêcher toute action ayant pour but de tester les failles du système de contrôle, raison pour laquelle la tentative est également punissable. Comme la tentative est une contravention *sui generis*, sa punissabilité doit figurer expressément dans la loi conformément à l'art. 105, al. 2 CP.

Al. 2, let. d

La let. d indique que l'introduction sans autorisation des armes ou des objets dangereux au sens de l'art. 4 de la loi sur les armes (LArm)²³ dans la zone de sûreté d'un aérodrome est passible de sanctions. Comme à l'art. c, la punissabilité de cette infraction doit être explicitement mentionnée. En ne mentionnant que les armes et les objets dangereux, on évite que toute tentative d'introduire sciemment ou non des liquides à bord fasse l'objet d'une sanction pénale.

Art. 93

«Retrait de concession»

Dans l'énumération, l'art. 36a, qui règle la concession d'exploitation des aéroports, remplace l'art. 37.

Art. 95

« Dispositions générales »

Cette disposition figure à tort au chapitre « Infractions ». Elle peut être purement et simplement abrogée puisqu'elle fait double emploi avec l'art. 98, al. 2. De plus, les dispositions générales du code pénal sont applicables à l'ensemble du droit pénal accessoire (art. 333, al. 1 CP) ; il n'est donc pas nécessaire de les mentionner explicitement dans les dispositions du droit pénal accessoire. Les dispositions particulières du droit pénal administratif qui s'en écartent priment toutefois ces dispositions (art. 2 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif, DPA²⁴).

Art. 96

« Applicabilité des dispositions pénales quant au lieu »

Cette disposition mentionne toujours l'art. 97^{bis} alors que celui-ci a été abrogé en 1995 tandis que l'art. 89a, al. 3 a été omis à tort dans l'énumération. Elle est donc rectifiée en conséquence. De plus, les dispositions sont adaptées en fonction de la partie générale du code pénal de sorte que les notes de bas de page sont désormais superflues (art. 4 à 7 au lieu d'art. 4 à 6 du code pénal suisse).

Art. 97, al. 4

²³ RS 514.54

²⁴ RS 313.0

« Actes punissables commis à bord d'aéronefs suisses »

L'art. 6, ch. 2 aCP correspond à l'art. 7, al. 4 et 5 CP actuellement en vigueur. La note de bas de page de l'art. 97, al. 4 (qui renvoie à l'art. 6, al. 3 CP) est incorrecte. L'art. 6, al. 2 aCP ne s'appliquait qu'aux citoyens suisses qui avaient commis un acte punissable à l'étranger, tandis que l'art. 7, al. 4 et 5 CP s'applique indépendamment de la nationalité de l'auteur. La nouvelle disposition renverra par conséquent à l'art. 7, al. 4 et 5 CP.

Art. 100

« Communication obligatoire »

En introduisant un devoir d'annonce pour les ministères publics et les tribunaux, la révision de la LA comble une lacune en matière de vérification des antécédents des employés qui travaillent dans la zone de sûreté d'un aéroport. Ne sont à communiquer que les délits qui sont liés à la sûreté de l'aviation : activités terroristes, délits de violence grave, chantage, séquestration et prise d'otage, vol, brigandage, incendie intentionnel, délits à l'explosif, mise en danger par la radioactivité, infractions graves à la loi sur les stupéfiants, à la loi sur les armes et à la loi sur les explosifs. L'information est communiquée à l'OFAC sous réserve que cela ne nuit pas au déroulement d'une enquête en cours. Il s'agit d'éviter de compromettre ce faisant certaines mesures d'enquête secrètes (par ex. écoutes téléphoniques). L'OFAC fait suivre l'information à l'exploitant d'aéroport concerné (voir ci-après art. 107, al. 6 LA), charge à ce dernier de prendre ensuite les mesures qui s'imposent.

Art. 106

« Application à l'aviation militaire des dispositions régissant l'aviation civile »

Al.1

Inchangé

Al. 2

L'art. 106, al. 2 LA actuellement en vigueur porte uniquement sur l'application de la loi aux aéronefs militaires sans aborder les autres domaines de l'aviation militaire dans un contexte de mixité entre trafic militaire et civil. Or, l'OFAC et les Forces aériennes estiment que l'art. 106, al. 2 LA s'applique non seulement aux aéronefs militaires mais aussi aux autres aspects de l'aviation militaire, ce dont tient compte la nouvelle formulation « pour l'aviation militaire ».

Art. 107a, al. 4 et 6

« AVRE : mise en œuvre d'une recommandation du BEAA »

Al. 4 et 4^{bis}

L'art. 107a LA a été augmenté d'un quatrième alinéa à la faveur de la révision du 1^{er} octobre 2010 (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011), qui autorise les prestataires de services civils ou militaires de navigation aérienne à enregistrer au moyen d'un système adéquat (*Ambient Voice Recording Equipment* [AVRE]) les communications en arrière-plan et les bruits de fond dans les organismes du contrôle de la circulation aérienne à des fins d'enquête sur les accidents d'aviation et incidents graves. Cet alinéa transpose une recommandation de sécurité du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (BEAA, devenu entre-temps le Service d'enquête suisse de sécurité, [SESE]) formulée à la suite de l'accident d'un appareil de la compagnie Alitalia qui s'était écrasé sur le Stadlerberg en novembre 1990. Plusieurs tentatives de mettre en œuvre ladite recommandation ont eu lieu ces dernières années et les bases légales à cet effet étaient absentes jusqu'à la révision 1 de la loi sur l'aviation.

Il est justement apparu dans le cadre de cette révision que la formulation potestative (« Les prestataires de services civils ou militaires de navigation aérienne peuvent enregistrer les communications... ») soulève des problèmes dans la mesure où elle ne garantit pas la mise en place de l'AVRE et donc la mise en œuvre de la recommandation de sécurité évoquée

plus haut. A preuve les atermoiements de Skyguide qui, contrairement à ce qui avait été annoncé et convenu, a de nouveau ajourné l'introduction de l'AVRE pour diverses raisons internes. Il est prévu dès lors d'introduire l'*obligation* d'installer et d'exploiter un système d'enregistrement adéquat. Cela étant, cette obligation ne serait pas absolue et le Conseil fédéral aurait la possibilité de prévoir des exceptions pour les services de navigation aérienne strictement militaires.

L'al. 4^{bis} est identique à la dernière phrase de l'art. 107a, al. 4 LA actuellement en vigueur.

« Contrôle de sûreté »

Al. 6

Conjugué à l'art. 100 LA, ce nouvel alinéa améliore la vérification des antécédents des employés ayant accès à la zone de sûreté d'un aéroport. L'OFAC transmet les informations obtenues en vertu de l'art. 100 LA aux exploitants d'aéroport concernés, à charge pour eux de prendre les mesures qui s'imposent.

Art. 107c

« Information au public »

Al. 1

Aux termes de cet alinéa, l'OFAC est tenu d'informer le public au sujet de son activité de surveillance. Le rapport annuel sur la sécurité publié par l'OFAC constitue un exemple de communication entrant dans le champ d'application de cet alinéa.

Al. 2

Cette disposition restreint le champ d'application de la loi sur la transparence (**LTrans**)²⁵ ainsi que le prévoit l'art. 4 de ladite loi. Il s'agit ici de restreindre l'accès aux rapports d'audit et d'inspection de l'OFAC. Ces rapports doivent être détaillés afin que l'entreprise de l'aviation concernée dispose d'une image nette de sa qualification et puisse traiter les éventuelles constatations de manière ciblée. Les rapports d'audit et d'inspection comprennent de ce fait fréquemment des détails techniques qui ne sont pas aisément compréhensibles pour la majorité des gens. Les non-conformités mineures relevées chez une compagnie aérienne ne signifient pas nécessairement qu'il est dangereux de voler avec cette compagnie. Il convient donc de restreindre l'accès à ces documents. Une disposition comparable a été récemment introduite dans la loi sur les denrées alimentaires (art. 24, al. 4; LDAI)²⁶. Cette disposition, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016, précise que les rapports de contrôle officiels ne sont pas accessibles au public.

Dispositions transitoires relatives à la modification du

Al. 1

L'art. 36 du projet de révision confère le statut d'aérodromes aux terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours désignés par le Conseil fédéral. Ce dernier fixe le délai imparti pour se conformer aux prescriptions. Un délai maximum de quinze ans est envisagé, étant entendu que des délais variables peuvent être définis pour le respect des exigences liées à la sécurité ou des prescriptions environnementales. Une modification essentielle apportée à une installation existante, par ex. la mise en place d'une procédure d'approche IFR entraîne également une obligation d'assainir. Les terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours pour lesquels une procédure d'approche IFR est déjà en service comme l'Hôpital de l'île à Berne, devront être assainis en priorité. L'assainissement des installations restantes (sans procédure IFR) se fera selon un ordre de priorité qui sera établi par l'OFAC en fonction de critères à définir (nombre de mouvements d'aéronefs, aspects liés à la sécurité, etc.).

²⁵ RS 152.3

²⁶ RS 817.0

Al. 2

Aux termes de cet alinéa, le Conseil fédéral classe les concessions d'exploitation en cours de validité dans les catégories visées à l'art. 36a sans que les droits et obligations découlant de ces concessions en soient modifiés. Le maintien des droits acquis est ce faisant garanti pour les concessions en cours de validité jusqu'à leur expiration. Autrement dit, aucun des aéroports concessionnaires n'est dessaisi de sa concession tant que celle-ci est en cours de validité. A l'expiration des concessions, celles-ci seront renouvelées par le DETEC conformément à la classification opérée par le Conseil fédéral pour autant que toutes les conditions requises soient remplies.

Modification d'autres dispositions

«Modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière, LUMin²⁷»

Art. 37a, al. 1 LUMin

Les moyens du FSTA sont aujourd'hui attribués en fonction d'une clé de répartition fixe : la moitié des moyens du FSTA sont destinés à des projets en lien avec la sécurité, le solde étant réparti à parts égales entre les projets liés à la sûreté et les projets liés à la protection de l'environnement. Il est cependant possible de s'écarter temporairement de cette clé de répartition. L'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire en faveur de mesures dans le domaine du trafic aérien (OMinTA)²⁸ précise les cas où une telle dérogation est admise, à savoir pour soutenir les innovations importantes dans les trois secteurs d'activité et en cas d'événements extraordinaires qui réclament des mesures immédiates dans le domaine du trafic aérien.

En 2012, 2013 et en 2014, la sécurité est le seul secteur d'activité pour lequel pratiquement tous les moyens disponibles ont été attribués, notamment en raison des contributions compensatoires pour les services de navigation aérienne visées à l'art. 37e, let. a LUMin. Les moyens disponibles pour les autres secteurs n'ont pas été épuisés.

A travers l'art. 37a, al. 1, il est prévu que le Conseil fédéral assouplisse le mécanisme de répartition des fonds disponibles dans le souci d'une meilleure prise en compte des besoins et adopte une marge de fluctuation qui oscillera de 12,5 % à 25 % pour les secteurs d'activité Sûreté et Environnement et de 50 % à 75 % pour le secteur d'activité Sécurité. Ces marges reflètent l'importance accrue accordée à la sécurité par rapport à la protection de l'environnement et à la sécurité, de sorte que les moyens sont affectés aux projets les plus utiles. Ce mécanisme répond au souci de moduler davantage l'affectation des moyens aux trois secteurs d'activité. Il est prévu à cet égard que l'OFAC établisse la clé de répartition des moyens par secteur d'activité avant chaque année contributive dans le cadre de la planification des moyens et sur la base des besoins estimés.

Art. 41c (Disposition transitoire)

Aux termes de l'art. 37a, al. 2 LUMin, il appartient au Conseil fédéral de déterminer la période sur laquelle les contributions allouées doivent respecter en moyenne la clé de répartition préétablie des fonds entre les différents secteurs d'activité. Or, la LUMin fixe cette période à huit ans. Afin de préciser la clé de répartition à prendre pour référence aux fins de ce réexamen, les dispositions transitoires de la LUMin prévoient que la clé de répartition nouvellement déterminée s'applique rétroactivement à la première période de huit ans. On évite ce

²⁷ RS 725.116.2

²⁸ RS 725.116.22

faisant que le strict respect de la clé de répartition se traduise par l'affectation de moyens excessifs aux secteurs Sûreté et Protection de l'environnement.

«Modification de la loi sur les chemins de fer, LCdF»

Art. 15a LCdF

Cette disposition est identique à l'art. 25 LA à ceci près que la commission d'enquête au sens de la LA est le partenaire de fusion mentionné à l'al. 4.

Art. 15b LCdF

Cette disposition est identique à l'art. 26 LA.

« Modification de la loi sur les télécommunication, LTC »

Art. 32b LTC

Conformément à l'art. 52, al. 1, let. d et e, l'offre, la mise sur le marché, la mise en service, la mise en place et l'exploitation de perturbateurs sont punissables. Par contre, si un perturbateur est importé, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ne peut intervenir avant qu'il soit entre les mains de l'acquéreur. La LTC actuellement en vigueur ne punit ni l'importation, ni la possession de ce genre d'appareils. Ce nouvel article comble cette lacune.

Art. 51 LTC

La disposition est abrogée et intégrée à l'art. 52 LTC.

Art. 52 LTC

Il est prévu de modifier cet article de sorte que la fabrication, l'importation, la mise sur le marché, la possession, la mise en service, la mise en place et l'exploitation des installations de radiocommunication ou d'autres dispositifs visant à perturber, voire à empêcher les télécommunications ou la radiodiffusion soient punissables. Ces infractions sont passibles d'une amende maximale de 100 000 francs ou de 50 000 francs si l'auteur a agi par négligence. Les procédures sont du ressort de l'OFCOM.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

3.1.1. Coûts

Au regard de la législation sur la protection contre le bruit qui s'appliquerait désormais aux terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours, il apparaît qu'en cas de modification de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (non-application du L_{max}) les coûts des mesures anti-bruit (fenêtres insonores) que réclameraient ces terrains peuvent être qualifiés de raisonnables : quelques dizaines de millions selon les estimations à la charge de l'exploitant du terrain (en général un hôpital). Afin que ces coûts soient supportables, ils seront répartis sur une longue période (voir commentaire relatif aux dispositions transitoires).

S'agissant du levé des obstacles à la navigation aérienne, on soulignera que les nouvelles constructions font de toute manière l'objet d'un levé, y compris en ce qui concerne leur hauteur, de sorte que la révision n'entraîne ici aucun coût supplémentaire. L'éventualité d'introduire un levé obligatoire pour les constructions existantes situées dans un certain rayon autour des aéroports avec procédure d'approche aux instruments est actuellement à l'étude dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance sur les données aéronautiques. Ce levé supplémentaire représenterait un coût de 500 francs environ par objet à la charge des propriétaires.

Le coût de l'utilisation des services de navigation aérienne (briefing, publications, service de la navigation aérienne, données météorologiques) par les pilotes VFR représente chaque année 7,1 millions de francs. Ces coûts seront désormais à la charge de ceux qui recourent à ces services. La nouvelle réglementation n'a aucune incidence sur les coûts supportés par la Confédération.

Les autorités de poursuite pénale cantonales devront supporter des charges accrues du fait de l'extension du devoir d'information prévu à l'art. 100 LA.

3.2 Conséquences pour le personnel

Les procédures d'autorisation requises par les terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours entraîneront un surcroît de travail pour l'OFAC. Toutefois, le délai transitoire prévu permettra d'étaler les procédures sur plusieurs années, lesquelles pourront *a priori* être traitées sans qu'il soit besoin d'augmenter les effectifs.

Les analyses des écarts en lien avec les aérodromes militaires à co-utilisation civile (les Forces aériennes ont la possibilité ici de consulter l'OFAC) entraîneront un surcroît de travail pour l'OFAC qui pourra *a priori* être absorbé par le personnel actuellement en poste.

L'enregistrement des constructions et activités compromettant la sécurité de l'aviation occasionnera une charge de travail plus importante pour l'OFAC puisque davantage de constructions, installations et activités devront être examinées et autorisées. Il est cependant vrai que le nouveau concept de gestion des obstacles à la navigation aérienne déchargera l'OFAC d'une partie de l'évaluation des demandes. Les capacités ainsi dégagées pourront servir à absorber le surcroît de travail susmentionné et être utilisées pour la surveillance proprement dite des obstacles à la navigation aérienne, mission qui ne peut être assurée aujourd'hui faute de ressources suffisantes.

La charge de travail supplémentaire occasionnée par la transmission des avis émanant des autorités de poursuite pénale en vertu de l'art. 100 LA pourra être absorbée par le personnel de l'OFAC en poste actuellement.

3.3 Conséquences sur l'industrie de l'aviation

La mise en place d'une surveillance courante de la capacité économique et financière peut entraîner une charge de travail supplémentaire pour les exploitants d'aéroport. Cela étant, les exigences en la matière ne sont pas excessives et la majorité des exploitants établissent aujourd'hui déjà, outre les comptes annuels, des comptes trimestriels, si bien que le surcroît de travail devrait être limité.

La clarification des compétences sur les aérodromes militaires avec co-utilisation civile améliore la sécurité du droit et la sécurité de la procédure pour les milieux concernés. La révision déploie ici des effets bénéfiques.

Les usagers qui recourent aux services destinés au trafic VFR devront désormais assumer les coûts correspondants. En corollaire, les subventions croisées provenant du trafic IFR disparaissent, ce qui entraîne la diminution des redevances IFR.

La révision oblige les compagnies aériennes à transmettre les listes de passagers aux autorités de poursuite pénale qui en font la demande. Cette obligation existe déjà vis-à-vis des

autorités douanières et des autorités étrangères. Les données sont donc disponibles et peuvent être constituées facilement. Le surcroît de travail pour les compagnies aériennes devrait être minime.

4 Relation avec le programme de la législature

Le projet figure dans le programme de législature 2011-2015.