



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'aviation civile OFAC
Stratégie et politique aéronautique

Modification de la loi sur l'aviation

Rapport explicatif relatif au projet mis en consulta- tion

28 août 2024

1 Présentation du projet

La mise en œuvre de plusieurs motions acceptées par le Parlement exige de modifier la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)¹. Les motions en question portent sur les compétences pénales de la Confédération (Candinas 18.3700²), sur l'âge des pilotes (CTT-N 21.3020³ et Ettlin 21.3095⁴) et sur l'exemption de l'obligation d'effectuer des appels d'offres publics pour l'octroi de concessions aux aéroports (CTT-N 21.3458⁵).

Le projet intègre d'autres thèmes nécessitant une adaptation de la LA, principalement dans le domaine du droit de la surveillance. Ce sont : l'activité de surveillance de l'OFAC, la culture juste (*Just Culture*), la vérification des antécédents, l'exploitation des aéroports (gestion des objets trouvés, la réalisation de contrôle d'alcoolémie sur le périmètre aéroportuaire, l'utilisation de données biométriques pour le contrôle des passagers), le service de la navigation aérienne (délégation de services de navigation aérienne), les procédures liées aux infrastructures aéronautiques et les sanctions des infractions aux droits des passagers. Ces adaptations seront mises en œuvre dans le cadre d'une révision partielle de la LA.

1.1 Délégation de la surveillance

1.1.1 Contexte

Aux termes de l'art. 4 LA en vigueur, l'OFAC peut déléguer certains domaines ou certaines compétences de surveillance aux chefs des aérodromes et, moyennant leur accord, aux cantons, aux communes ou à des organisations et personnes appropriées. Les gouvernements des cantons concernés sont entendus avant toute délégation aux autorités communales. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, cette disposition vise à la fois à préciser et à élargir « la possibilité de déléguer », ainsi qu'à établir clairement que la délégation relève de la compétence de l'OFAC (cf. message du 20 novembre 1991⁶). Ainsi, outre les différents pouvoirs de surveillance, des compétences de surveillance entières peuvent être déléguées. En outre, le cercle des délégataires potentiels est élargi : aux chefs des aérodromes, aux cantons, aux autorités communales et aux associations appropriées s'ajoutent les « organisations appropriées ». Le message précise enfin qu'on ne peut déléguer unilatéralement qu'aux chefs d'aérodromes, dans les autres cas, des conventions doivent être conclues.

La délégation à des personnes, possible jusque-là dans la pratique, a été inscrite dans la loi à la faveur de la révision partielle I de la LA du 20 mai 2009⁷. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011.

Des compétences ont été déléguées dans plusieurs domaines. Des arrangements contractuels ont été conclus avec la Fédération suisse de vol libre (FSVL) et avec l'association *Experimental Aviation of Switzerland* (EAS), qui leur délègue des compétences en matière d'organisation des examens et d'établissement des licences. Il existe également un contrat de délégation portant sur la surveillance des organismes de formations déclarés (*Declared Training Organisations* [DTO]). D'autres délégations en-

¹ RS 748.0

² Motion 18.3700 du conseiller national Martin Candinas du 15 juin 2018 : « Étendre la juridiction pénale fédérale aux accidents d'aviation et aux incidents graves ».

³ Motion 21.3020 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) du 16 février 2021 : « Création d'une licence nationale de pilote professionnel ».

⁴ Motion 21.3095 du conseiller aux États Erich Ettlin du 8 mars 2021 : « Création d'une licence nationale de pilote professionnel ».

⁵ Motion 21.3458 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) du 24 avril 2021 : « Le marché sectoriel des aéroports dans le contexte des marchés publics ».

⁶ FF 1992 I 587

⁷ FF 2009 4405

core sont régies par voie d'ordonnance à l'image des art. 7 ss de l'ordonnance du DETEC du 20 juillet 2009 sur les mesures de sûreté dans l'aviation (OMSA)⁸ qui donnent la possibilité à l'OFAC de charger des organes de contrôle indépendants d'assumer des tâches de contrôle et de formation. Enfin, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, de la révision totale de l'ordonnance du 24 novembre 1994 sur les aéronefs de catégories spéciales (OACS)⁹, l'OFAC est habilité à confier certaines tâches à des entités qualifiées créées par l'art. 69 du règlement (UE) 2018/1139¹⁰ (voir l'art. 37 ss OACS) qui est d'application directe en vertu de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport¹¹ (ci-après accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE) et donne pouvoir aux autorités aéronautiques nationales de transférer certaines tâches à des entités qualifiées.

Lors des travaux de révision de l'OACS, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a pointé la formulation très vague de l'art. 4, al. 1, LA qui ne correspond plus à ce que l'on attend aujourd'hui d'une disposition de délégation de tâches publiques à des organismes privés (notamment concernant le pouvoir de disposer et le droit de percevoir des émoluments). Il est donc plus que temps de réviser cet article, ce que concrétise le présent projet avec l'art. 4 P-LA.

1.1.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

L'art. 4, al. 1, P-LA maintient la compétence de l'OFAC de déléguer des domaines et des pouvoirs de surveillance. Le cercle des délégataires reste également inchangé.

Sur le modèle de l'art. 180 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)¹², qui règle la coopération d'entreprises ou d'organisations à l'exécution de la loi, le projet d'article indique que les tâches et compétences déléguées doivent être décrites et que leur exercice est soumis à la surveillance de l'OFAC. S'agissant de la délégation à des « organisations appropriées », la LA prévoit que celles-ci peuvent se voir accorder la compétence d'édicter des décisions et le droit de percevoir des émoluments pour les activités déléguées. Il s'agit à cet égard de domaines qui, à l'aune des principes régissant actuellement la délégation de tâches publiques à des privés, doivent être désormais réglementés au niveau de la loi.

1.2 Compétences de l'OFAC en matière de surveillance

1.2.1 Contexte

Conformément à la LA en vigueur, le personnel de l'OFAC est habilité dans l'exercice d'activités de surveillance à visiter des installations et constructions aéronautiques ainsi que des aéronefs et à consulter des documents. Plusieurs audits internationaux ont relevé que le droit suisse était plutôt flou et lacunaire s'agissant des compétences attribuées à l'OFAC dans le cadre des activités de surveillance.

⁸ RS 748.122

⁹ RS 748.941

¹⁰ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, dans la version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

¹¹ RS 0.748.127.192.68

¹² RS 910.1

De plus, dans le cadre de l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE, la Suisse a repris des actes européens qui contiennent des dispositions relatives aux *droits de surveillance minimaux*, lesquelles sont d'application directe en Suisse, mais ne sont plus entièrement en ligne avec la LA en vigueur. La révision de la LA vise à éliminer ces divergences et à établir un cadre clair.

1.2.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Les droits du personnel de l'OFAC et des personnes mandatées par l'OFAC sont réglementés à l'art. 16 P-LA et rendus conformes au droit européen supérieur, afin que les compétences de surveillance soient suffisamment détaillées également au niveau de la loi. Il est question en l'occurrence de la réalisation d'audits, d'inspections, d'enquêtes et d'évaluations par le personnel de l'OFAC ou les personnes mandatées par l'OFAC, ainsi que des autorisations d'accès en lien avec ces activités qui sont accordées à l'autorité de surveillance en tant que telle. Les autorisations d'accès au cas par cas (sous forme de laissez-passer ou de badge pour un aéroport) ne sont admises que pour des raisons techniques et sont délivrées, sans délai et gratuitement, à l'autorité de surveillance lorsque cela est nécessaire, sous peine d'entraver l'activité de surveillance. La loi révisée régit en outre en détail le droit du personnel de l'OFAC ou des personnes mandatées par l'OFAC à consulter la documentation des organismes sous surveillance, le droit à demander des renseignements et à donner des instructions contraignantes.

1.3 Enquête sur les accidents

1.3.1 Contexte

Les art. 22 ss LA réglementent les enquêtes sur les accidents d'aviation. Les modifications ne concernent que le texte allemand. Le règlement (UE) n° 996/2010¹³, d'application directe en Suisse dans le cadre de l'accord aérien entre la Suisse et l'UE, encadre la procédure d'enquête sur les accidents.

L'ordonnance sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT)¹⁴ réglemente en détail les déclarations et les enquêtes en cas d'incident impliquant des entreprises ferroviaires, des entreprises de transport à câbles, des entreprises d'automobiles et de trolleybus, des entreprises de navigation ou survenant dans le domaine de l'aviation civile ou dans le domaine de la navigation. L'art. 24 OEIT énonce que les renseignements fournis par une personne dans le cadre d'une enquête de sécurité ne peuvent être utilisés dans une procédure pénale qu'avec son accord. Cette réglementation, qui concerne le droit de la procédure pénale, nécessite une base légale formelle dans la LA. Il convient également d'adapter la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)¹⁵ en conséquence.

1.3.1 Réglementation proposée et exposé des motifs

Les modifications des art. 22, 23 et 24 LA ne concernent que le texte allemand. Deux nouveaux articles calqués sur l'art. 24 OEIT sont insérés, l'un dans la LA (art. 26, al. 2^{bis}), l'autre dans la LCdF (art. 15^{bis}).

1.4 Modification des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation

1.4.1 Contexte

¹³ Règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE, dans sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

¹⁴ RS 742.161

¹⁵ RS 742.101

L'art. 27 LA énonce que les entreprises sises en Suisse qui transportent des personnes ou des marchandises par aéronef à des fins commerciales doivent être titulaires d'une autorisation d'exploitation de l'OFAC. À cet effet, elles doivent notamment disposer des droits d'usage nécessaires sur l'aérodrome prévu comme base pour l'exploitation des vols (art. 27, al. 2, let a, LA). Or, cette exigence ne figure plus dans le règlement (CE) n° 1008/2008¹⁶ ni dans le règlement (UE) 2018/1139. Juridiquement parlant, cette divergence est sans importance puisque le droit européen, droit international public d'application directe, prime la LA et que l'autorité n'exige plus de preuve de l'existence de droits d'usage pour délivrer l'autorisation d'exploitation. Cela étant, pour la forme, il convient de modifier la LA afin qu'elle coïncide avec le droit de l'UE.

1.4.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Les conditions de délivrance des autorisations d'exploitations doivent être rendues conformes aux dispositions européennes en vigueur. En conséquence, il y a lieu d'abroger l'art. 27, al. 2, let. a, LA qui exige la preuve de l'existence de droits d'usage nécessaires sur l'aérodrome prévu comme base pour l'exploitation des vols.

1.5 Plan sectoriel des transports (PSIA) et gestion des objets trouvés

1.5.1 Contexte

Le plan sectoriel des transports, Partie Infrastructure aéronautique (PSIA) trouve sa base légale à l'art. 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹⁷. Actuellement, il n'apparaît dans la LA qu'aux art. 36c, al. 2, et 37, al. 5. L'art. 37u évoque des plans sectoriels de la Confédération, par quoi il faut entendre le PSIA même s'il n'est pas formellement cité. Il existe encore d'autres dispositions relatives au PSIA, qui ne figurent pas dans la loi. On songe en particulier à l'art. 3a de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA)¹⁸, d'une importance centrale pour le PSIA. La mention du PSIA aux art. 2, let. g, 3a, 10, 12, 17, 19, 25, 27d et 27h, OSIA se réfère principalement à ses effets.

Actuellement, la LA n'aborde pas la problématique de la gestion des objets trouvés et des objets confisqués aux passagers lors des contrôles de sûreté. Même si la pratique en la matière ne présente pas de problèmes particuliers, le législateur souhaite néanmoins mettre la révision partielle à profit pour créer une base légale formelle.

1.5.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

En complément aux prérogatives du Conseil fédéral en matière de construction et d'exploitation des aérodromes, la révision de la LA instaure une base légale portant sur la gestion des objets trouvés et des objets confisqués. Cette dernière est calquée sur l'art. 63, al. 3, de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)¹⁹, qui prévoit une délégation de compétences de même nature au Conseil fédéral. À la différence des passagers des transports terrestres, les passagers aériens se voient confisquer, lors des contrôles de sûreté, des objets qui ne sont pas admis à bord des aéronefs. La législation doit aussi intégrer ces objets. Le Conseil fédéral édictera des dispositions détaillées par voie d'ordonnance à l'instar de l'art. 77 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV)²⁰.

¹⁶ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté dans sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 1 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

¹⁷ RS 700

¹⁸ RS 748.131.1

¹⁹ RS 745.1

²⁰ RS 745.11

Il est prévu que la première phrase de l'art. 3a, al. 1, OSIA figure désormais dans la loi. La nouvelle disposition reprend en la précisant la teneur de l'art. 22 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)²¹, selon lequel les conceptions et les plans sectoriels ont force obligatoire pour les autorités, de même que pour les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui n'appartiennent pas à l'administration, lorsqu'elles assument des tâches publiques. Dans le domaine de l'infrastructure aéronautique, c'est le cas des titulaires d'une concession d'exploitation d'aéroport.

Par ailleurs, la portée de la disposition qui donne le pouvoir au Conseil fédéral de limiter le nombre d'hydroaérodromes est étendue dans la mesure où il peut fixer de manière générale le nombre d'aérodromes civils dans le PSIA.

1.6 Concession d'exploitation et droit des marchés publics

1.6.1 Contexte

La révision de loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)²² est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Elle régit désormais explicitement la délégation de tâches publiques et l'octroi de concessions. La délégation d'une tâche publique ou l'octroi d'une concession sont considérés comme des marchés publics lorsque le soumissionnaire se voit accorder, du fait d'une telle délégation ou d'un tel octroi, des droits exclusifs ou spéciaux, qu'il n'avait pas auparavant et qu'il exerce en contrepartie d'une rémunération ou d'une indemnité, directe ou indirecte. L'art. 9, LMP précise toutefois que les dispositions des lois spéciales demeurent réservées. Autrement dit, en l'absence de telles lois, les concessions ne sont octroyées en application de la LMP qu'à titre subsidiaire. Cette disposition traduit l'idée selon laquelle le droit des marchés publics, dominé par les critères de concurrence et de rentabilité, ne constitue pas toujours le cadre adéquat pour l'octroi de concessions. Lorsque le droit fédéral ou cantonal comprend des dispositions de lois spéciales, notamment des réglementations sectorielles, celles-ci s'appliquent, peu importe qu'elles figurent dans des ordonnances ou des lois.

En amont de l'entrée en vigueur de la révision de la LMP, des mentions selon lesquelles le droit des marchés publics ne s'applique pas à l'octroi de concessions ont été insérées dans les lois spéciales propres à certains secteurs (voir l'art. 14, al. 3, de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications [LTC]²³, l'art. 6, al. 5, LTV [concessions pour transport de voyageurs] ou encore l'art. 5, al. 5, LCdF [concessions d'infrastructure]).

La motion 21.3458 de la CTT-N du 26 avril 2021 charge le Conseil fédéral d'exempter le marché sectoriel des aéroports, en tant qu'infrastructures d'importance systémique, de l'obligation d'effectuer des appels d'offres publics. La motion souhaite que la législation soit précisée afin que cette obligation ne s'applique pas à l'octroi de concessions pour l'exploitation d'aéroports. En effet, selon les motionnaires, « l'obligation d'effectuer des appels d'offres publics recèle des risques imprévisibles qui peuvent affecter l'économie de régions entières et qui concernent aussi des questions de sécurité nationale. Le rapport 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse²⁴ souligne que les aéroports contribuent grandement à l'attractivité d'une région et favorisent l'implantation d'entreprises. En prévoyant que l'obligation d'effectuer des appels d'offres publics s'applique également aux concessions d'aéroport, nous ouvrons la porte à des investisseurs étrangers plus soucieux d'acquérir des infrastructures stratégiques et d'atteindre des objectifs géopolitiques que de s'occuper de questions de rentabilité. La mise en place de l'infrastructure de la 5G illustre parfaitement cette nouvelle problématique. »

²¹ RS 700.1

²² RS 172.056.1

²³ RS 784.10

²⁴ Rapport 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse (Lupo 2016), FF 2016 1675

1.6.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Actuellement, aucune loi de la législation aéronautique ne prévoit de disposition qui primerait de manière univoque les normes de la LMP en matière de délégation de tâches publiques et d'octroi de concessions. La mise en œuvre de la motion 21.3458 de la CTT-N exige de mentionner dans la LA que la LMP ne s'applique pas à l'octroi de concessions d'exploitation aux aéroports, et ce, uniquement dans ce cas-là. L'octroi par le concessionnaire de « sous-concessions » pour certains domaines de l'aéroport ou services comme l'assistance en escale est régi par les dispositions du droit international ou les accords de libre-échange.

1.7 Maintien des aéroports nationaux dans leur état

1.7.1 Contexte

Dans le cadre des délibérations parlementaires relatives à la révision partielle de la LA du 16 juin 2017²⁵, un nouvel article 36e a été inséré sous le titre « 2a. Aéroports nationaux » à la demande de la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable. À la suite de la révision partielle du 19 juin 2020²⁶ de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx)²⁷, l'art. 36e LA est devenu l'art. 37u LA sous le titre « 9a. Maintien des aéroports nationaux dans leur état ». L'art. 37u, al. 1, indique que l'utilisation des aéroports nationaux comme plaque tournante du trafic aérien international et partie intégrante du système global des transports relève d'un intérêt national. L'al. 2 énonce que le maintien des aéroports nationaux de Zurich et Genève en leur état actuel est, de par la fonction qui leur est attribuée dans le cadre des plans sectoriels de la Confédération (ici en premier lieu le PSIA), garanti. La deuxième phrase précise que les organes chargés d'édicter le droit et les organes chargés de son application prennent en considération, dans toute la mesure nécessaire, la garantie des droits acquis, notamment dans le cadre des prescriptions sur la protection des marais et des sites marécageux et de leur exécution. On peut en déduire, de même qu'à la lumière des délibérations du Conseil national lors de la session d'hiver 2016, que le législateur a voulu protéger le bâti des deux aéroports nationaux. Concrètement, il s'agit d'inscrire dans la loi la possibilité de maintenir, de rénover et, lorsque la sécurité l'exige, d'étendre les bâtiments et installations existants en bordure de biotope marécageux ou de site marécageux. En revanche, on ne saurait en inférer du texte ou des débats au Parlement une garantie des droits acquis s'agissant de leur exploitation.

1.7.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Afin que les aéroports nationaux de Genève et de Zurich bénéficient également d'une garantie des droits acquis de leur niveau d'exploitation, il convient de le mentionner explicitement dans la disposition légale. Il s'agit de faire en sorte que les principaux paramètres de l'exploitation de l'aéroport, comme les heures d'exploitation, ne puissent pas être remis en cause, même dans le cadre de procédures d'assainissement relevant du droit de l'environnement.

Dans un souci de cohérence, les dispositions relatives à la protection des droits acquis ont été déplacées au même endroit que les réglementations relatives à la concession d'exploitation.

²⁵ RO 2017 5607

²⁶ RO 2020 4085

²⁷ RS 711

1.8 Installations annexes

1.8.1 Contexte

On appelle installations annexes les constructions et installations aéroportuaires qui n'ont pas vraiment de rapport avec l'exploitation d'un aérodrome. Ces installations sont régies par les législations et procédures cantonales. Elles relèvent de l'autorité désignée par le droit cantonal. Conformément à la législation en vigueur, lorsqu'elle est amenée à statuer sur un projet, l'autorité en question doit entendre l'OFAC, lequel examine le projet et rend un avis à son propos. Cet avis n'est cependant pas contraignant, si bien que l'autorité cantonale compétente peut parfaitement y passer outre. Cela dit, l'OFAC a toujours la possibilité de saisir les voies de recours.

L'autorité cantonale ne possède bien souvent pas les connaissances techniques approfondies ou les connaissances du contexte et des exigences locales qui lui permettraient de prendre une décision satisfaisante. Dans la pratique, il arrive fréquemment que l'on confie à l'OFAC le soin d'entendre les exploitants d'aérodromes ou les prestataires de services de navigation aérienne. Il manque cependant ici une base légale explicite.

1.8.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Il est proposé que les décisions de l'autorité cantonale soient subordonnées à l'accord de l'OFAC. De plus, le projet de révision intègre des prescriptions concernant l'audition de l'OFAC, des exploitants d'aérodromes et des prestataires de services de navigation aérienne. Certes, cela limite le pouvoir de cognition de l'autorité cantonale chargée de statuer, mais uniquement sur l'évaluation des éléments aéronautiques du dossier. Par contre, l'autorité cantonale se voit déchargée d'une tâche et cela garantit que l'OFAC remplisse son obligation de motiver en disposant d'informations suffisantes sur le contexte et les exigences locales. À noter que la LCdF prévoit une disposition analogue pour les installations ferroviaires annexes (art. 18m LCdF).

1.9 Zones réservées

1.9.1 Contexte

À la lumière des art. 37n ss LA et des décisions et arrêts de la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN), du Tribunal administratif fédéral (TAF) et du Tribunal fédéral (TF), les zones réservées ne peuvent être instaurées qu'en vue d'assurer la libre disposition des terrains nécessaires à des (futurs) installations aéroportuaires²⁸ ou lorsque cette installation ou extension est prévue dans la fiche PSIA de l'aérodrome ou, à défaut, lorsque la procédure de coordination du PSIA se trouve à un stade avancé²⁹.

En vertu de ces décisions, il a fallu renoncer à établir une zone réservée destinée à prévenir toute construction d'obstacles à la navigation aérienne dans le couloir d'approche de la piste 28 à Zurich. Ces instances estiment en effet que l'on ne saurait réserver un espace en prévision d'une future installation aéroportuaire dès le processus de planification, en particulier en prévision d'une coordination PSIA. Tant que la planification sectorielle n'est pas terminée ou n'est pas au moins à un stade avancé, le terrain requis pour les besoins d'une installation aéroportuaire ne peut pas être protégé a priori contre des projets de construction. L'arrêt du TAF du 9 juillet 2009 affirme toutefois qu'il n'est pas nécessaire d'attendre que la fiche PSIA soit adoptée pour établir une zone réservée.

Les dispositions en vigueur relatives aux zones réservées ne prévoient pas que les restrictions liées à ces dernières prennent effet dès la mise à l'enquête publique — contrairement au cas des plans des zones de sécurité. Or, dans ce cas de figure, il peut arriver qu'entre la mise à l'enquête publique et la

²⁸ Décision de la CRINEN du 21 novembre 2006 [B-2006-36] ; confirmée par l'arrêt du TF du 12 décembre 2006 [1A.260/2006].

²⁹ Arrêts du TAF du 8 août 2008 [A-7633/2007] et du 9 juillet 2009 [1C_442/2008].

publication de la décision portant création d'une zone réservée des constructions et installations contraires à l'affectation de cette dernière soient érigées sur le terrain considéré. Pour être effectives, les restrictions associées aux zones réservées devraient prendre effet dès la mise à l'enquête publique (par analogie avec les zones de sécurité).

1.9.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

La modification du champ d'application des zones réservées portée par le présent projet de révision de la LA vise à empêcher que des constructions ou des mesures d'aménagement du territoire sur l'aéroport ou à son voisinage soient décidées en cours de coordination PSIA, paralysant ou entravant excessivement du même coup la coordination PSIA ou le développement de l'aéroport. Il est également question d'étendre les zones réservées aux installations de navigation aérienne. Le présent projet de révision s'attache en outre à établir et à préciser la procédure d'établissement des zones réservées (audition, publication, enquête publique et possibilités d'opposition) et les dispositions relatives aux restrictions induites par ces zones.

1.10 Délégation de la fourniture de services de navigation aérienne à des prestataires de services de navigation aérienne étrangers

1.10.1 Contexte

Dans le cadre de son monopole légal, Skyguide a actuellement le droit de déléguer sous certaines conditions la fourniture de services de navigation aérienne à des prestataires de navigation aérienne étrangers. Aujourd'hui, Skyguide délègue essentiellement des services de navigation aérienne transfrontaliers aux pays voisins de la Suisse (au premier chef à la France, l'Allemagne et l'Italie), dont la nature et l'étendue sont établies par accord entre les pays concernés. À cet égard, le Conseil fédéral a la compétence de conclure des accords internationaux sur la coopération entre prestataires de services de navigation aérienne (art. 3a, al. 1, let. c et al. 3, LA). Entrent également en ligne de compte pour la fourniture de services de navigation aérienne transfrontaliers les dispositions européennes relatives au Ciel unique européen (*Single European Sky*, SES), notamment le règlement (CE) n° 550/2004³⁰ que la Suisse a repris dans le cadre de l'accord sur le transport aérien avec l'UE.

La délégation de services de navigation aérienne à des prestataires étrangers est déjà très encadrée par la loi sur l'aviation en vigueur : aux termes de l'art. 40b, al. 3 et 4, LA, il ne peut résulter de ces accords de collaboration aucune restriction insupportable pour le service de la navigation aérienne en Suisse. De plus, la fourniture de services de navigation aérienne d'importance nationale ainsi que les installations techniques, les ouvrages et le personnel nécessaires pour les fournir ne peuvent être délégués. Il revient au Conseil fédéral de déterminer quelles restrictions sont insupportables et quels services tombent sous le coup de l'interdiction visée ci-dessus. Les dispositions d'exécution figurent à l'art. 6a de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA)³¹. Dans le contexte juridique actuel, l'art. 40b LA porte uniquement sur la possibilité de déléguer des services de navigation aérienne relevant de la compétence de Skyguide. Les services de météorologie aéronautique qui, juridiquement, font partie des services de navigation aérienne, n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 40b LA puisque, dans ce domaine, le Conseil fédéral n'a pas délégué les tâches à une société (art. 40a^{bis} LA).

Compte tenu de la tendance générale à la numérisation, qui se traduit par l'essor de nouvelles procédures et technologies de navigation aérienne (gestion du trafic aérien [ATM] et services de navigation

³⁰ 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 (« règlement sur la fourniture de services ») sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 5 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

³¹ RS 748.132.1

aérienne [ANS]), et des procédures et projets transfrontières européens, une planification de l'espace aérien européen s'étendant à l'ensemble du réseau revêt une importance croissante. À l'heure où les prestataires de services nationaux de navigation aérienne subissent une pression accrue pour abaisser leurs coûts et où des moyens technologiques favorisant l'interopérabilité transfrontalière se développent de plus en plus, les coopérations n'en prennent que plus d'importance. Parallèlement, avec l'*ATM Master Plan*³² et son programme *Single European Sky ATM Research Programme* (SESAR), l'UE entend moderniser le système européen d'ATM, notamment par le développement et la mise en œuvre de solutions et technologies interexploitables. Celles-ci poussent à la collaboration transfrontalière entre prestataires de services de navigation aérienne sur fond de numérisation croissante et de mise à l'échelle du système ATM européen.

Au vu de ces évolutions, Skyguide cherche à développer des projets qui visent, de manière limitée, à déléguer certains services de la navigation aérienne ou services d'appui connexes à des prestataires de services de la navigation aérienne étrangers, à l'instar du transfert de prestations à la base de données AIS européenne (*European Aeronautical Information Services Database*, EAD) mise sur pied par l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (EUROCONTROL). Or, vu les limites posées à la délégation, ce genre de projet n'est pas autorisé par la législation en vigueur au risque de pénaliser à plus ou moins long terme Skyguide par rapport à ses concurrents et de lui faire rater le train de la modernisation.

1.10.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Une refonte complète de l'espace aérien européen est actuellement à l'œuvre sur fond de numérisation et de développement technologique lié à cette dernière. Cette réforme vise surtout à éliminer le morcellement opérationnel et technologique de l'espace aérien européen, à accroître l'efficacité et les capacités du réseau ATM continental et à améliorer le bilan écologique des vols en optimisant les routes aériennes et la configuration de l'espace aérien dans le droit-fil du *Green Deal* de l'UE qui a pour objectif une réduction significative à moyen et long terme des émissions de CO₂.

En outre, cela fait plusieurs années que la question d'une libéralisation plus poussée de certains services de navigation aérienne afin d'injecter davantage de concurrence au niveau de l'UE et de permettre l'avènement de solutions plus souples est en débat dans le cadre de la réforme SES³³. Les positions de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement divergent quant aux services qu'il y aurait lieu de libéraliser. En l'état des discussions, il se pourrait que la délégation de services Communication, Navigation, Surveillance (CNS) et des services d'information aéronautique (AIS) soit à l'avenir admise. Cette possibilité est étroitement liée à l'échange de données de trafic aérien nécessaires à la fourniture des services concernés (*services de données aéronautiques*). Il est aussi prévu de créer une plateforme commune pour les fournisseurs de données de trafic aérien. Par un découplage spatial des services de navigation aérienne et des données de trafic aérien requises à cet effet, il s'agit d'aboutir à une fourniture de services de navigation aérienne souples et évolutifs, l'objectif étant d'adapter plus rapidement et plus efficacement les capacités de l'espace aérien en fonction de la demande trafic en Europe, laquelle varie fortement d'un endroit à l'autre et d'un instant à l'autre. Les services de la navigation aérienne en situation de monopole disposeraient ce faisant d'une plus grande souplesse opérationnelle avec en corollaire un potentiel de rationalisation significatif et une meilleure efficacité des coûts. À noter que cela fait des décennies que les pays échangent leurs données météorologiques, ce qui est central pour fournir des prévisions fiables. Les États et leurs prestataires de services de navigation aérienne continueraient de fournir tous les services de manière intégrée et pour l'ensemble de leurs espaces aériens.

³² *European ATM Master Plan: Digitalising Europe's aviation infrastructure : executive view : 2020 edition*, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2829/10044>.

³³ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte) — [COM/2020/579 final](#)

Tandis que l'issue de la réforme politique liée au SES est incertaine - les États membres, le Parlement de l'UE et la Commission européenne mènent actuellement des négociations en trilogie –, les dispositions relatives à la délégation transfrontalière de certains services de navigation aérienne ne sont guère contestées et bénéficient de l'appui à la fois des États et du Parlement de l'UE. La Suisse participe au Ciel unique européen dans le cadre de l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE et a repris les deux premiers paquets SES.

La nouvelle réglementation proposée assouplit en partie l'interdiction en vigueur de déléguer la fourniture de services de navigation aérienne d'importance nationale à des prestataires de services de navigation aérienne étrangers. La délégation du service en tant que tel reste cependant interdite. Il devra toujours être fourni par Skyguide. En revanche, le projet de révision confère au Conseil fédéral la possibilité de déterminer les services de navigation aérienne pour lesquels des installations techniques, des ouvrages et le personnel nécessaire à cet effet peuvent être délégués et les conditions de cette délégation. Cette adaptation permettra à la Suisse et par extension à Skyguide de ne pas rater le train de la modernisation technologique et des évolutions réglementaires qui la sous-tendent.

1.11 Restrictions de la propriété foncière (plan des zones de sécurité)

1.11.1 Contexte

Aux termes de la 3^e phrase de l'art. 42, al. 3, LA, les exploitants d'aéroport sont tenus de consulter les gouvernements des cantons intéressés et l'OFAC avant de mettre un plan des zones de sécurité à l'enquête. Cette consultation n'a plus lieu d'être compte tenu de l'art. 43 P-LA qui modifie la procédure d'adoption des plans des zones de sécurité.

La LA en vigueur ne précise nulle part à qui il incombe de réaliser des plans des zones de sécurité rattachés aux installations de navigation aérienne. L'art. 43 se borne à indiquer que ces plans doivent être « déposés » par l'OFAC.

Les dispositions procédurales en vigueur prévoient que le plan des zones de sécurité soit déposé dans les communes par l'exploitant de l'aéroport s'il est établi en faveur d'un aéroport sis en Suisse et par l'OFAC dans le cas d'un aéroport sis à l'étranger, d'une installation de navigation aérienne ou d'une route aérienne. Le plan est mis à l'enquête publique et le délai d'opposition est de 30 jours.

Les dérogations aux indications contraignantes du plan d'affectation et les modifications de construction contraires au plan des zones de sécurité sont actuellement évaluées par le déposant, c'est-à-dire en règle générale par l'aéroport concerné.

1.11.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Le projet de révision de la LA précise qu'un plan des zones de sécurité peut également être établi pour des installations de navigation aérienne ; à la différence des aéroports, il n'y a pas d'obligation. La révision de la LA harmonise la procédure d'adoption des plans des zones de sécurité et la procédure d'approbation des plans des constructions et installations. Le texte précise que les restrictions associées aux zones de sécurité prennent effet dès la mise à l'enquête publique. De plus, il appartient à l'OFAC d'évaluer et d'approuver les dérogations aux indications contraignantes du plan d'affectation ou les transformations aux constructions qui seraient incompatibles avec le plan des zones de sécurité.

À l'instar de la pratique adoptée lors de la procédure d'approbation des plans, les oppositions ne doivent plus être adressées aux cantons, mais directement à l'OFAC. Les cantons sont dès lors dispensés de mener des négociations sur les oppositions. En effet, les cantons n'ont aucun moyen d'influencer la teneur des plans des zones de sécurité et sont de ce fait incapables de répondre aux requêtes des opposants.

Le projet de révision de la LA transfère la compétence d'approbation du DETEC à l'OFAC. Attendu que les restrictions associées aux zones de sécurité prennent effet dès la mise à l'enquête et doivent subsister pour des raisons de sécurité durant l'entier de la procédure d'approbation, les recours formés contre la décision d'approbation doivent être privés de l'effet suspensif.

1.12 Exonération des redevances de route du trafic obéissant aux règles de vol à vue (trafic VFR)

1.12.1 Contexte

Skyguide perçoit des redevances de route pour chaque vol en contrepartie de l'utilisation des services et installations fournis pour les vols en route dans l'espace aérien suisse. En vertu des dispositions de l'art. 31, par. 43, point e du règlement d'exécution (UE) 2019/317³⁴ et à l'art. 32, al. 1, let. c de l'OSNA, le trafic obéissant aux règles de vol à vue (trafic VFR) est exonéré des redevances de route et ne verse par conséquent pas sa part pour l'utilisation des services fournis par Skyguide et MétéoSuisse. Il est question que les services de navigation aérienne soient facturés aux usagers en appliquant strictement le principe de causalité. Dans ce sens, le Parlement a adopté le 16 juin 2017³⁵ une modification de l'art. 49, al. 1, let. c, LA prévoyant d'assujettir également le trafic VFR aux redevances perçues pour les prestations fournies dans le cadre du service d'information aéronautique et du service d'information de vol. En raison des difficultés rencontrées lors de l'élaboration d'un système de redevances adéquat, la nouvelle disposition n'a pas été mise en vigueur par le Conseil fédéral.

1.12.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Au regard des bases légales nationales et internationales prévalentes en matière de redevances ainsi qu'à la politique de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les redevances d'aéroport et de service de navigation aérienne, différents systèmes de redevances ou de sources de financement destinés à couvrir les coûts imputables aux vols VFR ont été étudiés. Il s'est avéré que ces derniers permettent de ne couvrir qu'une partie marginale des coûts à mettre à la charge des usagers du trafic VFR en contrepartie de graves difficultés de mise en œuvre et de charges et coûts administratifs élevés. Un subventionnement par la Confédération par le biais des vols exonérés de redevances et par une partie de la subvention accordée aux aérodromes régionaux, au sens de l'art. 29 OSNA, restera nécessaire pour couvrir le solde.

Par ailleurs, il est à relever que le trafic VFR contribue déjà en partie à la couverture des coûts de navigation aérienne au travers de différentes redevances et taxes outre les différentes redevances d'accès aux informations aéronautiques et météorologiques. Dans ce sens, en ce qui concerne le système de redevances d'approche et de départ, le règlement d'exécution (UE) 2019/317 ne prévoit pas d'exonération obligatoire et le Conseil fédéral a été très restrictif en la matière, dans le sens où l'art. 33 OSNA ne prévoit pas d'exonérations pour les vols VFR. Dès lors, sur les aérodromes de la catégorie 1 (aérodromes nationaux) et 2 (aéroports régionaux), les vols VFR sont soumis aux redevances d'approche et de départ au même titre que les vols effectués selon les règles de vol aux instruments (IFR). Ainsi, le trafic VFR contribue au recouvrement des coûts de navigation aérienne sur les aérodromes et aéroports de la catégorie 1 et 2. En outre, le trafic VFR, caractérisé par sa dimension plutôt nationale, fait majoritairement l'objet des impôts sur les huiles minérales puisqu'il ne peut généralement pas faire valoir les exonérations prévues à l'art. 17, al. 2 de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)³⁶ et de fait, alimente directement le fonds de financement spécial de l'aviation civile dans

³⁴ Règlement d'exécution (UE) 2019/317 de la Commission du 11 février 2019 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 390/2013 et (UE) n° 319/2013 conformément au chiffre 5 de l'annexe de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien du 21 juin 1999 (RS 0.748.127.192.68), dans sa version faisant foi.

³⁵ FF 2017 3993

³⁶ RS 641.61

lequel sont prélevées les aides financières de la Confédération pour le contrôle d'approche et de départ des aérodromes de la catégorie 2.

La modification de l'article 86 de la Constitution (Cst.)³⁷, entérinée par le peuple suisse le 29 novembre 2009, permet d'affecter au trafic aérien le produit de l'impôt à la consommation grevant les carburants d'aviation. À la suite de la création du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, les dispositions en question figurent depuis le 1^{er} janvier 2018 au nouvel art. 87, let. b, Cst. Les dispositions d'exécution sur le financement spécial du trafic aérien (FSTA) figurent à la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin)³⁸ et à l'ordonnance du 29 juin 2011 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire en faveur de mesures dans le domaine du trafic aérien (OMinTA)³⁹. Dans ce cadre, une dernière mesure visant une augmentation de la contribution de l'aviation au financement spécial par le biais d'une augmentation de l'imposition sur le carburant d'aviation pour couvrir les coûts VFR a été examinée. Toutefois, elle ne semble pas réalisable du fait de l'ampleur de l'augmentation nécessaire et de l'élément de discrimination des certains usagers face à l'impôt. Par ailleurs, même si cette solution devait être poursuivie, elle ne pourrait constituer qu'un aspect transitoire face aux défis que devra affronter le principe du fonds de financement spécial de l'aviation à l'avenir. Les études actuellement en cours pour l'aéroport de Samedan visant un passage d'un régime AFIS (*Aerodrome Flight Information Service*) à un service de contrôle de la navigation aérienne complet ainsi que la volonté des forces aériennes de modifier les modalités de financement des services de sécurité aérienne sur l'aéroport de Sion laissent présager une augmentation importante des ressources nécessaires au financement des services de navigation aérienne sur les aérodromes de la catégorie 2. À ce titre, il convient également de mentionner que l'avènement des carburants alternatifs et la tendance affichée de l'armée de l'air à vouloir donner une part plus importante à la formation et l'entraînement au moyen de simulateurs implique une pression accrue à la baisse du produit de l'imposition des carburants de l'aviation attribué au financement spécial de l'aviation.

Au regard des difficultés de mise en œuvre, les faibles taux de couverture atteints au travers des différents systèmes de redevances passés en revue, il est proposé de ne pas poursuivre la mise en œuvre la modification de l'art. 49, al. 1, let. c, LA par le biais d'un système de redevances appliqué au trafic VFR. Il convient dès lors d'abroger partiellement l'art. 49, al. 1, let. c, LA. Les bases régissant la perception d'émoluments pour les services d'information de vol, les services d'information aéronautique et les services de météorologie aéronautique sont abrogées.

1.13 Conception et organismes de conception

1.13.1 Contexte

L'art. 57 porte notamment sur la production d'aéronefs qui ne relèvent pas du droit européen repris par la Suisse (« aéronefs non-AESA » comme le Pilatus PC-21). L'al. 1 délègue au DETEC la compétence d'édicter des prescriptions sur la production d'aéronefs. L'al. 3 dispose que les organismes de production sont soumis à une autorisation de l'OFAC. Or, l'art. 4 de l'ordonnance du DETEC du 18 septembre 1995 sur la navigabilité des aéronefs (ONAE)⁴⁰ en vigueur, calqué sur le droit aérien international, précise que, outre les organismes de production, les organismes de conception doivent être agréés. Les termes « conception » et « organismes de conception » n'apparaissent pas dans la LA. L'art. 57 est donc adapté en conséquence.

³⁷ RS 101

³⁸ RS 725.116.2

³⁹ RS 725.116.22

⁴⁰ RS 748.215.1

1.13.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

La révision de la LA vise à fonder juridiquement l'art. 4, al. 1, ONAE et à mieux souligner la différence entre conception et production.

1.14 Élévation de la limite d'âge des pilotes d'hélicoptères

1.14.1 Contexte

Conformément à la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (ci-après Convention de Chicago)⁴¹, applicables pour la Suisse, et ses annexes ainsi qu'à l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE, la limite d'âge pour les pilotes engagés dans le transport aérien commercial (international) de personnes et de marchandises en exploitations monopilotes (*Single Pilot*)⁴² est fixée à 60 ans. Outre cette limite d'âge, le règlement (UE) n° 1178/2011 régit les conditions d'octroi et de maintien des licences de pilote⁴³, ce qui permet leur reconnaissance mutuelle entre la Suisse et l'espace européen et garantit la mobilité professionnelle des pilotes.

Depuis 2014, l'OFAC a obtenu des dérogations de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), ce qui a permis aux pilotes d'hélicoptères de poursuivre l'exercice de leur profession au-delà de 60 ans. Les dérogations sont accordées en application du règlement (UE) 2018/1139 en cas de circonstances imprévisibles ou de besoins opérationnels urgents. Elles avaient d'emblée un caractère temporaire, ce qui a été communiqué aux exploitants d'hélicoptères.

À ce jour, les demandes de dérogation ont toutes été acceptées par la Commission européenne pour une durée de deux ans, quoiqu'assorties de restrictions depuis 2018. Une nouvelle dérogation a été accordée pour la période 2020-2023, mais elle s'applique uniquement aux pilotes qui, dans leur entreprise, sont aussi engagés dans le service aérien médical d'urgence. L'AESA et la Commission européenne ont justifié leur pratique en remarquant que plus de six ans après l'entrée en vigueur de la limite d'âge, la Suisse ne pouvait plus invoquer une situation exceptionnelle imprévisible.

L'OFAC a accordé entre six et douze dérogations par an. Cela étant, certaines entreprises de transport hélicoptère commercial ont adapté les conditions de départ à la retraite de leurs pilotes afin qu'ils puissent prendre leur retraite à 60 ans. D'autres renoncent à engager leurs pilotes âgés de plus de 60 ans dans le transport aérien commercial et les affectent à d'autres tâches.

Deux motions à la teneur identique (CTT-N 21.3020 du 16 février 2021 et Ettlin 21.3095 du 8 mars 2021) ont chargé le Conseil fédéral de créer les bases légales pour une licence nationale de pilote professionnel dans l'espace aérien suisse en conformité avec l'art. 23 de l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE, lesquelles permettraient aux pilotes d'hélicoptères de voler jusqu'à l'âge de 65 ans en exploitations monopilotes.

Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter les motions au motif que l'art. 23 de l'accord proscrit les adaptations unilatérales du droit contraires aux dispositions de l'accord. Une adaptation unilatérale devrait se faire en conformité avec l'accord sur le transport aérien, c'est-à-dire que l'UE devrait considérer que l'adaptation est conforme à l'accord, ce qui n'est pas réaliste. La Commission européenne a cependant fait remarquer à l'OFAC que plus de six ans après l'entrée en vigueur de la limite d'âge, la

⁴¹ RS 0.748.0

⁴² Voir l'annexe 1 de la Convention de Chicago, Licences du personnel, ch. 2, par. 2.1.10 et point FCL.065 du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, dans la version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

⁴³ Points ARA.FCL.200, ARA.FCL.220 et FCL.015

Suisse ne pouvait plus invoquer une situation exceptionnelle imprévisible. Elle a aussi expliqué dans sa réponse que des écarts par rapport au droit en vigueur appellent obligatoirement des mesures de protection appropriées. La Commission européenne ne s'est pour l'instant pas prononcée sur l'étendue de ces mesures. Cependant, sur la base de l'art. 31 de l'accord sur le transport aérien avec l'UE, on pourrait par exemple imaginer que l'UE ne reconnaisse plus pleinement les licences aéronautiques, y compris dans les secteurs de l'aviation de ligne, de l'aviation d'affaires ou de l'aviation privée, ou décrète d'autres restrictions de marché.

Si, en dépit de la menace de mesures de protection de la part de l'UE, les motions devaient être mises en œuvre, il faudrait inscrire une base légale dans la loi, qui n'en resterait pas moins contraire au droit international public (en l'occurrence à l'accord sur le transport aérien). Si le législateur fédéral souhaite s'engager sur la voie d'une mise en œuvre contraire au droit international, il doit l'approuver expressément, conformément à la jurisprudence Schubert⁴⁴. Les motionnaires souhaitent avant tout qu'une réglementation nationale soit élaborée qui permette aux pilotes d'hélicoptère suisses d'exercer leur activité en monopilote jusqu'à l'âge de 65 ans. Les bases permettant de concrétiser ces objectifs dans une loi sont élaborées dans le cadre de la présente révision.

À côté des délibérations se déroulant en Suisse, un relèvement de la limite d'âge des pilotes d'hélicoptère engagés dans les services médicaux d'urgence par hélicoptère (SMUH) a été examiné dans le cadre d'une tâche de réglementation de l'AESA⁴⁵. Cette adaptation réglementaire a été entérinée par les pays membres de l'UE lors du comité de l'AESA du 28 juin 2024. La Commission européenne n'a pas encore indiqué de date pour l'entrée en vigueur, mais on peut raisonnablement penser qu'elle se fera cette année. L'extension du relèvement de la limite d'âge pour les pilotes et exploitants d'hélicoptères en exploitations SMUH dépendra des expériences qui seront faites dans le domaine du SMUH. Les travaux de l'AESA à ce sujet se poursuivent et l'OFAC continue de s'impliquer activement au sein des groupes d'experts.

1.14.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Aux fins de la mise en œuvre des motions, le projet de révision de la LA prévoit que les pilotes d'hélicoptère ont le droit d'exercer les privilèges que leur confèrent leur licence dans l'espace aérien suisse au-delà de 60 ans et jusqu'à l'âge de 65 ans révolus, à condition et d'être engagés dans le transport commercial de personnes et de marchandises en exploitations monopilotes. D'entente avec les motionnaires, on renonce à introduire une licence nationale spécifique. Leur revendication est également remplie avec la proposition plus facile à mettre en œuvre du point de vue administratif. De plus, les divergences réglementaires avec l'UE restent contenues.

Pour des questions de sécurité, les pilotes d'hélicoptère devront se soumettre à un examen médical étendu - en plus de satisfaire les autres conditions en vigueur. Les résultats des examens ne doivent révéler aucun problème de santé de nature à accroître de manière intolérable le risque d'incapacité. Les pilotes sont en outre tenus de passer un vol de contrôle tous les six mois. Les exigences détaillées figureront dans les dispositions d'exécution. L'ordonnance du DETEC du 18 décembre 2020 concernant les licences et qualifications du personnel navigant de l'aéronautique réglementées à l'échelon européen (OLQE)⁴⁶ devra être adaptée à l'entrée en vigueur de la présente révision.

1.15 Extension aux aéroports des dispositions pénales en lien avec les droits des passagers

1.15.1 Contexte

⁴⁴ ATF 99 Ib 39

⁴⁵ EASA Rulemaking Task (RMT).0287 (MED.001).

⁴⁶ RS 748.222.0

Le règlement (CE) n° 1107/2006⁴⁷, qui encadre les droits des passagers aériens handicapés ou à mobilité réduite, est en vigueur pour la Suisse depuis le 1^{er} novembre 2009. Son exécution, de même que l'exécution du règlement (CE) n° 261/2004⁴⁸ (droits des passagers aériens), qui porte sur la même matière, est garantie sous menace des peines prévues à l'art. 91, al. 4, LA. Celle-ci s'adresse aux « transporteurs aériens ». L'OFAC garantit la bonne application des règlements précités en ouvrant des procédures pénales administratives sur dénonciation de passagers. Le règlement (CE) n° 1107/2006 s'adresse indifféremment aux transporteurs aériens et aux aéroports. La liste des obligations et prestations d'assistance qui incombent à ces derniers figurent respectivement aux annexes I et II. L'aéroport prend en charge les passagers ayant des besoins particuliers à leur arrivée à l'aéroport et les accompagne jusqu'à ce qu'ils aient pris place dans l'avion. À partir de cet instant, le transporteur aérien prend le relais. Le règlement attribue d'autres obligations au transporteur aérien, notamment en lien avec les formalités de réservation et le transport. Or, l'art. 91, al. 4, LA mentionne le « transporteur aérien », mais pas l'aéroport. Il est donc beaucoup plus difficile de contraindre les aéroports à respecter leurs obligations découlant du règlement susmentionné que de contraindre les transporteurs aériens fautifs. D'autant plus que rien ne justifie, sur le fond, que les premiers soient traités différemment des seconds. Les manquements présumés des aéroports ou des transporteurs aériens, eu égard à leurs obligations légales en matière d'accompagnement des passagers, devraient être examinés dans le cadre d'une procédure identique.

1.15.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Le projet de révision de la LA modifie l'art. 91, al. 4, LA afin que les gestionnaires d'aéroports encourrent également des sanctions s'ils n'observent pas le règlement (CE) n° 1107/2006 et afin qu'une procédure unique soit appliquée pour contraindre les destinataires du règlement à s'y conformer. Il est objectivement juste que les destinataires du règlement soient traités de la même manière.

1.16 Augmentation du tarif des amendes dans le cadre de procédures pénales administratives contre des personnes morales en lien avec les droits des passagers

1.16.1 Contexte

Comme indiqué au ch. 1.14.1, l'OFAC mène des procédures pénales administratives conformément à la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)⁴⁹ pour faire appliquer les droits des passagers et des personnes handicapées consacrés par les règlements (CE) n° 261/2004 et (CE) n° 1107/2006. En moyenne, l'OFAC traite 4000 procédures par an. L'OFAC a le pouvoir de sanctionner les entreprises qui enfreignent le droit européen en infligeant une amende dont le montant peut atteindre 20 000 francs (voir l'art. 91, al. 4, LA). Une procédure pénale administrative est en principe ouverte contre la personne physique qui a commis l'acte (art. 6 DPA). Toutefois, l'art. 7 DPA ajoute que lorsque l'enquête rendrait nécessaires à l'égard des personnes punissables selon l'art. 6 des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue, il est loisible de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner à leur place au paiement de l'amende la personne morale, la société en nom collectif ou en commandite ou l'entreprise individuelle.

⁴⁷ Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens, conformément au ch. 7 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68), dans la version qui fait foi.

⁴⁸ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91, conformément au ch. 7 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68), dans la version qui fait foi.

⁴⁹ RS 313.0

En matière de droits des passagers, l'OFAC recourt régulièrement à l'art. 7 DPA. Or, une enquête sur la personne physique ayant commis l'infraction est, dans certains cas, au mieux, fastidieuse, au pire, impossible. Par exemple, lorsqu'un billet n'a pas été remboursé ou a été remboursé trop tard, il est impossible de savoir quel employé peut être tenu pour responsable de cette omission. Dans ces conditions, il arrive fréquemment que les procédures visent les personnes morales (transporteurs aériens). Or, aux termes de l'art. 7 DPA, celles-ci encourent une amende maximale de 5000 francs, montant trop peu dissuasif, notamment en cas de récidives. Aussi y a-t-il lieu d'adapter la LA en conséquence.

1.16.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Le projet de révision de la LA prévoit que l'OFAC, en tant qu'organisme chargé de faire appliquer les droits des passagers, soit autorisé à infliger des amendes plus importantes, selon le cas, aux personnes morales, dans les conditions prévues à l'art. 7 DPA. Comme l'OFAC traite plus de 4000 cas par an, porter l'amende maximale à 10 000 francs simplifierait les procédures.

1.17 Retrait de la concession

1.17.1 Contexte

La liste des concessions prévues par la LA n'a pas été adaptée à l'occasion de la révision de la LA induite par la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision⁵⁰. Depuis, l'art. 37 LA régit la procédure d'approbation des plans, tandis que l'art. 36a LA mentionne la concession d'exploitation des aéroports.

1.17.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Le projet de révision de la LA rectifie le renvoi erroné à l'art. 93 LA.

1.18 Compétence juridictionnelle

1.18.1 Contexte

La motion 18.3700 du Conseiller national Martin Candinas du 15 juin 2018 charge le Conseil fédéral d'étendre la juridiction pénale fédérale aux accidents d'aviation et aux incidents graves et d'adapter pour ce faire l'art. 98, al. 1, LA comme suit : « Sous réserve de l'al. 2, les infractions commises à bord d'un aéronef ou en rapport avec des accidents d'aviation ou des incidents graves relèvent de la juridiction pénale fédérale ». En vertu de l'art. 98 LA, les infractions commises à bord d'un aéronef relèvent de la juridiction pénale fédérale. Toutes les autres infractions à la législation sur l'aviation ressortissent aux cantons, si tant est qu'il n'incombe pas à l'OFAC de poursuivre et de juger ces infractions en application de l'art. 91 LA. Le motionnaire relève que sur la base des expériences réalisées ces dernières années, l'extension de la juridiction pénale fédérale aux infractions impliquant des employés des services de la navigation aérienne est clairement souhaitable. Aujourd'hui, ajoute-t-il, les procédures pénales impliquant des collaborateurs des services de la navigation aérienne sont menées par les diverses juridictions cantonales, ce qui présente plusieurs inconvénients : de telles procédures sont complexes et nécessitent des connaissances approfondies de l'aéronautique. À cela s'ajoute le fait qu'elles sont plutôt rares. Un autre problème, remarque le motionnaire, est dû au fait que, face aux différents cas, les juridictions cantonales appliquent deux poids deux mesures. L'attribution de la compétence à une seule juridiction permettrait notamment de créer une doctrine uniforme tout en accroissant la sécurité du droit en Suisse. L'extension de la juridiction fédérale est enfin de nature à accélérer les procédures et à en accroître l'efficacité. La mise en œuvre de la motion suppose d'adapter l'art. 98 LA.

⁵⁰ FF 1999 4660

1.18.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Le présent projet de révision de la LA prévoit l'adaptation de l'art. 98 LA. La nouvelle version de l'art. 98 LA dispose que les infractions commises à bord d'un aéronef et toute autre infraction liée à l'aviation qui compromet la sécurité du transport aérien ou met en danger des personnes et des choses au sol relèvent de la juridiction pénale fédérale. Ne sont en revanche pas concernées par cette disposition les contraventions que l'OFAC est tenu de poursuivre et de juger en vertu de l'art. 98, al. 2, LA.

1.19 Mise en œuvre de la culture juste/culture de l'erreur

1.19.1 Contexte

La notion de culture juste (on dit aussi culture de l'erreur) a fait son apparition dans l'aviation civile suisse en 2007 avec l'adoption des art. 77 ss de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv)⁵¹ en référence à la directive 2003/42/CE⁵² reprise par la Suisse dans le cadre de l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'Union européenne⁵³. À l'époque, la réglementation énonçait que l'OFAC pouvait renoncer à ouvrir une procédure pénale lorsque l'événement ne constituait pas une violation intentionnelle ou par négligence grave des prescriptions légales et lorsque l'office avait eu connaissance de l'événement par le biais d'un compte rendu communiqué dans le cadre du système de comptes rendus. Ces dispositions ont été révisées au 1^{er} avril 2016 à la suite de la reprise du règlement (UE) n° 376/2014⁵⁴.

L'ancrage insuffisant, y compris aux yeux de milieux n'appartenant pas au monde de l'aviation, des principes de la culture juste dans des domaines relevant de la haute sécurité a été vivement critiqué par les milieux concernés, ce qui s'est finalement traduit par le dépôt, le 25 mai 2020, du postulat 20.3463 « Introduire la culture juste dans le droit suisse » par la Commission des affaires juridiques du Conseil des États qui charge le Conseil fédéral de déterminer « comment introduire la culture juste comme principe général dans le droit suisse s'appliquant à l'aviation, à la santé et à d'autres domaines relevant de la haute sécurité ». Dans son rapport du 9 décembre 2022⁵⁵, le Conseil fédéral a indiqué qu'il soutenait les efforts visant à instaurer les principes de la culture juste, tout en s'opposant toutefois à la création de normes générales valables pour tous les domaines. Il privilégie l'adoption de réglementations sectorielles.

La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a poursuivi sa discussion sur l'aviation civile le 21 mars 2023 et s'est penchée sur les lacunes législatives existantes en lien avec la culture juste et s'est également informée de l'état d'avancement des modifications législatives demandées par des interventions parlementaires transmises. La procédure présentée par l'OFAC concernant les projets de révision législative a soulevé d'autres questions au sein de la commission. Celle-ci s'est donc prononcée en faveur d'une accélération du calendrier, afin que les modifications juridiques non contestées puissent entrer en vigueur dans les meilleurs délais. Elle a chargé l'administration de lui proposer une procédure pour ce faire à l'occasion d'une prochaine séance. La teneur de la révision de la LA a été présentée en détail à la Commission le 18 avril 2023.

⁵¹ RS 748.01

⁵² Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, JO L 167 du 4.7.2003, p. 23–36, remplacée par le règlement (UE) n° 376/2014 repris également par la Suisse.

⁵³ RS 0.748.127.192.68 dans la version qui fait foi.

⁵⁴ Règlement (UE) n° 376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n° 1321/2007 et (CE) n° 1330/2007 ; entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2017.

⁵⁵ Culture de l'erreur : possibilités et limites de son ancrage juridique, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3463 (CAJ-E), 9 décembre 2022.

En réponse au mandat de la CTT-N, l'OSAv sera en outre révisée en 2024 afin de mettre en œuvre la culture juste. La révision en question prévoit d'exonérer de poursuites pénales administratives les personnes qui notifient un compte rendu d'événement. Elle gomme par ailleurs des incohérences entre les législations suisse et européenne et comprend des adaptations rédactionnelles. Faute de base légale et de norme de délégation à cet effet dans la LA, d'autres éléments du règlement (UE) n° 376/2014 ne peuvent pas être transposés dans l'OSAv. Ainsi, le législateur n'a pas pu étendre la renonciation à toute poursuite pénale aux personnes citées dans les comptes rendus d'événements, autres que le notifiant, ni aux procédures pénales ordinaires relevant du droit pénal accessoire. Manque également une base légale qui permettrait de transposer, sous une forme appropriée et compatible avec le droit suisse de la procédure, les dispositions procédurales du règlement européen précité traitant de l'exploitabilité des informations contenues dans les comptes rendus d'événements.

Actuellement, la renonciation à toute poursuite pénale s'exerce uniquement dans le cadre de procédures pénales administratives dans lesquelles l'OFAC est amené à statuer sur des contraventions. Actuellement, abstraction faite de l'art. 24 OEIT⁵⁶, les principes de la culture juste ne s'appliquent pas (directement) dans les procédures pénales ordinaires concernant l'application du droit pénal aérien accessoire. Résultat : les personnes concernées renoncent parfois à signaler des événements liés à la sécurité à l'OFAC par crainte d'être traduites devant les autorités pénales (et de voir leurs comptes rendus atterrir chez les autorités pénales). On constate par ailleurs que les comptes rendus ont tendance à être rédigés sommairement, sans description détaillée de l'incident et de ses circonstances. Même s'il est vrai que dans de très nombreux cas, les ministères publics ont sans doute eu connaissance des incidents par d'autres canaux que le compte rendu d'événement visé à l'art. 20 LA.

L'application, jusqu'à récemment⁵⁷ très étendue, en vertu de la jurisprudence, de l'art. 237 CP⁵⁸, n'a pas non plus aidé à rassurer les notifiants puisque des procédures pénales étaient instruites même lorsque l'incident signalé n'avait pas porté à conséquences.

La Suisse a certes repris le règlement (UE) n° 376/2014, lequel est d'application directe. Cela étant, des piliers essentiels de ses garanties doivent être mis en œuvre (en les modifiant au passage) dans le droit suisse vu leur nature procédurale et leurs lacunes partielles (voir *infra* ch. 1.19.2).

L'intégration dans la LA et dans le CP des garanties et principes prévus par le règlement (UE) n° 376/2014 vise dès lors à renforcer la confiance des milieux de l'aviation envers le système de comptes rendus et de mieux les protéger contre des poursuites pénales indues. Le renforcement et l'extension des principes de la culture juste sont de nature à encourager les personnes concernées à notifier des comptes rendus d'événements plus complets, plus transparents et plus détaillés. L'OFAC et les organisations de l'aviation espèrent que cela permettra d'identifier et d'éliminer plus en amont les lacunes du système aéronautique suisse et de promouvoir de manière proactive les normes de sécurité. Parce que la renonciation à toute poursuite pénale s'exerce pour des délits mineurs, le projet ne porte atteinte que de manière marginale à l'intérêt de la société à punir les auteurs d'infractions.

1.19.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Le projet de révision vise avant tout à intégrer les principes de la culture juste consacrés par le règlement (UE) n° 376/2014, soit, en substance, l'exploitabilité restreinte des comptes rendus d'événements et la renonciation à toute poursuite pénale. Pour des questions de compétences, les mécanismes de protection s'appliquent sous réserve du droit national (y compris envers les pays membres de l'UE). Cela vaut notamment pour l'exonération de poursuites pénales dont jouissent les notifiants et les autres personnes citées dans les comptes rendus, qui constitue un élément essentiel du projet de réglementation. Le cadre et la procédure pénaux suisses étant sous l'empire du principe de légalité et de l'obligation de poursuivre les auteurs d'infractions, la renonciation à toute poursuite pénale doit expressément être

⁵⁶ Ordonnance sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports, RS 742.161.

⁵⁷ Voir l'ATF 149 IV 116 du 29 mars 2023, par lequel le Tribunal fédéral a restreint quelque peu le champ d'application de la norme

⁵⁸ RS 311.0.

inscrite dans la loi. Le même constat s'applique peu ou prou à la limitation de l'exploitabilité des comptes rendus d'événements.

Les principes de la culture juste consacrés par le règlement (UE) n° 376/2014 sont mis en œuvre sous une forme appropriée et compatible avec le droit suisse. De même, le projet introduit, conformément aux principes de la culture juste et par référence à l'art. 237 CP, une prime pour les auteurs d'infractions qui assistent une enquête de sécurité menée par les autorités, et ce quel que soit le mode de transport public.

La présente mise en œuvre des principes de la culture juste se base sur les lignes directrices énoncées par le Conseil fédéral dans sa réponse au postulat 20.3463 « Introduire la culture juste dans le droit suisse », en les développant et en les précisant.

Pour autant que le Parlement avalise les propositions de modification de la LA, il sera alors temps de retoucher les futures adaptations de l'art. 77 ss OSAv, vues comme une solution transitoire, afin d'éliminer les doublons.

1.20 Contrôles d'alcoolémie par l'exploitant d'aérodrome

1.20.1 Contexte

Aux termes de l'art. 100^{ter}, al. 1, LA, les membres d'équipage sont soumis à un examen approprié lorsque des indices permettent de conclure qu'ils sont pris de boisson. Les chefs d'aérodrome n'ont pas le droit de procéder directement à cet examen et sont tenus de faire appel immédiatement à la police (art. 100^{ter}, al. 2, LA). L'al. 3 précise que dans le cadre d'inspections au sol d'aéronefs et de leur équipage, l'OFAC peut en tout temps *ordonner* que les membres d'équipage soient soumis à un test d'alcoolémie, les mesures requises étant *exécutées* par la police cantonale compétente.

Conformément au règlement (UE) n° 139/2014⁵⁹, l'exploitant d'aérodrome est cependant tenu d'établir des procédures concernant le niveau de consommation d'alcool, de substances psychoactives et de médicaments par d'autres catégories de personnes, à savoir le personnel intervenant dans l'exploitation, les services de sauvetage et de lutte contre l'incendie et l'entretien de l'aérodrome et les personnes non accompagnées travaillant sur l'aire de mouvement ou sur d'autres zones opérationnelles de l'aérodrome. Il est interdit à ces personnes de consommer de l'alcool pendant leur période de service ou d'effectuer une tâche sous l'influence de l'alcool, de substances psychoactives ou de médicaments qui pourraient avoir un effet sur leurs capacités d'une façon contraire à la sécurité. Il incombe aux gestionnaires d'aérodromes suisses d'établir la procédure, notamment en ce qui concerne les communications aux autres employeurs et le retrait du laissez-passer d'aéroport. Ils décrivent les procédures de contrôle dans leurs directives et règlements.

À la suite du rejet de la motion 19.3965 « Base légale pour le traitement et la communication de données personnelles par les exploitants d'aéroport », l'aéroport de Zurich a fait remarquer que les bases légales ne l'autorisaient pas à réaliser un contrôle d'alcoolémie sur le personnel aéroportuaire comme l'y oblige le droit européen. L'aéroport estime en effet que, parce qu'ils portent atteinte aux droits de la personnalité, les contrôles d'alcoolémie doivent s'appuyer formellement sur une loi. Le droit européen, qui prévoit simplement l'obligation de définir une procédure correspondante, ne saurait constituer une base légale suffisante. De même, l'aéroport estime que les directives et règlements aéroportuaires, comme les règles de circulation au sol, ne correspondent pas au bon échelon normatif. Et de conclure que les bases légales requises doivent figurer dans la LA.

⁵⁹ Point ADR.OR.C.045 du règlement (UE) 139/2014 de la Commission du 12 février 2014 établissant des exigences et des procédures administratives relatives aux aérodromes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) conformément au ch. 4 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

1.20.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Le projet de révision de la LA prévoit d'introduire une disposition qui autorise les chefs d'aérodrome à ordonner un contrôle d'alcoolémie en présence d'indices de consommation d'alcool et à faire appel à la police, et ce, non seulement pour les membres d'équipage, mais aussi pour le personnel intervenant dans l'exploitation, dans les services de sauvetage et de lutte contre l'incendie ainsi que dans l'entretien de l'aérodrome. Les chefs d'aérodrome établissent la procédure dans les règlements d'aérodrome.

Cette réglementation contribue de manière significative à accroître la sécurité aérienne dans la mesure où elle permet d'identifier les personnes intervenant dans l'exploitation, dans les services de sauvetage et de lutte contre l'incendie ainsi que dans l'entretien de l'aérodrome dont les capacités sont altérées sous l'effet de l'alcool.

Il convient dès lors de préciser dans les dispositions pénales applicables de la LA que les catégories de personnes soumises désormais à un contrôle d'alcoolémie ne sont pas assimilables sur le plan pénal aux membres d'équipage.

1.21 Traitement des données et droits d'accès

1.21.1 Contexte

La Suisse a repris le règlement délégué (UE) 2019/945⁶⁰ ainsi que le règlement d'exécution (UE) 2019/947⁶¹ dans le cadre de l'accord bilatéral sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE. Ces deux règlements concernent tous les deux les aéronefs sans occupants, également appelés UAS (*Unmanned Aircraft System*) ou drones, et sont intimement liés l'un à l'autre. Ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Le règlement délégué (UE) 2019/945 prévoit des exigences techniques pour certains types de drones définis dans le règlement d'exécution (UE) 2019/947 et impose aux États membres de mettre en place une surveillance du marché pour ces mêmes produits. Il décrit par ailleurs les obligations incombant aux fabricants, aux mandataires, aux importateurs et aux distributeurs d'aéronefs sans occupants (« opérateurs économiques ») au sens de l'art. 3, point 17, dudit règlement délégué lorsqu'ils mettent des produits visés à son chapitre II sur le marché de l'UE et de l'EEE ou de la Suisse.

1.21.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Aux fins de garantir la sécurité juridique, l'OFAC doit être désigné comme autorité de surveillance du marché au sens de l'art. 10, par. 1 et 2, du règlement (UE) 2019/1020 pour l'exécution de ce même règlement ainsi que des nouvelles dispositions de l'OSAv. Ainsi, l'OFAC sera compétent pour la surveillance du marché des drones destinés à être exploités dans la catégorie « ouverte » ou dans la catégorie « spécifique » au titre d'un scénario standard. La compétence de l'OFAC se limitera aux risques visés dans le règlement délégué (UE) 2019/945, à savoir les risques liés à la sécurité du vol. Certaines compétences seront déléguées à l'organe de contrôle par l'OFAC.

⁶⁰ Règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord, dans sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

⁶¹ Règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 19 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord, dans sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

En exerçant la surveillance du marché des aéronefs sans occupants, l'OFAC assume une nouvelle tâche et voit apparaître d'autres acteurs qui n'étaient pas jusqu'ici présents dans le domaine de l'aviation, à savoir les fabricants, les mandataires, les importateurs et les distributeurs d'aéronefs sans occupants.

L'art. 107a LA donne le droit à l'OFAC, de même qu'à des organismes privés et à d'autres organismes chargés de tâches définies par la LA, de traiter les données de personnes physiques et de personnes morales nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Les données en question recouvrent notamment les données sensibles telles que les poursuites et sanctions pénales ou administratives visées par la législation sur l'aviation civile (art. 107a, al. 2, let. a, ch. 3, LA) et les données personnelles concernant des organismes de production (art. 107a, al. 3, let. c, LA). La nouvelle réglementation autorise également le traitement des données des fabricants, des mandataires, des importateurs et des distributeurs d'aéronefs sans occupants entrant dans la définition des opérateurs économiques au sens de l'art. 3, point 17 du règlement délégué (UE) 2019/945.

1.22 Utilisation des données biométriques

1.22.1 Contexte

Une variété de données personnelles sont d'ores et déjà utilisées pour les besoins de l'aviation. L'art. 107a, al. 1, en vigueur, autorise notamment les organismes privés et les autres autorités chargés de tâches définies par la LA à traiter les données personnelles nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Les deux alinéas suivants énumèrent les données personnelles qu'il est admis de traiter. Dans certains cas, il peut s'agir de données sensibles.

Depuis quelque temps, plusieurs acteurs de l'aviation émettent le souhait de pouvoir utiliser des données biométriques (p. ex. dans le cadre des contrôles des accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports ou pour fluidifier les formalités liées aux passagers). Actuellement, la LA ne prévoit pas explicitement de base réglementaire pour ce faire. À l'échelon européen, le point 1.2.2.2 du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 prévoit pourtant le recours aux données biométriques dans le cadre des formalités préalables à l'entrée dans une zone de sûreté à accès réglementé d'aéroport. Le règlement d'exécution (UE) 2019/103 est entré en vigueur le 15 mai 2016 pour la Suisse, après que le Comité mixte Suisse-UE des transports aériens en a acté la reprise par la Suisse. Or, comme cette norme est trop vague pour réglementer l'utilisation de données biométriques dans un cas d'espèce, elle ne saurait pas non plus constituer une base légale suffisante à l'utilisation des données biométriques dans le cadre de contrôles d'accès.

Les données biométriques identifiant une personne physique de manière univoque font partie des données sensibles mentionnées à l'art. 5, let. c, ch. 4, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)⁶². Leur traitement et leur communication par les organes fédéraux doivent dès lors toujours reposer sur une base réglementaire formelle inscrite dans une loi.

1.22.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Les données personnelles biométriques étant avant tout permanentes, uniques et universelles, il est question de les utiliser aux fins des contrôles pratiqués sur les aéroports (notamment lors de l'enregistrement des bagages, de l'enregistrement et du contrôle des cartes d'embarquement). Cette forme de contrôle est d'une part destinée au personnel des exploitants d'aéroport et des entreprises de transport aérien qui doit se rendre dans la zone de sûreté à accès réglementé d'un aéroport, d'autre part aux passagers, qui devraient avoir la possibilité de déposer leurs données biométriques (accompagnées d'une image faciale) afin de passer plus rapidement certains contrôles.

⁶² RS 235.1

Deux procédures sont susceptibles de s'appliquer au personnel des exploitants d'aéroport et des entreprises de transport aérien. Premièrement, il doit être possible à l'avenir de procéder à une vérification et de comparer les données biométriques utiles à cet effet, enregistrées sur un support de données (p. ex. un badge), avec les données personnelles du personnel. D'autre part, il doit également être possible de s'identifier. À cet effet, les données stockées de manière centralisée sont comparées aux données biométriques et l'accès est autorisé lorsque les deux données coïncident.

S'agissant des passagers, ceux-ci devraient avoir la possibilité de créer un profil sur une application d'un prestataire privé. Il leur serait également loisible de communiquer ou non les données biométriques enregistrées sous le profil en fonction du vol. S'ils optent pour la communication des données, ils peuvent utiliser ces dernières au lieu de la carte d'embarquement pour passer les contrôles. Du point de vue de la réglementation sur la protection des données, cette opération s'apparente à une vérification.

Ces contrôles au moyen de données biométriques ne peuvent s'exercer que si le personnel des exploitants d'aéroport et des entreprises de transport aérien, de même que les passagers, a donné leur accord explicite. Avant de donner leur consentement, les personnes concernées doivent être informées sous forme écrite de leurs droits et notamment de l'utilisation qui sera faite des données biométriques. Il doit être possible de révoquer en tout temps le consentement, la révocation entraînant l'effacement définitif des données. Les aéroports qui utilisent ces données pour accomplir leurs tâches répondent également de la protection (art. 7 LPD) et, partant, de la sécurité des données (art. 8 LPD).

La procédure actuelle (c'est-à-dire sans données biométriques) doit en outre être proposée comme alternative aux personnes qui ne souhaitent pas ou plus donner leur consentement ou ne peuvent pas livrer les données biométriques requises.

1.23 Dérogations à la loi sur la transparence

1.23.1 Contexte

Au titre de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)⁶³, l'OFAC reçoit notamment des demandes d'accès à des rapports qu'il rédige à la suite des audits et inspections réalisés auprès des organismes sur lesquelles il exerce sa surveillance. En ne mettant pas de restriction à la publication de ces rapports, on court le risque qu'ils soient rédigés de manière imprécise. Il y aurait de plus fort à parier que les organismes concernés et leurs employés pratiqueraient de la rétention d'informations, notamment d'informations sensibles du point de vue de la sécurité, par peur des répercussions négatives d'une publication, cela au détriment de la sécurité et de la sûreté de l'aviation. Le même constat s'impose s'agissant des comptes rendus d'événements transmis à l'OFAC en application du règlement (UE) n° 376/2014.

1.23.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

La présente révision de la LA précise que l'OFAC informe le public périodiquement de ses activités de surveillance, mais limite en même temps le champ d'application de la LTrans lorsque l'accès public à des informations liées à la sécurité risque de porter préjudice à la sécurité des transports publics et à la culture du compte rendu. Cette limitation s'appliquerait dans le cas de l'OFAC uniquement à deux domaines clairement délimités, comme on l'a vu dans la partie « Contexte » ci-dessus, et uniquement dans la mesure où on considère qu'elle est absolument nécessaire pour garantir le bon déroulement de l'activité de surveillance et une bonne culture de la surveillance :

- Rapports d'audits, inspections, expertises ou contrôles de l'OFAC.
- Comptes rendus et documents annexes portant sur des événements reçus en vertu du règlement (UE) n° 376/2014 dans le cadre du système de comptes rendus obligatoires exigé par l'UE et mis en place en Suisse.

⁶³ RS 152.3

L'application de la LTrans est également restreinte dans un troisième domaine qui ne concerne toutefois pas l'OFAC, mais le Service suisse d'enquête de sécurité (SESE), dont la loi sur l'aviation fonde l'activité et l'organisation (en ce qui concerne l'aviation). Pour accomplir correctement les tâches qui lui incombent en vertu de la législation, c'est-à-dire enquêter en toute indépendance sur les causes des accidents et incidents à des fins de prévention, le SESE a besoin que les services et personnes concernés aient une totale confiance dans son organisation et ses méthodes de travail. Il aurait nettement plus de peine à obtenir les informations qui permettraient d'élucider un incident si les acteurs impliqués de près ou de loin dans celui-ci n'avaient pas la garantie que les informations qu'ils pourraient fournir ne seront pas divulguées. Il serait entravé dans l'accomplissement de sa mission légale, soit mener en toute indépendance une action préventive en matière de sécurité. Il serait nettement plus difficile de mener des enquêtes répondant aux objectifs souhaités. Il convient dès lors de garantir que les documents obtenus par le SESE dans le cadre des enquêtes de sécurité ne soient pas divulgués en les excluant du champ d'application de la LTrans. En raison de son contenu et compte tenu de la systématique de la loi, cette troisième restriction doit figurer dans le même article de la LA.

1.24 Vérification des antécédents du personnel de sûreté

1.24.1 Contexte

Le personnel de sûreté est soumis à une vérification des antécédents. Cette mesure s'inscrit dans la prévention des actes d'interventions illicites dirigés contre l'aviation civile.

Au lendemain des attentats de Bruxelles et de Paris, l'UE a élaboré en 2017 un plan d'action afin de renforcer le régime de sûreté de l'aviation civile en Europe. L'atténuation des menaces internes (*insider*) constitue un point important de ce plan. Un moyen de contrer cette menace consiste à renforcer la vérification des antécédents du personnel de sûreté, ce que reflètent les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2019/103⁶⁴, qui est en vigueur pour la Suisse depuis le 1^{er} septembre 2019, après que le Comité mixte Suisse-UE des transports aériens en a acté la reprise par la Suisse. La même année, l'UE a adopté le règlement d'exécution (UE) 2019/1583⁶⁵ qui fixe des exigences en matière de cyber-sécurité, notamment en matière de vérification des antécédents. Sa reprise a été entérinée par le Comité mixte Suisse-UE des transports aériens et il est entré en vigueur pour notre pays le 1^{er} juillet 2020.

Il existe deux types de vérification des antécédents : la vérification *ordinaire* et la vérification *renforcée*.

La vérification *ordinaire* est à renouveler tous les trois ans par l'employeur, qui devra :

- établir l'identité de la personne sur la base de documents ;
- prendre en considération le casier judiciaire dans tous les États de résidence au cours des cinq dernières années ;
- prendre en considération les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années.

La vérification *renforcée* comprend en plus l'obligation de prendre en considération les informations des services de renseignement et toute autre information pertinente en possession des autorités nationales compétentes dont elles estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une

⁶⁴ Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/103.

⁶⁵ Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/1583.

personne à exercer une fonction qui requiert une vérification renforcée de ses antécédents. Elle est à renouveler tous les douze mois s'il n'est pas possible d'assurer un contrôle continu⁶⁶.

Depuis le 31 décembre 2020, les personnes titulaires d'un laissez-passer d'aéroport ou d'un certificat de membre d'équipage doivent se soumettre à une vérification *renforcée* de leurs antécédents. Idem les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté dans une zone de sûreté à accès réglementé⁶⁷.

Le personnel suivant devra avoir subi avec succès une vérification ordinaire ou renforcée des antécédents :

- les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté *ailleurs* que dans une zone de sûreté à accès réglementé ;
- les personnes disposant d'un accès non accompagné à des marchandises et du matériel qui ont fait l'objet des contrôles de sûreté requis (fret aérien et courrier aérien, courrier et matériel des transporteurs aériens, approvisionnements de bord et aux fournitures destinées aux aéroports qui ont fait l'objet des contrôles de sûreté requis) ;
- les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile, ou qui ont été identifiées d'une autre manière dans l'évaluation des risques.

Il appartient à l'autorité compétente de décider si ces personnes doivent se soumettre à une vérification *ordinaire* ou *renforcée* de leurs antécédents⁶⁸.

Dans le même temps, en lien avec l'adoption de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)⁶⁹, les dispositions de la LA relatives à la vérification des antécédents ont été révisées (art. 108b ss LA) et une nouvelle base réglementaire permettant de faire appel à la police aux fins de la vérification des antécédents a été créée. Lors des délibérations parlementaires concernant la MPT, il est apparu que les nouvelles dispositions communautaires relatives aux vérifications des antécédents prévoyaient aussi de vérifier des informations obtenues par des moyens de renseignement. L'art. 108c LA a été modifié en conséquence à la suite des délibérations du Parlement. Les nouveaux art. 108b ss LA sont entrés en vigueur en même temps que le nouveau régime de vérification des antécédents de l'UE, le 1^{er} janvier 2022.

Entretemps et compte tenu de l'état de la menace, l'UE a adopté le règlement d'exécution (UE) 2022/1174⁷⁰ qui durcit encore un peu plus le régime de sûreté en élargissant le cercle des personnes tenues de se soumettre à une vérification *renforcée* de leurs antécédents⁷¹. En Suisse, la vérification de ces personnes n'est pas encore possible compte tenu de la réglementation en vigueur. La Suisse reprendra cette disposition du règlement d'exécution (UE) 2022/1174 dans le cadre du Comité mixte

⁶⁶ Voir les points 11.1.3, 11.1.4 et 11.1.7 du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/103.

⁶⁷ Voir les points 1.2.3.1 et 11.1.1 du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/103.

⁶⁸ Voir le point 11.1.2 du règlement d'exécution (UE) 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019.

⁶⁹ FF 2020 7499.

⁷⁰ Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2022/1174.

⁷¹ Voir le point 11.1.1, b) du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2022/1174.

Suisse-UE des transports aériens dès que la législation suisse aura été adaptée en conséquence. De plus, il est apparu ces deux dernières années que les dispositions de la LA en matière de vérification *renforcée* des antécédents (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022) ne répondaient plus assez, dans la pratique, aux besoins des autorités et des entreprises partenaires actives dans la sûreté de l'aviation. Vu l'état de la menace, il est évident que les critères de vérification des antécédents vont devenir encore plus sévères. Il convient d'en tenir compte en introduisant davantage de souplesse.

Aussi, pour les raisons susmentionnées, la loi sur l'aviation doit-elle être adaptée et précisée en conséquence.

1.24.2 Réglementation proposée et exposé des motifs

Selon le droit en vigueur, les entreprises de transport aérien et les exploitants d'aéroports sont seuls habilités à fournir aux services de police cantonaux compétents les données relatives à leur personnel de sûreté et à demander une évaluation du risque pour la sécurité. Attendu que la Suisse envisage de reprendre le point 11.1.2 b) du règlement d'exécution (UE) 2022/1174, il y a lieu d'élargir le cercle des destinataires de la LA pour satisfaire les exigences minimales du droit de l'UE en vigueur.

Afin de tenir compte des modifications à venir du droit européen et du droit d'option conféré aux États par les dispositions européennes, le projet de révision laisse la porte ouverte à l'élargissement du cercle de destinataires tenus de passer une vérification *renforcée* des antécédents en cas d'évolution de la menace.

L'exécution de vérifications *ordinaires* et *renforcées* des antécédents est obligatoire dans tous les États membres de l'UE et de l'AELE. Les modifications des conditions de travail ou le travail au sein d'une entreprise dont le siège est à l'étranger sont monnaie courante pour le personnel de l'aviation. Il peut arriver que la vérification des antécédents prenne plusieurs mois dans le cas de personnes ayant résidé et travaillé à l'étranger. Par souci d'économie et d'efficacité, le projet de révision prévoit dès lors que les vérifications déjà réalisées dans un État membre de l'UE ou de l'AELE soient reconnues sur la base de l'examen des résultats et des informations sous-jacentes. Le Danemark est l'un des premiers pays à avoir adopté un cadre national pour la reconnaissance des vérifications des antécédents. La transmission par la Suisse d'informations à d'autres États aux fins de la reconnaissance mutuelle des vérifications *renforcées* des antécédents exige d'introduire une base légale correspondante dans la LA.

Par souci de clarté, la LA ne doit plus comprendre que les dispositions relatives aux vérifications *renforcées* des antécédents qui complètent le droit européen. Les dispositions du droit de l'UE relatives aux vérifications *ordinaires* des antécédents sont suffisamment précises, y compris sous l'angle de la protection des données. Il convient en outre de préciser la LA au vu des expériences faites depuis le 1^{er} janvier 2022, principalement en ce qui concerne les droits et obligations des personnes dont on vérifie les antécédents, des services responsables pour exécuter les vérifications et des services de police cantonaux compétents. Le projet de révision de la LA dresse une liste minimale des sources d'information sur lesquelles les services de police cantonaux compétents s'appuient pour évaluer le risque de sûreté dans le cadre d'une vérification *renforcée* des antécédents. À cet égard, il s'agit de respecter le principe d'égalité juridique. Le projet indique enfin que le service responsable supporte les frais encourus par le service de police cantonal compétent pour déterminer le risque de sûreté.

2 Commentaire des dispositions

Art. 4

Al. 1

Le premier alinéa reste inchangé sur le fond. Il a cependant été reformulé, la formulation actuelle étant source de malentendus. Il est désormais clair que la délégation aux cantons, aux communes, aux organisations et aux personnes appropriées requiert l'accord de ces derniers et non celui des chefs d'aérodrome.

Al. 2

Le nouvel al. 2, calqué sur l'art. 180, al. 2, LAgr, indique que les tâches et compétences déléguées doivent être décrites. Cette exigence est actuellement satisfaite pour toutes les relations de délégation et figure soit dans les règles contractuelles, soit dans l'ordonnance applicable. À titre d'exemple, on citera l'art. 8 OMSA et l'art. 37, al. 1, OACS. Le projet d'alinéa précise en outre que l'OFAC exerce la haute surveillance sur toutes les relations de délégation. Là aussi, cette règle est d'ores et déjà stipulée dans les délégations contractuelles et dans les ordonnances du DETEC susmentionnées (voir les art. 8, al. 2, OMSA et 37, al. 2, OACS).

Al. 3

L'al. 3 est également nouveau et prévoit expressément, en application des exigences législatives, la possibilité d'octroyer une compétence décisionnelle et le droit de percevoir des émoluments, ceci uniquement en cas de délégation à des organismes appropriés. Dans les autres cas, cette possibilité n'entre pas en ligne de compte. L'art. 40, let. f, OACS confère par exemple le droit de percevoir des émoluments. La réglementation sur les émoluments perçus par l'OFAC s'applique dans tous les cas (ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'Office fédéral de l'aviation civile⁷²).

Al. 4

L'al. 4 reste inchangé.

Art. 16

Le droit suisse est parfois flou s'agissant des compétences de surveillance. L'art. 16 LA en vigueur énonce que les organes de surveillance ont en tout temps le droit d'inspecter les aéronefs et leur contenu, ainsi que de vérifier tous les documents dont ils doivent être munis, tandis que l'art. 3b, al. 2^{bis}, OSIA indique que les personnes agissant pour le compte de l'OFAC ont, pour l'exercice de leurs activités de surveillance, accès en tout temps aux infrastructures aéronautiques. Le cas échéant, les autorisations d'accès nécessaires doivent être délivrées gratuitement à ces personnes. Certaines compétences, comme l'accès aux locaux d'exploitation des entreprises, s'appuient uniquement sur l'art. 3 LA qui confère à l'OFAC le statut d'autorité de surveillance de l'aviation. Les cartes d'inspecteur de l'OFAC se limitent d'ailleurs à mentionner qu'il faut accorder l'accès au personnel ou aux mandataires de l'autorité de surveillance, en renvoyant à cet article.

Le projet de nouvel art. 16 LA détaille les droits du personnel ou des mandataires de l'OFAC conformément au droit supérieur. En ce qui concerne les aérodromes, les prérogatives minimales dont ils jouissent figurent dans les règlements européens qui lient également la Suisse, à l'instar de l'art. 3, par. 6 et 7 du règlement (UE) n° 139/2014, dont l'art. 5 du règlement (UE) 2017/373⁷³ et l'art. 3 du règlement

⁷² RS 748.112.11

⁷³ Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1er mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n° 482/2008, les règlements d'exécution (UE) n° 1034/2011, (UE) n° 1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n° 677/2011, dans la version qui lie la Suisse en vertu du ch. 5 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

(UE) n° 965/2012⁷⁴ constituent le pendant respectivement pour les services de navigation aérienne et les opérations aériennes.

Il n'est pas nécessaire de prévoir des prérogatives plus étendues. Le projet de révision de l'art. 16 LA se limite aux prérogatives minimales qui s'appliquent de toute manière en Suisse, droit européen oblige. Par souci de clarté et de transparence, elles sont toutefois inscrites dans la loi, plus précisément dans un article, pour tous les domaines de surveillance de l'OFAC.

Titre marginal

Par souci de cohérence avec l'art. 16 P-LA, le titre marginal est modifié (« 5. Compétences de surveillance »).

Al. 1 à 3

Les al. 1 et 3 se passent de commentaires. On renverra aux explications fournies au ch. 1.2.2. Le terme « organisations sous surveillance » a été choisi pour son caractère générique et désigne toutes les organisations privées, publiques ou semi-publiques comme les entreprises, les entreprises propres, leurs succursales ou agences, les filiales et en particulier les personnes morales et les collectivités, etc., qui sont déjà surveillées aujourd'hui par l'OFAC. Les « enregistrements » dont il est question à l'art. 16, al. 3, let. a, P-LA recouvrent aussi bien le son que l'image. Les « renseignements et explications » visés à l'art. 16, al. 3, let. b, P-LA peuvent être recueillis par oral et par écrit. Il va de soi que les « instructions contraignantes » émanant du personnel de l'OFAC ou des personnes mandatées par l'OFAC, mentionnées à la même disposition, doivent respecter les procédures légales, à commencer par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁷⁵. Il est donc inutile de rappeler (de manière déclaratoire) cette obligation légale ici.

Al. 4

L'applicabilité du code de procédure pénale (CPP)⁷⁶ et du DPA est ici réservée lorsque l'OFAC procède aux actes d'instruction dans le cadre de la poursuite d'infractions. Dans le cadre d'une procédure pénale administrative, l'audition de témoins par l'OFAC est ainsi soumise aux art. 41 ss DPA et l'enquête aux art. 37 ss DPA.

Art. 20

Titre marginal

Attendu que la norme voit sa teneur étoffée, le titre marginal est complété par la mention de la restriction à l'exploitabilité des comptes rendus d'événements.

Al. 1

La suppression de la deuxième phrase, déclaratoire, vise à préciser que le système de comptes rendus d'événements particuliers et les enquêtes sur les accidents d'aviation sont deux choses bien distinctes. La présente révision ne modifie en rien ce dualisme.

La restriction à l'exploitabilité des comptes rendus visée à l'art. 20 LA ne s'applique par conséquent qu'aux comptes rendus d'événements au titre du règlement (UE) n° 376/2014. Elle ne s'applique en revanche pas aux notifications adressées au SESE en vertu du règlement (UE) n° 996/2010⁷⁷ (les

⁷⁴ Règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, dans sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

⁷⁵ RS 172.021

⁷⁶ RS 312.0.

⁷⁷ Règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, dans sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

normes spéciales de l'OEIT s'appliquent en l'espèce). Les deux obligations de compte rendu se chevauchent (les incidents graves et accidents au sens du règlement [UE] n° 996/2010 doivent également être signalés à l'OFAC conformément au règlement [UE] n° 376/2014) sans qu'il soit possible de les harmoniser.

Al. 2

Abrogation des instructions à l'intention du Conseil fédéral

Les instructions à l'intention du Conseil fédéral ont été déplacées à l'al. 4 et ont été précisées.

Al. 3

Suppression de la norme de délégation

La réglementation actuelle porte sur la renonciation à toute poursuite pénale essentiellement dans le cadre de procédures pénales administratives de la compétence de l'OFAC et pouvait se satisfaire d'une norme de délégation.

À la faveur de la présente révision, la renonciation à toute poursuite pénale est inscrite dans un nouvel art. 91^{ter} qui s'applique à la fois aux procédures pénales administratives et aux procédures ordinaires du droit pénal aérien accessoire. Il n'est alors plus nécessaire de prévoir une réglementation au niveau de l'ordonnance ni d'avoir une norme de délégation. Il est prévu, à la faveur d'une première révision de l'OSAv, de mieux enraciner la renonciation à toute poursuite pénale dans la procédure pénale administrative, laquelle serait limitée, dans le cadre étroit de la norme de délégation actuelle, aux notifiants. Cette modification aurait un caractère temporaire et serait abrogée à la suite de l'entrée en vigueur de l'art. 91^{ter} LA dans le cadre d'une nouvelle révision de l'OSAv.

Remarques préliminaires concernant l'art. 20, al. 2 et 3, LA (restriction à l'exploitabilité des comptes rendus d'événements)

Comme on l'a exposé précédemment au ch. 1.19.1, la crainte que leurs comptes rendus puissent être exploités pour instruire des procédures contre eux (pénales, pénales administratives ou civiles) n'incite pas vraiment les notifiants ou les personnes qui sont citées dans les comptes rendus à signaler des incidents ou à donner beaucoup de détails. Or, l'OFAC et le secteur aérien ont besoin qu'un maximum d'événements remontent à la surface pour obtenir une image fidèle des risques de sécurité qui affectent le système aéronautique. Cela suppose que les milieux concernés soient assurés que les comptes rendus d'événements ne soient utilisés dans le cadre des procédures instruites par les autorités que dans les cas non couverts par la culture juste/culture de l'erreur. La restriction à l'exploitabilité des comptes rendus d'événements forme, avec la renonciation à toute poursuite pénale, le cœur des mécanismes de protection portés par le règlement (UE) n° 376/2014. Un instrument comparable figure dans le droit suisse à l'art. 24 OEIT concernant l'utilisation dans le cadre d'une procédure pénale des renseignements fournis au SESE par une personne lors d'une enquête sur un accident.

S'agissant de l'exploitabilité des informations figurant dans les comptes rendus d'événements, le règlement (UE) n° 376/2014 est lacunaire, en partie incohérent et non pertinent. Ce n'est que de manière implicite qu'il ressort des art. 15 et 16 que le règlement permet d'exploiter sans réserve le contenu des comptes rendus d'événements pour mettre en œuvre des mesures générales d'amélioration de la sécurité non centrées sur une personne en particulier. Dans la même veine, l'art. 15 du règlement proscriit l'utilisation des informations tirées des comptes rendus d'événements en vue de l'imputation de fautes ou de responsabilités. Or, il faut bien s'appuyer sur les comptes rendus notifiés pour déterminer si les conditions de la renonciation à toute poursuite pénale sont remplies. L'art. 16, par. 7 en relation avec le par. 10 du règlement (UE) n° 376/2014 ne fournit pas de réponse satisfaisante sur l'exploitabilité de comptes rendus aux fins de procédures administratives lorsque les événements résultent d'un état dangereux et non d'actes accomplis volontairement ou en connaissance de cause (p. ex. cas où l'incident notifié est lié à une thématique médicale dont le pilote peut difficilement avoir conscience ou lorsque le compte rendu fait état d'une inaptitude médicale en l'absence d'incident concret).

Même si la volonté du législateur européen de restreindre l'exploitabilité des comptes rendus d'événements transparaît clairement du règlement (UE) n° 376/2014, les dispositions applicables revêtent globalement un caractère programmatique et ne sont pas aisément applicables ou faciles à manier par les juridictions⁷⁸. Les dispositions du règlement (UE) n° 376/2014 relatives à l'exploitabilité des informations contenues dans les comptes rendus d'événements doivent dès lors être précisées et modifiées afin qu'elles soient dûment applicables. Une telle démarche est largement compatible avec le droit européen puisqu'il est dit que les réglementations pertinentes s'appliquent sous réserve du droit national (art. 15, par. 1 : « Les États membres [...], conformément à leur droit national [...] »).

Le législateur européen a réglementé l'exploitation des informations tirées des comptes rendus d'événement en prévision d'une procédure disciplinaire ou administrative à l'art. 16, par. 7 du règlement (UE) n° 376/2014. La logique aurait toutefois voulu que la restriction d'exploitation des informations tirées des comptes rendus d'événements en prévision d'une procédure disciplinaire ou administrative figure à l'art. 15 qui, sous le titre « Confidentialité et utilisation appropriée des informations », traite des restrictions à l'exploitation des informations en lien avec les procédures pénales. Pour cette raison, et parce que le droit européen ne peut empiéter sur le droit national de la procédure, la primauté du droit national (de la procédure) consacrée par l'art. 15, par. 1 du règlement (UE) n° 376/2014 doit aussi s'appliquer pour l'art. 16, par. 7 du règlement (UE) n° 376/2014. Le législateur a donc ici une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les procédures disciplinaires et administratives. On est donc en droit d'affirmer que la législation suisse qui s'écarte du texte du règlement (UE) n° 376/2014 est couverte par les réserves en faveur du droit national prévues dans le règlement de l'UE précité ou par l'absence de compétence de l'UE pour légiférer sur les normes procédurales.

Le règlement (UE) n° 376/2014 évoque toutes sortes de comptes rendus dont les caractéristiques peuvent être combinées de différentes manières :

- comptes rendus obligatoires assortis d'une protection des notifiants contre des poursuites pénales administratives ;
- comptes rendus volontaires ;
- comptes rendus qui portent sur les actes du notifiant et peuvent de ce fait être auto-incriminants ;
- comptes rendus portant sur des actes de tiers ;
- comptes rendus portant sur un événement ne devant pas être qualifié de grave au sens de l'art. 10, par. 10 du règlement (UE) n° 376/2014 ;
- comptes rendus portant sur un événement devant être qualifié de grave au sens de l'art. 10, par. 10 du règlement (UE) n° 376/2014

Les notifiants de comptes rendus obligatoires portant sur les événements visés à l'art. 4, par. 1 du règlement (UE) n° 376/2014 sont protégés contre les poursuites pénales (administratives) au titre de l'art. 141a, let. d, OSAv en relation avec l'art. 91, al. 1, let. i, LA (en toute logique, cette protection ne joue pas dans le cas des comptes rendus volontaires visés à l'art. 5 du règlement [UE] n° 376/2014). Sur la question des déclarations auto-incriminantes, il y a lieu d'invoquer le principe *nemo tenetur se ipsum accusare vel prodere* (aussi appelé « droit de ne pas s'auto-incriminer » ou « droit au silence ») découlant des art. 6 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁷⁹ et 29 et 32 Cst⁸⁰. Il postule notamment que les déclarations obtenues sous la contrainte ne peuvent être utilisées dans les procédures pénales ou de nature pénale.

⁷⁸ Raphael Widmer-Kaufmann, Die Flugunfalluntersuchung nach schweizerischem Recht, *CFAC-Schriften zur Luftfahrt*, Band 19, Dike Verlag, 2022, p. 226.

⁷⁹ RS 0.101

⁸⁰ RS 101

Le principe *nemo tenetur* n'est toutefois pas absolu. Il peut être (aussi) limité⁸¹ pour les personnes physiques dans le cadre de procédures administratives, même lorsqu'elles ont un caractère quasi-pénal selon les critères établis par la CEDH⁸². Le principe ne s'applique pas dans les procédures pénales administratives qui n'ont pas de caractère quasi-pénal (c'est-à-dire les procédures administratives où sont prononcées des mesures de sûreté).

Les art. 15 et 16 du règlement (UE) n° 376/2014 ne tiennent pas compte ou pas suffisamment des distinctions exposées ci-dessus. L'art. 20, al. 2 et 3, LA (respectivement l'art. 91^{ter}, al. 2, LA) visent, dans le droit-fil de la volonté du législateur européen telle qu'elle ressort des art. 15 et 16 du règlement (UE) n° 376/2014, un juste équilibre entre d'une part les besoins de protection des notifiants et des personnes citées dans les comptes rendus, d'autre part l'intérêt public, à savoir la nécessité d'appliquer les normes de droit aérien à travers le droit administratif et pénal, et partant de maintenir, sinon d'accroître, la sécurité aérienne. Le texte s'écarte de la volonté du législateur européen en ce qu'il autorise, dans les procédures pénales et administratives pénales, l'exploitation de communications de tiers à charge et, dans les procédures administratives visant à l'adoption de mesures conservatoires, l'exploitation de communications auto-incriminantes et à charge de tiers, même dans les cas de peu de gravité. Ces divergences soulèvent avant tout des questions de nature procédurale, qui, d'une part comme on l'a vu ci-dessus, échappent par principe à la compétence du législateur européen même au sein de l'Union européenne et que, d'autre part, le règlement (UE) n° 376/2014 laisse le soin aux législateurs nationaux de traiter.

Entrent dans le champ d'application de l'art. 20, al. 2 et 3, respectivement de l'art. 91^{ter}, al. 2, les procédures pénales ordinaires instruites par les ministères publics (et aussi par le Ministère public de la Confédération après l'adoption du nouvel art. 98, al. 1, LA), les procédures pénales administratives du ressort de l'OFAC et les procédures administratives menées par l'OFAC. Les dispositions en question prévalent sur les normes procédurales ordinaires (*principe lex specialis derogat legi generali*, art. 8, al. 1, CPP et art. 4 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative PA⁸³).

La présente révision ne signifie pas pour autant que les comptes rendus d'événements devraient être transmis aux autorités pénales ordinaires ou que l'OFAC les leur fasse parvenir d'office sans les examiner. Certes, les dispositions relatives aux restrictions à l'exploitabilité des informations et à la renonciation à toute poursuite pénale s'adressent aussi aux autorités pénales ordinaires. Mais il s'agit ce faisant uniquement de garantir qu'un compte rendu d'événements qui a été porté à la connaissance des autorités pénales ordinaires d'une manière ou d'une autre (p. ex. dans le cadre de la consultation d'un dossier) ne soit pas exploité dans le cadre d'une procédure pénale en cours sans rapport avec le compte rendu. Ce mécanisme de protection vise à consolider la confiance des milieux concernés envers le système de comptes rendus tout en réduisant au strict minimum les divergences avec le droit européen.

Al. 2

Let. a

Pour commencer, la disposition précise de manière déclaratoire que les informations, tirées de comptes rendus d'événements, qui incriminent le notifiant (et des tiers) sont exploitables sans restriction afin de vérifier que les conditions de la renonciation à toute poursuite pénale visée à l'art. 91^{ter} LA sont remplies. Sinon, il est impossible de statuer sur les conditions de la renonciation à engager des poursuites.

En autorisant l'exploitation des comptes rendus pour se prononcer sur la légitimité de la renonciation à toute poursuite pénale, la disposition déroge certes à la lettre mais non à l'esprit des art. 15 et 16 du règlement (UE) n° 376/2014.

⁸¹ Voir Sanctions administratives pécuniaires, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.4100 de la CIP-N du 1^{er} novembre 2018, FF 2022 776, ch. 5.3.3 ss., en particulier ch. 5.3.5.1, 5.3.2 et 5.3.6.2 ainsi que renvois à la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la CEDH.

⁸² Cour européenne des droits de l'homme.

⁸³ RS 172.021

Al. 2

Let. b

La let. b énonce que les informations figurant dans des comptes rendus d'événements sont exploitables pour mettre en œuvre des mesures générales destinées à maintenir et à améliorer la sécurité aérienne. On songe ici à une décision de modification de la structure de l'espace aérien sous l'effet de comptes rendus d'événements ou à des interventions des autorités sous forme d'actions de fait.

Al. 2

Let. c

Afin de simplifier la structure normative, l'art. 20, al. 2, let. c, LA, qui peut paraître à première vue en contradiction avec les buts de la révision, indique que les informations tirées de comptes rendus d'événements sont exploitables dans tous les cas de figure exposés plus haut. Ce principe s'applique toutefois sous réserve de l'al. 3 et de l'art. 91^{ter}, al. 2, LA qui, en s'appuyant sur la finalité du règlement (UE) n° 376/2014 et sur les lignes directrices de la jurisprudence concernant l'application du droit au silence, prévoient des restrictions étendues à l'exploitation des informations.

Hors restrictions décrites à l'al. 3 ou à l'art. 91^{ter}, al. 2, LA, il ressort ainsi de l'art. 20, al. 2, let. c, LA que les informations tirées de comptes rendus d'événements qui incriminent le notifiant ou des tiers peuvent être utilisées sans réserve dans le cadre de procédures administratives visant à édicter des mesures de sûreté (p. ex. retrait du certificat médical, retrait de sécurité de la licence, interdiction de voler dans l'espace aérien suisse). Des mesures de sûreté doivent aussi pouvoir être prononcées dans des cas de peu de gravité, par exemple lorsqu'une pénétration non autorisée dans un espace aérien découle de connaissances, d'aptitudes déficientes ou d'une altération de l'aptitude médicale. Dans ces cas de figure, l'autorité de surveillance doit pouvoir intervenir et prendre une mesure de sûreté afin de prévenir tout danger ultérieur pour la sécurité aérienne et s'appuyer à cette fin sans réserve sur les informations tirées des comptes rendus d'événements.

Al. 3

Il ressort de l'al. 3 conjugué à l'al. 2, let. c que dans les cas de peu de gravité (c'est-à-dire les cas non qualifiés de graves au sens de l'art. 16, par. 10 du règlement [UE] n° 376/2014), les informations auto-incriminantes et à charge contre des tiers ne peuvent être exploitées dans les procédures administratives aux fins de mesures d'admonestation. Comme le règlement (UE) n° 376/2014 ne définit que les cas graves au sens de l'art. 16, par. 10, ce principe central de la culture juste n'est pas immédiatement reconnaissable.

L'art. 16, par. 10 du règlement (UE) n° 376/2014 définit le comportement qui ne mérite pas d'être protégé au sens de la culture juste. Les manquements délibérés au sens du point a) de cette disposition ne posent pas de problèmes d'interprétation particuliers. Il en va autrement du comportement visé au point b). Dans l'aviation, il est fréquemment assimilé à la négligence grave telle que la connaît le droit civil. Dans la pratique, un test de substitution⁸⁴ est fréquemment utilisé pour déterminer la limite entre un comportement acceptable et un comportement inacceptable au sens de la culture juste. À noter également que la notion d'*obligation professionnelle* employée à l'art. 16, par. 10 du règlement (UE) n° 376/2014 peut prêter à confusion (idem pour les traductions allemande et italienne⁸⁵). Un petit détour par l'expression anglaise s'impose pour une meilleure compréhension. Elle renvoie à une norme de diligence (*profound failure of professional responsibility*, qui signifie « manquement très grave à l'obligation professionnelle »). On ne saurait inférer de cette formulation que le champ d'application du règlement se limite aux activités professionnelles et commerciales. Considérer que le règlement ne s'applique par exemple pas aux pilotes privés irait en effet à l'encontre du sens et du but de celui-ci. D'ailleurs, les documents d'orientation relatifs au règlement (UE) n° 376/2014 (sans doute en partie en raison de la formulation équivoque du texte) précisent expressément que les pilotes privés sont également soumis à l'obligation de compte rendu (point 5.2).

⁸⁴ On se demande par hypothèse comment réagirait un autre individu à l'expérience et aux qualifications identiques dans la même situation.

⁸⁵ Berufliche Verantwortung ; responsabilité professionnelle.

Dans l'esprit de la législation et conformément à la jurisprudence de la CDEH⁸⁶, l'expression « informations auto-incriminantes » est à prendre au sens large et désigne notamment les informations qui peuvent fragiliser la position d'une personne dans une procédure administrative.

Il ressort des al. 2, let. c, et 3 que les informations auto-incriminantes (autre que celles à charge contre des tiers) en lien avec des événements qualifiés de graves au sens de l'art. 16, par. 10 du règlement (UE) n° 376/2014 sont exploitables dans le cadre de procédures administratives et pour le prononcé de mesures de sûreté et d'admonestation. Puisque ces dernières pourraient être couvertes par l'art. 6, par. 1, CEDH et le principe *nemo tenetur*, on peut se demander si l'exploitabilité d'informations auto-incriminantes tirées de comptes rendus d'événements est ici admissible lorsque l'on a à faire à des cas graves. La solution recherchée dans le cadre de la présente révision de la LA est à appréhender à la lumière de l'option 2 : « primauté de l'obligation de collaborer en présence d'un rapport préexistant de droit administratif ou de surveillance » énoncée dans le Rapport du Conseil fédéral sur les sanctions administratives pécuniaires⁸⁷.

Le principe *nemo tenetur* n'est pas absolu. Il interdit plutôt une obligation illicite de collaborer activement dans le cadre d'une procédure pénale. En ce qui concerne la qualification des limites du caractère admissible de la contrainte, il faut tenir compte du type de contrainte et de son intensité, de l'utilisation qui est faite des preuves ainsi obtenues et d'autres preuves, ainsi que des possibilités de se défendre dont dispose la personne concernée (garanties de procédure). Un autre aspect entrant en compte dans le cadre de cette évaluation est le type et la portée du renseignement demandé (p. ex. les informations à fournir sont clairement décrites et délimitées). L'intérêt public peut aussi être considéré pour déterminer si la procédure dans son ensemble est équitable. Par conséquent, il faut juger à l'aune de ces critères si les moyens de contrainte utilisés pour faire respecter les obligations de collaborer sont compatibles avec le droit de ne pas s'auto-incriminer^{88,89}. Il faut également examiner si la personne concernée s'est auparavant engagée volontairement dans un rapport (spécial) de droit administratif ou de surveillance⁹⁰.

Quiconque enfreint l'obligation de compte rendu visée à l'art. 4, par. 1 du règlement (UE) n° 376/2014 est passible uniquement d'une contravention (amende) dans le cadre de la procédure pénale administrative (cf. art. 141a, let. d en relation avec l'art. 91, al. 1, let. i, LA). L'étendue de l'obligation de compte rendu est clairement décrite et se limite à la communication d'un événement. Aucune autre action collaborative n'incombe aux notifiants. De plus, le compte rendu obligatoire peut être notifié sous couvert de l'anonymat. Les personnes concernées peuvent même contester dans le cas d'espèce, en procédure administrative, l'utilisation des moyens de preuves qu'elles jugent illicite. Le droit de ne pas s'auto-incriminer a de plus une portée marginale dans le cadre de la procédure administrative puisque ce qui est avant tout en jeu ici ce sont les violations de normes de sécurité destinées à protéger la vie et l'intégrité corporelle des acteurs de l'aviation ainsi que des personnes et des biens au sol. Dans le domaine de l'aviation mais pas seulement, les mesures d'admonestation constituent un bon moyen pour inciter les personnes coupables essentiellement de manquements aux normes à modifier leur comportement et à toujours se conformer aux normes de sécurité (de l'aviation). De plus, les personnes qui exercent une activité aéronautique s'engagent automatiquement et sciemment dans un rapport de surveillance spécial.

⁸⁶ Arrête de la CDEH, affaire Ibrahim et autres c. Royaume-Uni, 13 septembre 2016, § 268.

⁸⁷ Sanctions administratives pécuniaires, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.4100 de la CIP-N du 1^{er} novembre 2018, FF 2022 776, ch. 5.3.6.2.

⁸⁸ Id., ch. 5.3.3 ainsi que renvois à la jurisprudence de la CEDH et du Tribunal fédéral.

⁸⁹ La CDEH a eu à connaître de plusieurs affaires traitant de l'obligation de communiquer des informations et de l'utilisation de ces informations (p. ex. arrêt de la CDEH O'Halloran et Francis c. Royaume-Uni, 29 juin 2007, § 58 ; Weh c. Autriche, 8 avril 2004, § 54 ; J.B. c. Suisse, 3 mai 2001, § 39 ; Funke c. France, 25 février 1993, § 30). En raison de l'étendue de l'obligation de communiquer des informations garantie par le droit pénal, la solution proposée dans la présente révision de la LA se situe à mi-chemin des cas jugés par la CEDH.

⁹⁰ Id., ch. 5.3.6.2 ainsi que renvois à la jurisprudence de la CEDH et du Tribunal fédéral.

Il est dès lors légitime de limiter le droit de ne pas s'auto-incriminer dans le cadre de procédures administratives lorsqu'il est question de sanctionner des fautes graves par le retrait ou la limitation de privilèges à titre d'admonestation même si, vu la jurisprudence et leur proximité⁹¹ avec le retrait à titre d'admonestation du permis de conduire dans le cadre de la législation sur la circulation routière, ces procédures ont un caractère quasi-pénal^{92 93} et que les garanties de l'art. 6, par. 1, CEDH s'appliqueraient en principe. Toutefois, comme on l'a expliqué, l'exploitabilité des informations doit être évaluée au cas par cas dans le cadre de la procédure.

Al. 4

L'al. 4 reprend sous une forme modifiée les instructions et la délégation de compétence législative de l'ancien art. 20, al. 2 et 3, LA. La disposition attribue expressément au Conseil fédéral la compétence, dans le cadre de l'organisation du système officiel de comptes rendus, de décider par voie d'ordonnances de l'extension du champ d'application des normes européennes en matière de culture juste adoptées par la Suisse à d'autres catégories d'aéronefs et de l'abrogation de l'obligation de dénoncer des personnes traitant des données.

Vu la renonciation de toute poursuite pénale inscrite dans la LA, il n'est pas nécessaire de prévoir explicitement dans la LA, ni dans l'OSAv (en vertu d'une norme de délégation) une disposition déliant les collaborateurs de l'OFAC (ou des autorités de poursuite pénale) chargés de tâches de surveillance de l'obligation de poursuivre. La question ne se pose pas dans le cas de collaborateurs qui ne sont investis d'aucun devoir de surveillance.

⁹¹ La jurisprudence et la pratique relatives aux retraits de titres relevant du droit aérien se sont appuyées à plusieurs reprises sur les bases et la jurisprudence relatives aux retraits du permis de conduire selon la législation sur la circulation routière. Voir à ce propos : décision de la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement du 24 octobre 2005, consid. 11, arrêt du Tribunal fédéral administratif A-5692/2011 du 25 octobre 2012, consid. 4.3.3, arrêt du Tribunal fédéral administratif A-3290/2013 du 3 juin 2014, consid. 6.2 ss.

⁹² ATF 121 II 22.

⁹³ Il semble que la question n'ait pas encore été explicitement tranchée par les tribunaux.

Art. 22 Titre marginal, 23, al. 1 et 24, al. 1

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 26, al. 2^{bis}

L'art. 24 OEIT (« Les renseignements fournis par une personne dans le cadre d'une enquête de sécurité ne peuvent être utilisés dans une procédure pénale qu'avec son accord ») est repris tel quel au nouvel al. 2^{bis}. Il conviendra d'adapter l'art. 24 OEIT en conséquence à l'entrée en vigueur de la présente révision.

Art. 27, al. 2, let. a

Cet article supprime l'obligation de prouver la détention de droits d'usage.

Art. 36

Titre marginal

L'art. 36 P-LA s'enrichit de dispositions sur la gestion des objets trouvés et sur le plan sectoriel qui viennent s'ajouter au pouvoir de délégation dont jouit le Conseil fédéral dans la désignation des hydroaérodromes. Le titre marginal a donc été modifié comme suit « 1. Compétences, plan sectoriel ».

Al. 1

La formulation de l'al. 1 est inspirée de celle de l'art. 63, al. 3, LTV, qui délègue au Conseil fédéral des compétences en matière de réalisation des objets trouvés. La disposition proposée englobe également les articles confisqués aux passagers aériens lors des contrôles de sûreté. À la différence de la LTV, l'expression « réalisation » au sens large a été préférée à « mise aux enchères » puisque les biens en question sont vendus de gré à gré ou en ligne à prix fixe. Le Conseil fédéral édictera des dispositions détaillées par voie d'ordonnance, à l'instar de l'art. 77 OTV.

Al. 2

Cet alinéa reprend la première phrase de l'art. 3a, al. 1, OSIA qui figure désormais dans une loi. La seconde phrase de l'al. 2 reprend en la précisant la teneur de l'art. 22 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT), qui dispose que les conceptions et les plans sectoriels ont force obligatoire pour les autorités de même que pour les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui n'appartiennent pas à l'administration, lorsqu'elles assument des tâches publiques. Dans le domaine de l'infrastructure aéronautique, c'est le cas des titulaires d'une concession d'exploitation d'aéroport.

Al. 3

L'al. 3 reprend la formulation de l'al. 2 en vigueur, qui donne au Conseil fédéral le pouvoir de limiter le nombre d'hydroaérodromes. Actuellement, la Suisse ne compte qu'un hydroaérodrome situé sur la partie supérieure du lac de Zurich à Wangen. La portée de cet alinéa est étendue dans le cadre de la présente révision en ce que le Conseil fédéral peut fixer de manière générale le nombre d'aérodromes civils dans le PSIA. Le Conseil fédéral établit d'ores et déjà de manière contraignante le réseau (et par conséquent le nombre) d'aérodromes dans le cadre du PSIA.

Al. 4

L'al. 4 reprend la réglementation portée par l'art. 37, al. 5, LA selon laquelle l'approbation de projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement présuppose qu'une base ait été établie dans le PSIA. À la faveur de la présente révision, cette exigence est étendue à tous les projets d'infrastructure aéronautique, notamment l'approbation des règlements d'exploitation et leur modification conformément à l'art. 36c et l'adoption des plans de zones de sécurité (art. 43).

Art. 36a, al. 5

Un nouvel al. 5 est inséré à l'art. 36a P-LA, qui précise explicitement que les principes généraux applicables à la délégation de tâches publiques et à l'octroi de concessions conformément à la LMP ne valent pas pour l'octroi de concessions d'exploitation aux aéroports, en application du principe *lex specialis derogat legi generali*. Ce faisant, l'octroi de concessions d'exploitation reste exclu du champ d'application du droit des marchés publics.

Cette exception ne vaut toutefois pas pour l'octroi de sous-concessions par le titulaire de la concession. Aux termes de l'art. 36a, al. 3, LA et de l'art. 15 OSIA, un exploitant d'aéroport peut transférer certaines tâches à des tiers. Dans la pratique, ce transfert peut aussi concerner l'ensemble de l'exploitation d'un aéroport. Conformément à l'art. 36a, al. 3, dernière phrase, le concessionnaire continue de répondre envers la Confédération de l'exécution des obligations dérivant de la loi ou de la concession. Lorsque le concessionnaire entend transférer certaines tâches ou l'exploitation à des tiers, il est tenu de respecter les normes du droit international. Le droit européen s'applique notamment aux services d'assistance en escale. Il y a lieu également d'observer les obligations découlant des accords bi- ou multilatéraux, en particulier les accords de libre-échange, qui garantissent un accès réciproque aux marchés.

Art. 36a^{bis}

L'art. 37u LA est déplacé et devient l'art. 36a^{bis} P-LA. Le maintien des aéroports dans leur état est ainsi placé immédiatement à la suite des réglementations sur la concession d'exploitation.

L'al. 2 est complété en ce sens que la garantie des droits acquis dont jouissent les aéroports nationaux de Genève et de Zurich dans le cadre du PSIA s'applique aussi à l'exploitation et plus seulement aux bâtiments et installations. Il s'agit de protéger non seulement le bâti des aéroports mais aussi leurs principaux paramètres d'exploitation tels que définis par le PSIA et le règlement d'exploitation. On garantit ce faisant que des aspects comme les heures d'exploitation, ne soient pas remis en cause, même dans le cadre de procédures d'assainissement relevant du droit de l'environnement.

Art. 36b à 36d Titre marginal

Du fait de l'insertion du nouvel art. 36a^{bis} P-LA, les titres marginaux des art. 36b à 36d LA sont décalés.

Art. 37, al. 5

L'art. 37, al. 5, LA est abrogé puisqu'il a été intégré à l'art. 36, al. 4, P-LA.

Art. 37m, al. 1 à 3

La seconde phrase de l'art. 37m, al. 1, P-LA est nouvelle. Elle conditionne l'approbation des installations annexes par l'autorité cantonale compétente à l'accord de l'OFAC.

L'al. 2 est modifié en ce sens que l'OFAC se voit accorder le droit d'entendre les exploitants d'aérodromes ou les prestataires de services de navigation aérienne au sujet de projets d'installations annexes. L'OFAC pourra ce faisant mieux fonder sa décision (quelle qu'elle soit) sur les projets d'installations annexes.

L'art. 37m, al. 3, P-LA charge l'OFAC d'évaluer si une installation annexe risque de compromettre la sécurité aérienne ou de perturber l'exploitation d'un aérodrome. Actuellement, cette tâche est du ressort des autorités cantonales qui n'auront dès lors plus à s'en soucier.

Art. 37n

L'art. 37n, al. 1, P-LA précise le droit en vigueur à la lumière de la jurisprudence. L'instrument des zones réservées vise à assurer la libre disposition des terrains nécessaires à de futures installations d'aéroport

ou de navigation aérienne ou situés sur un périmètre d'aérodrome, un territoire exposé au bruit ou une aire de limitation d'obstacles appelés à figurer dans le PSIA. Le présent projet de révision étend le champ d'application matériel et temporel des zones réservées. Matériel, car il permet de définir des zones réservées pour des périmètres et des zones appelés à figurer dans les fiches du PSIA (périmètre d'aérodrome, territoire exposé au bruit, aire de limitation d'obstacles). Temporel, car il est susceptible de s'appliquer dès la planification sectorielle (coordination PSIA, adaptation d'une fiche PSIA). L'OFAC conserve le pouvoir d'établir d'office des zones réservées. Par contre, le cercle des requérants potentiels s'élargit par l'intégration des prestataires de services de navigation aérienne. De plus, le dépôt de requêtes n'est pas ouvert à tous les exploitants d'aéroports mais uniquement à ceux qui sont titulaires de la concession d'exploitation.

L'al. 2 en vigueur est décalé tel quel à l'art. 37n^{bis}, al 3, P-LA.

Art. 37n^{bis}

Les al. 1 et 2 du nouvel art. 37n^{bis} P-LA présentent la procédure d'établissement des zones réservées, actuellement réglée à l'art. 37n, al. 1, deuxième et troisième phrase. La procédure est calquée sur la procédure d'approbation des plans visée aux art. 37 ss. La consultation des communes et des propriétaires fonciers concernés, qui incombe du reste actuellement aux cantons, disparaît ce faisant. À l'instar de la procédure d'approbation des plans, l'OFAC invite les cantons concernés à prendre position tandis qu'il entend les services fédéraux concernés.

L'art. 37n^{bis}, al. 2, P-LA régit la publication, la mise à l'enquête publique et les voies d'opposition. Toujours par analogie à la procédure d'approbation des plans, les demandes d'établissement de zones réservées, plus exactement les projets élaborés par l'OFAC, sont publiés dans les cantons et communes concernés pendant 30 jours. Les projets sont publiés dans les organes de publication officiels en mentionnant les voies d'opposition. Désormais, les communes et les propriétaires fonciers ne peuvent prendre part à la procédure qu'en faisant opposition ; ils ne sont plus consultés par le canton.

L'al. 3 correspond à l'art. 37n, al. 2, LA en vigueur.

Art. 37o

L'art. 37o, al. 1, P-LA précise que les restrictions associées aux zones de sécurité prennent effet dès la mise à l'enquête publique. Une disposition semblable figure déjà dans le droit aérien (art. 43 LA). Les zones réservées mises à l'enquête publique déploient le même effet que les zones ayant force obligatoire au sens du droit en vigueur. Aucune transformation contraire à l'affectation de la zone ne peut être apportée aux constructions. Les mesures destinées à assurer l'entretien ou à prévenir des dangers ou des effets dommageables restent cependant admises.

L'al. 2 précise l'exception qui figure actuellement à la troisième phrase de l'art. 37o pour les projets supplémentaires. Les conditions d'approbation de ces derniers ne varient pas ; en particulier, le propriétaire doit renoncer à toute indemnisation future pour la plus-value (c'est-à-dire qu'il aurait pu réaliser) qui en résulte. Une nouveauté est introduite en ce sens que les mesures supplémentaires sont évaluées par l'OFAC.

Art. 37p Titre marginal et al. 2

Puisque la révision permet aussi d'établir des zones réservées pour les installations de navigation aérienne, en toute logique, le service de navigation doit aussi être habilité à en demander la suppression, ce que traduit l'art. 37p P-LA et le nouveau titre marginal (« d. Suppression »).

Art. 37u

L'article est abrogé et sa teneur intégrée dans l'art. 36a^{bis} P-LA.

Art. 40b, al. 4 et 5

Aux termes du droit en vigueur, il ne peut résulter d'une collaboration entre Skyguide et un prestataire de services de navigation aérienne étranger aucune restriction insupportable pour le service de la navigation aérienne en Suisse (art. 40b, al. 3, LA). De plus, la fourniture de services de navigation aérienne d'importance nationale ainsi que les installations techniques, les ouvrages et le personnel nécessaires pour les fournir ne peuvent être délégués (art. 40b, al. 4, LA). Le présent projet de révision maintient l'interdiction de déléguer la fourniture de services de navigation aérienne d'importance nationale (al. 4).

Il assouplit en revanche à la deuxième phrase de l'art. 40b, al. 4, P-LA, l'interdiction de déléguer les installations techniques, les ouvrages et le personnel nécessaires pour fournir ces services. Le présent projet de révision modifie l'al. 5 qui charge le Conseil fédéral de déterminer les services de navigation aérienne d'importance nationale pour lesquels des installations techniques, des ouvrages et le personnel nécessaire à cet effet peuvent être délégués. En outre, le Conseil fédéral doit pouvoir décider dans quels cas la délégation de certains services Communication, Navigation, Surveillance (CNS) ainsi que des services d'information aéronautique (AIS), nécessaires à la fourniture des services de navigation aérienne d'importance nationale, est autorisée. Il s'agit ce faisant de permettre l'acquisition de ce genre de services ou de les proposer par l'intermédiaire de Skyguide aux conditions du marché, pour autant qu'une libéralisation transfrontalière de ces services ait lieu dans le cadre du SES. Il n'est cependant pas question de remettre en cause le monopole dont jouit Skyguide pour la fourniture de services de navigation aérienne d'importance nationale.

Le Conseil fédéral établit les conditions de la délégation en considérant le cadre politique, économique, entrepreneurial et technique propre à garantir parfaitement et durablement la fourniture de services de navigation aérienne ainsi que la sécurité et la fluidité du trafic aérien dans l'espace aérien suisse. Il n'est pas question non plus de limiter les missions de sûreté militaire de défense liées au service de la navigation aérienne. Il y va de la souveraineté sur l'espace aérien suisse. Par ailleurs, la délégation de certains services de la navigation aérienne ou l'obtention de données sur le trafic aérien est conditionnée à une analyse coûts-avantages et à une étude d'impact fouillée, dans le respect des objectifs stratégiques fixés par la Confédération en tant que propriétaire de Skyguide (niveau de sécurité élevé, rentabilité, durabilité).

L'art. 6a OSNA en vigueur établit de manière exhaustive les restrictions à la collaboration au sens de l'art. 40b, al. 3 et 4, LA. Aux termes de l'art. 6a, al. 2, OSNA, les services de navigation aérienne suivants devraient rester l'apanage de Skyguide et ne peuvent être délégués à des services de navigation aérienne étrangers :

- les services de navigation aérienne et la conduite tactique destinés à l'aviation militaire ;
- les services de contrôle d'aérodrome des aéroports nationaux ;
- les services de contrôle d'approche et de départ des aéroports nationaux ;
- les services de contrôle en route nécessaires pour les vols au départ et à destination de la Suisse.

Les services CNS et AIS, indispensables pour la fourniture des services de navigation aérienne ci-dessus, ne peuvent être délégués que dans les termes fixés par le Conseil fédéral. Les conditions-cadres et les prérequis devront être définis dans l'OSNA. Ne sont pas concernés les services de navigation aérienne et la conduite tactique destinés à l'aviation militaire, qui doivent être assurés par Skyguide.

Ainsi que le prévoit le droit en vigueur (art. 9b OSNA), l'OFAC vérifie que les conditions de la délégation de services de navigation aérienne sont remplies sous l'angle de la sécurité et de la sûreté et n'autorise la délégation à un prestataire étranger que si toutes les dispositions aéronautiques applicables sont satisfaites.

Art. 42, al. 3

Le présent projet de révision modifie la procédure d'établissement du plan des zones de sécurité (art. 43 P-LA). La consultation préalable des gouvernements des cantons intéressés et de l'OFAC par l'exploitant d'aéroport est supprimée. La deuxième phrase est nouvelle et précise qu'un plan des zones de sécurité peut également être établi pour des installations de navigation aérienne ; à la différence des aéroports, il n'y a pas d'obligation. Selon la procédure proposée, il incombe à l'exploitant d'aéroport et au prestataire de services de navigation aérienne de soumettre le plan à l'approbation de l'OFAC.

Art. 43

Al. 1 et 2

Les al. 1 et 2, première phrase correspondent à l'art. 37d, s'agissant de la procédure d'approbation des plans. La deuxième phrase de l'al. 2 correspond à la deuxième phrase en vigueur de l'al. 1. La teneur en est précisée en ce sens que les restrictions associées aux plans des zones de sécurité prennent effet dès la mise à l'enquête publique. De plus, il appartient à l'OFAC d'évaluer et d'approuver les dérogations aux indications contraignantes du plan d'affectation ou les transformations aux constructions qui seraient incompatibles avec le plan des zones de sécurité. Actuellement, cette démarche incombe au déposant, soit en principe aux aéroports.

Al. 3

L'al. 3 correspond à l'art. 37f, al. 1 et 3 s'agissant de la procédure d'approbation des plans. Les oppositions ne doivent plus être adressées aux cantons mais directement à l'OFAC. Les cantons sont dès lors dispensés de mener des négociations sur les oppositions.

Al. 4

La première phrase reprend en substance l'al. 3. L'OFAC remplace le DETEC en tant qu'autorité d'approbation. Attendu que les restrictions associées aux zones de sécurité prennent effet dès la mise à l'enquête et doivent subsister pour des raisons de sécurité durant l'entier de la procédure d'approbation, il est précisé que les recours formés contre la décision d'approbation sont privés de l'effet suspensif.

L'al. 5 correspond à l'ancien al. 4.

Art. 49, al. 1, let. c.

La radiation complète de l'art. 49, al. 1, let. c, LA n'est pas possible dans le sens où les coûts relatifs à l'infrastructure, au fonctionnement et à la constitution de réserves liés à la fourniture d'informations et de données aéronautiques et la gestion de la base de données nationale centralisée doivent 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. Une base légale à cet effet reste donc nécessaire et l'article en question est amendé dans ce sens. La révision abroge uniquement la perception des redevances actuellement prévues pour les services d'information de vol, les services d'information aéronautique et les services de météorologie aéronautique.

Art. 57

En référence au droit aérien international, l'art. 4 ONAE exige que les organismes de conception d'aéronefs soient agréés au même titre que les organismes de production. Or, l'art. 57 LA qui fonde l'art. 4 ONAE ne mentionne actuellement ni la conception ni les organismes de conception. La disposition est complétée en conséquence.

Art. 61

L'art. 61 P-LA indique que les pilotes d'hélicoptère titulaires d'une licence pour le transport commercial de personnes et de marchandises en exploitations monopilotes ont le droit d'exercer pleinement leurs

privilèges dans l'espace aérien suisse jusqu'à l'âge de 65 ans révolus. Des conditions sont toutefois posées aux al a et b afin de garantir la sécurité des passagers et des tiers. Les pilotes doivent posséder un certificat médical en cours de validité de la classe la plus élevée, c'est-à-dire de la classe 1 au sens du règlement (UE) n° 1178/2011 (let. a) et remplir les conditions médicales et aéronautiques supplémentaires prévues par les dispositions d'exécution (p. ex. passer un vol de contrôle tous les six mois) (let. b). Les modalités des examens médicaux supplémentaires requis et des vols de contrôle visés à la let. b seront édictées sous forme de dispositions d'exécution en même temps que la présente révision.

Le nouvel article entre en vigueur à la place de l'art. 61 abrogé le 1^{er} avril 2011 sous le titre marginal « Relèvement de la limite d'âge des pilotes d'hélicoptère ».

Cette nouveauté est contraire au droit de l'UE en vigueur⁹⁴ qui s'applique aussi à la Suisse en vertu de l'accord sur le transport aérien. Selon la « jurisprudence Schubert », toute dérogation au droit international applicable requiert une décision du Parlement conférant la prééminence de la loi fédérale (contraire du droit international public).

Art. 90^{bis}, al. b

Cette adaptation a à faire avec les contrôles d'alcoolémie visés à l'art. 100^{ter} P-LA. Aux termes de l'art. 90^{bis}, LA en vigueur, est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque a) assure les fonctions de membre d'équipage alors qu'il est pris de boisson ou qu'il se trouve sous l'influence de narcotiques ou de substances psychotropes ou b) s'oppose ou se dérobe intentionnellement à une prise de sang ordonnée par l'autorité ou à un examen médical complémentaire, ou fait en sorte que ces mesures ne puissent atteindre leur but. Ainsi il ressort du titre marginal « Diminution des facultés de l'équipage », cette disposition pénale ne s'applique qu'aux membres d'équipage. Or, cela ne transparaît pas clairement de la formulation de l'art. 90^{bis}, let. b, LA qui, en s'appuyant sur l'art. 100^{ter} P-LA, pourrait être interprété, à tort, comme s'appliquant à d'autres catégories de personnes. Aussi l'art. 90^{bis}, let. b, P-LA mentionne expressément les membres d'équipage afin d'éviter tout malentendu.

Art. 91, al. 4

L'art. 91, al. 4, LA en vigueur vise à punir d'une amende les infractions et les manquements répétés aux obligations (contraventions) découlant des ordonnances sur le droit des passagers. Cette disposition mentionne explicitement le transporteur aérien. Or, la législation, notamment le règlement (CE) n° 1107/2006 vise aussi les aéroports, si bien que les exploitants d'aéroport devraient également être mentionnés dans la loi. Dans la cadre de la présente révision, il est dès lors prévu de compléter cet article en conséquence.

Art. 91^{bis}

L'al. 1 reprend tel quel l'unique alinéa de l'art. 91^{bis} LA en vigueur.

Dans la cadre de la présente révision, un nouvel al. 2 est ajouté qui déroge à l'art. 7 DPA, lequel fixe l'amende à seulement 5000 francs pour les infractions commises dans les entreprises. En portant l'amende à 10 000 francs, le législateur entend simplifier les procédures en ce sens que jusqu'à concurrence de ce montant, une procédure peut être instruite contre une personne morale (entreprise) et non contre la personne physique ayant commis l'infraction, comme l'impose la réglementation actuelle.

⁹⁴Point FCL.065 du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, dans la version contraignante pour la Suisse de la section 3 de l'annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

Le projet d'article reprend de l'art. 7 DPA la disposition selon laquelle il est loisible de renoncer à poursuivre des individus. À condition que l'enquête à l'égard des personnes punissables selon l'art. 6 DPA entraîne des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue. Le relèvement du plafond de l'amende n'a pas d'autres incidences sur la procédure.

Art. 91^{ter}

Al. 1

Renonciation à toute poursuite pénale à la suite de la réception d'un compte rendu

À la différence de la réglementation suisse, qui lui est antérieure, le règlement (UE) n° 376/2014 exonère de poursuites pénales les auteurs d'infractions de peu de gravité (au sens courant du terme) quelle que soit la procédure pénale ainsi que les personnes qui n'ont pas adressé de compte rendu d'événement mais qui y sont simplement mentionnées. L'art. 91^{ter}, al. 1, LA étend en conséquence la renonciation à toute poursuite pénale. En effet, la renonciation à toute poursuite pénale consacrée par l'art. 16, par. 6 du règlement (UE) n° 376/2014 s'applique sous réserve du droit national et doit figurer explicitement dans une norme de droit, principe de légalité en vigueur en Suisse oblige.

La renonciation à toute poursuite concerne les procédures pénales et pénales administratives portant sur des infractions passibles des peines prévues au titre 5, chapitre I, l. à IIa de la LA. À la faveur de la révision, la législation inclut les procédures ordinaires lorsque des infractions pénales à la LA sont instruites. On estime cependant que peu d'infractions pénales relèvent de la compétence des autorités de poursuite pénale ordinaires et que, dès lors, la question de la renonciation à toute poursuite pénale ne serait à trancher que dans une petite minorité de procédures. Cela étant, vu le ch. 1.19.1 *supra* et les considérations concernant l'art. 20, al. 3, LA relatives à l'importance de la confiance du personnel aéronautique envers les mécanismes de protection au titre de la culture juste, il est justifié que la renonciation à toute poursuite pénale s'exerce aussi dans le cadre de procédures relevant de la compétence des autorités de poursuite pénale ordinaires. On évite ainsi d'introduire une divergence de poids par rapport au règlement (UE) n°376/2014 (voir aussi *infra in fine*).

Les conditions auxquelles les notifiants et les personnes mentionnées dans les comptes rendus peuvent être exonérés de poursuites sont données, à l'exception des délais, par les conditions du règlement (UE) n°376/2014 et notamment par la teneur de l'art. 16, par. 6 et 10 et les renvois à ces derniers. L'expression « s'abstiennent d'intenter des actions » qui figure à l'art. 16, par. 6 du règlement (UE) n°376/2014 est équivalente à la formulation « renonce à poursuivre, à renvoyer devant le juge ou à infliger une peine » que l'on retrouve dans le droit suisse.

L'autorité de poursuite pénale peut renoncer à engager des poursuites à condition que l'affaire concerne une disposition pénale de la LA et qu'elle n'ait eu connaissance d'un événement que sur la base d'un compte rendu au sens des art. 4 et 5 du règlement (UE) n°376/2014. À l'inverse, si elle en a eu connaissance par d'autres canaux, rien ne s'oppose à l'ouverture d'une procédure. On remarquera à ce propos que les comptes rendus d'événements visés par le règlement (UE) n°376/2014 ne doivent pas être notifiés aux autorités de poursuite pénale mais à l'organisation compétente via les canaux de notification spécifiques ou via le portail de compte rendu géré par l'AESA et l'OFAC. La révision n'apporte aucun changement sous cet aspect. En faisant en sorte que l'art. 91^{ter}, al. 1, LA s'adresse à toutes les autorités de poursuite pénale (y compris aux ministères publics et aux tribunaux ordinaires), le législateur garanti cependant que les mécanismes de protection au titre de la culture juste déploient leur effet dans tous les cas, notamment lorsque l'autorité de poursuite pénale a connaissance, peu importe comment, d'un compte rendu d'événement (p. ex. par l'entremise de tiers ou par hasard, en particulier au détour de la consultation des pièces d'un dossier). Même s'il y a peu de chance pour que cela se produise dans la réalité, il est essentiel pour le bon fonctionnement du système de comptes rendus que les notifiants aient confiance dans les mécanismes de protection au titre de la culture juste, y compris pour les cas rares.

Il faut ensuite que l'événement soit susceptible de présenter un risque important pour la sécurité aérienne au sens de l'art. 4, par. 1 du règlement (UE) n°376/2014. En application de l'art. 4, par. 1, point

a) viii) dudit règlement, les auteurs de comptes rendus d'événements liés à la sûreté peuvent également être exonérés de poursuites. Les comptes rendus d'événements survenus dans l'aviation mais qui n'ont pas de rapport avec la sécurité aérienne ne relèvent pas du règlement européen et il n'est, de ce fait, pas possible de renoncer à toute poursuite. Par exemple, une personne dont on aurait appris par un compte rendu d'événement qu'elle a piloté un aéronef portant des marques fausses ou falsifiées, ou ne portant pas les marques prescrites resterait rigoureusement passible de poursuites en vertu de l'art. 89 LA, même si la faute est légère.

Troisièmement, la renonciation à toute poursuite pénale suppose que le compte rendu ait été adressé dans le délai imparti, ce qui à la fois renforce le délai de compte rendu visé à l'art. 4, par. 7 du règlement (UE) n°376/2014 et maintient l'exonération de poursuites dans les limites du raisonnable. À la différence de ce que prévoit le règlement (UE) n°376/2014, le critère du délai est étendu aux comptes rendus volontaires visés à l'art. 5 du règlement (UE) n°376/2014. Dans le contexte de la renonciation à toute poursuite pénale, il serait inopportun de traiter différemment les déclarations obligatoires et les déclarations volontaires. Il est tout autant important que les événements dont le compte rendu est facultatif soient signalés sans délai. Il y va de la mise en œuvre rapide des mesures de sécurité. Subordonner la renonciation à toute poursuite pénale au respect d'un certain délai agit comme une incitation à notifier sans tarder les comptes rendus volontaires. On remarquera cependant que l'art. 4 du règlement (UE) n°376/2014, qui porte sur les comptes rendus obligatoires, ratisse tellement large qu'il ne doit pas y avoir beaucoup d'événements dont la notification n'est pas obligatoire et qui relèvent du droit pénal (administratif).

Enfin, cinquième condition à remplir, l'exonération de poursuites se justifie uniquement dans des cas de peu de gravité, soit les cas qui n'entrent pas dans la définition de l'art. 16, par. 10 du règlement (UE) n°376/2014 (cas hors cas graves). La formulation retenue dans le projet de révision LA paraît un peu lourde comparée à la limpidité de l'expression courante (cas de peu de gravité). Mais elle découle directement de la structure du règlement UE qui ne décrit que les cas graves.

Les conditions de la renonciation à toute poursuite pénale sont examinées en principe à la lumière des comptes rendus d'événements. Une procédure peut être engagée lorsque cet examen montre indubitablement que les conditions de l'art. 91^{ter}, al. 1 ne sont pas réunies. La procédure sera classée dans le cas contraire. En vertu de l'art. 8, al. 1, CPP et du principe *lex specialis derogat legi generali*, ces dispositions prévalent sur les normes du CPP et du DPA.

Comme on l'a exposé au ch. 1.19.1 *supra* et dans les commentaires de l'art. 20, al. 3, LA (suppression de la norme de délégation), il est prévu, à la faveur d'une première révision de l'OSAv, de mieux enraciner la renonciation à toute poursuite pénale dans la procédure pénale administrative, laquelle serait limitée, dans le cadre étroit de la norme de délégation actuelle, aux notifiants. Cette modification aurait un caractère temporaire et les dispositions correspondantes de l'OSAv seraient abrogées à la suite de l'entrée en vigueur de l'art. 91^{ter} LA dans le cadre d'une nouvelle révision de l'OSAv.

Al. 2

Interdiction d'exploiter des informations

Le droit de ne pas s'auto-incriminer n'est absolu selon la jurisprudence que dans les procédures du noyau dur du droit pénal. En l'occurrence, les principes applicables au noyau dur du droit pénal seraient aussi étendus aux procédures de droit pénal accessoire et de droit pénal administratif ainsi qu'aux comptes rendus volontaires. Les autorités de poursuite pénale ne peuvent par conséquent pas exploiter les informations auto-incriminantes tirées de comptes rendus d'événements dans le cadre de procédures pénales ou pénales administratives, peu importe que la faute soit grave ou de peu de gravité. Les notifiants sont ainsi protégés contre les suites des informations communiquées dans les comptes rendus d'événements, même lorsque les conditions de la renonciation à toute poursuite pénale conformément à l'al. 1 ne sont pas remplies (p. ex. lorsque le compte rendu a été déposé hors du délai imparti ou que l'autorité de poursuite pénale a eu vent de l'événement par d'autres sources).

En revanche, les informations à charge contre des tiers contenues dans des comptes rendus d'événements sont exploitables dans le cadre de procédures pénales ou pénales administratives. L'approche retenue diverge de la teneur du règlement (UE) n°376/2014 dont l'art. 16, par. 6, point 2, admet qu'une procédure pénale puisse être engagée dans les cas graves mais interdit formellement, à l'art. 15, d'exploiter les informations contenues dans les comptes rendus d'événement. Cette approche est cependant inappropriée. Les prévenus sont ainsi « condamnés » à des procédures fastidieuses. C'est ce à quoi les prévenus s'exposent, en particulier dans le droit pénal accessoire et le droit pénal administratif. La conception européenne est de plus en porte-à-faux avec l'effet indirect de l'interdiction d'exploiter la preuve (encore que celle-ci n'ait pas un caractère absolu). Comme on l'a dit, les réserves en faveur du droit national et le partage des compétences consacré par le droit européen laissent une marge de manœuvre législative.

La renonciation à toute poursuite pénale figurant à l'al. 1 et l'interdiction d'exploiter des informations visées à l'al. 2 font double emploi jusqu'à un certain degré. Ce doublon est en partie inévitable : au risque de nous répéter, il importe pour le bon fonctionnement du système de comptes rendus que les personnes et milieux concernés aient confiance dans l'efficacité du mécanisme de protection. Le chevauchement des mécanismes de protection qui veut dire aussi simplification du texte de loi garantit la protection des notifiants et des personnes citées dans les comptes rendus dans les cas de figure les plus divers et la clarté de la réglementation. Il faut également garder à l'esprit que les mécanismes de protection portés par le règlement (UE) n°376/2014 reposent à la fois sur l'interdiction d'exploiter des informations et la renonciation à toute poursuite pénale. En ne mettant pas en œuvre ce principe, la Suisse s'éloignerait inutilement de la philosophie du règlement et de son engagement à reprendre autant que possible l'acquis communautaire dans le cadre de l'accord sur le transport aérien avec l'UE. Cela lui vaudrait très probablement une constatation de non-conformité dans le cadre de l'audit de standardisation de l'AESA concernant le système aéronautique suisse et sans doute une confrontation aigüe avec les institutions de l'UE.

Art. 93

L'art. 37 LA devient, à juste titre, l'art. 36a P-LA.

Art. 98, al. 1

Ne sont poursuivies par le Ministère public de la Confédération (MPC) que les infractions commises à bord d'un aéronef et toute autre infraction liée à l'aviation qui compromet la sécurité du transport aérien ou met en danger des personnes et des choses au sol. Sont visés en l'espèce uniquement les crimes et délits au sens de l'art. 10 CP⁹⁵.

La proposition de modification reprend les objectifs de la motion mais en les formulant de manière générale. Les expressions accidents d'aviation et incidents graves qui figurent dans la motion sont reprises dans la formulation proposée. Par la modification proposée à l'art. 98 LA, toutes les infractions à la loi sur l'aviation, sauf à l'art. 91 LA, relèvent de la juridiction fédérale, quel que soit le lieu de l'infraction.

Cette disposition est susceptible de s'appliquer dans les cas suivants (liste non exhaustive) :

Infractions commises à bord :

- Actes qui entraînent la mise en danger d'une personne ou l'atteinte à la propriété d'autrui : perte de contrôle, chute, rapprochement dangereux en vol (Airprox), collision en vol ou au sol avec un autre aéronef ou avec un obstacle (art. 237 CP, art. 90 LA, art. 125 CP, art. 117 CP, etc.), notamment
 - erreur de pilotage ;
 - préparation lacunaire du vol, ou

⁹⁵ RS 311.0.

- incident provoqué par les agissements de passagers ou de membres de l'équipage de cabine,
- violation d'une interdiction de circuler décrétée par le Conseil fédéral (art. 88 LA) ;
- pilotage d'un aéronef portant de fausses marques (art. 89 LA) ;
- membre d'équipage en service à bord pris de boisson ou se trouvant sous l'influence de narcotiques ou de substances psychotropes (art. 90^{bis} LA) ;
- autres délits commis à bord d'un avion (p. ex. détournement).

Infractions commises au sol :

- Actes qui entraînent la mise en danger d'une personne ou l'atteinte à la propriété d'autrui : perte de contrôle, chute, Airprox, collision en vol ou au sol avec un autre aéronef ou avec un obstacle (art. 237 CP, art. 90 LA, art. 125 CP, art. 117 CP, etc.), notamment
 - En prévision du vol, notamment
 - faute d'un mécanicien ou sabotage, ou
 - culpabilité d'organisation d'une entreprise, p. ex. d'une compagnie aérienne (engagement d'un pilote qui ne possède pas de licence, etc.)
 - Durant le vol, notamment
 - Attaques au laser dirigées contre des pilotes ;
 - Pilotage d'un drone/d'un modèle réduit d'avion ;
 - Instructions d'un employé de Skyguide ;
 - Instructions d'un instructeur de vol à son élève, ou
 - Abattre un avion
- Violation au moyen d'un drone/d'un modèle réduit d'avion d'une interdiction de circuler décrétée par le Conseil fédéral (art. 88 LA) ;
- Membre d'équipage en service pris de boisson ou se trouvant sous l'influence de narcotiques ou de substances psychotropes lors de la préparation du vol (art. 90^{bis} LA) ;
- Cyberattaques sur Skyguide ou d'autres systèmes essentiels pour la sécurité aérienne.
- Menaces d'attentat à la bombe contre un avion ou un aéroport, susceptibles d'avoir des implications pour la sécurité aérienne,

Art. 100^{ter}

Actuellement, les contrôles visant à déterminer si une personne est prise de boisson ou se trouve sous l'influence de narcotiques ou de substances psychotropes ne sont admis que pour les membres d'équipage. L'art. 100^{ter}, al. 1, P-LA élargit le cercle des destinataires en incluant le personnel intervenant dans l'exploitation, les services de sauvetage et de lutte contre l'incendie et l'entretien de l'aérodrome, les personnes non accompagnées travaillant sur l'aire de mouvement ou sur d'autres zones opérationnelles de l'aérodrome. Les catégories de personnes à contrôler en cas de soupçon sont énumérées aux let. a à c. Les let. b et c sont calquées sur la législation de l'UE. Alors que la let. b vise le personnel aéroportuaire ordinaire qui exerce une activité côté piste, la let. c vise avant tout les personnes externes actives sur l'aéroport.

L'art. 100^{ter} P-LA n'exclut pas tout contrôle en cas de suspicion de consommation de substances psychoactives et de médicaments. Les appareils et procédés de tests sont cependant réputés peu fiables et leurs résultats sont sujets à caution. Sans compter que l'éventail des substances psychoactives disponibles évolue en permanence, de sorte que les appareils de test courants ne sont pas toujours à jour. En l'état, il est préférable de renoncer à effectuer ce type de contrôles.

Ne concerne que le texte allemand. L'al. 5 a dû être en outre adapté en raison de la modification du cercle de destinataires à l'al. 1.

Les règles relatives à la réalisation des contrôles de l'alcoolémie des membres d'équipage sont déjà définies à l'al. 5. L'al. 6 précise que les contrôles de l'alcoolémie des destinataires visés à l'art. 100^{ter}, al. 1, let. b et c, P-LA sont réalisés en appliquant par analogie le droit de la circulation routière. Les dispositions du droit de la circulation routière s'appliquent également aux conséquences pénales ou

administratives lorsque l'infraction a été constatée dans l'espace public. En revanche, le droit de la circulation routière ne s'applique pas sur les aires de mouvement d'un aéroport et les suites prévues par le règlement d'aéroport (système à points, retrait du laissez-passer d'aéroport, etc.). Il n'est donc pas nécessaire de prévoir d'autres dispositions d'exécution dans la LA ou dans les ordonnances.

Art. 107a, al. 3, let. b^{bis}

Al. 3

Les organismes de conception ne figurent actuellement pas dans la liste des personnes morales dont l'OFAC est habilité à traiter les données. La liste est donc complétée en conséquence à la faveur de la présente révision (art. 107a, al. 3, let. b^{bis}, P-LA).

L'OFAC assume de nouvelles tâches en ce qui concerne la surveillance du marché des aéronefs sans occupants. De nouveaux acteurs de l'aviation seront également impliqués.

À cet égard, la nouvelle réglementation proposée dans le cadre de la présente révision autorise le traitement des données des fabricants, mandataires, importateurs et distributeurs entrant dans la définition des opérateurs économiques au sens de l'art. 3, point 17 du règlement délégué (UE) 2019/945. Les « acteurs économiques » précités font leur apparition dans la révision de LA à l'art. 107a, al. 3, let. g, P-LA.

Art. 107c

Cette disposition introduit dans la LA une nouvelle base légale régissant l'utilisation des données biométriques (voir al. 1).

Ces contrôles au moyen de données biométriques ne peuvent s'exercer que si le personnel de l'exploitant d'aéroport et des entreprises de transport aérien ainsi que les passagers ont donné leur consentement explicite (voir al. 2). Avant de donner leur consentement, les personnes concernées doivent être informées par écrit de leurs droits et notamment de l'utilisation qui sera faite des données biométriques. Il doit être possible de révoquer en tout temps le consentement, la révocation entraînant l'effacement définitif des données.

Le recours aux données biométriques se veut une alternative aux formalités de contrôle de sûreté aux automates (dans le cadre notamment de l'enregistrement des bagages, de l'enregistrement, du contrôle des cartes d'embarquement).

Les aéroports ou les entreprises de transport aérien qui traitent ces données pour accomplir leurs tâches répondent également de la protection (voir l'art. 7 LPD) et partant de la sécurité des données (art. 8 LPD).

La disposition exige d'obtenir au préalable l'accord de la personne soumise aux contrôles et lui donne le choix (entre la procédure usuelle avec présentation de documents physiques et la nouvelle procédure basée sur les données biométriques), ce qui permet d'avoir un mode de traitement des données transparent et défini par les usagers. On estime également que l'utilisation des données biométriques permettra d'accélérer les formalités de contrôle d'accès sur les aéroports.

Art. 107d

Titre marginal

Cet article ayant pour objet une restriction au principe de la transparence dans le contexte de l'activité de surveillance de l'OFAC, le titre marginal doit être à ce titre complet et transparent puisqu'il n'est question d'« information » en tant que telle qu'au premier alinéa. D'où la formulation suivante du titre marginal : « Information relative à l'activité de surveillance et restrictions ».

Al. 1

Cet alinéa énonce de manière générale que l'OFAC informe périodiquement le public de son activité de surveillance. C'est déjà le cas aujourd'hui, à l'instar du rapport annuel de l'OFAC sur la sécurité⁹⁶, sans que cela ne figure nulle part noir sur blanc.

Al. 2

Cette disposition limite, en vertu de l'art. 4 LTrans, le champ d'application du principe de transparence. Il s'agit de garantir que l'OFAC reçoive toujours des entreprises et des particuliers sur lesquels il exerce sa surveillance les informations utiles au maintien de la sécurité aérienne. Cet article est à l'aviation civile ce que l'art. 14 LCdF (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2000) est au trafic ferroviaire. Sa portée en application du principe de proportionnalité (l'étendue des restrictions ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire) est à maints égards moindre que celle de l'art. 14 LCdF.

Al. 2, let. a

Dans son rôle d'autorité de surveillance, l'OFAC a intérêt à disposer d'une image aussi complète et fidèle que possible des erreurs et dangers, sans quoi il ne pourrait pas identifier les dangers et prendre les mesures propres à atténuer les risques associés. Il convient dès lors d'éviter tout ce qui pourrait

⁹⁶ Rapports annuels de l'OFAC [Rapports annuels \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/fr/content/dam/foac/rapports-annuels) (état : 28.08.2024).

inciter les entreprises et les particuliers à garder des informations de sécurité pour eux. Or, une entreprise qui doit redouter de passer auprès du public pour une entreprise particulièrement à risque si elle signale des situations critiques ou un particulier qui risque de perdre la confiance du public et de ruiner sa réputation auront par expérience tendance à faire de la rétention d'informations. D'autant plus qu'il est peu probable, dans les conditions actuelles, qu'une entreprise qui manquerait à l'obligation légale d'adresser un compte rendu d'événement soit inquiétée. Il ne suffit pas d'instaurer une obligation légale de compte rendu pour que l'OFAC reçoive toutes les informations de sécurité. Il faut également instaurer des mesures d'accompagnement. Ceci vaut aussi pour le rail. Les rapports d'audit et d'inspection rédigés par les experts techniques sont souvent parsemés de détails techniques destinés à des professionnels et dont le profane peine généralement à comprendre la signification. Certains comptes rendus, comme ceux qui concernent la sûreté de l'aviation, peuvent faire état de vulnérabilités ou de lacunes du système et être exploités par des personnes animées par des motivations terroristes ou criminelles pour planifier un attentat ou d'autres actes passibles de sanctions pénales (comme les cyberattaques).

Le champ d'application de la LTrans doit dès lors être restreint autant qu'il faudra pour répondre à l'intérêt public d'un niveau de sécurité aérienne aussi élevé que possible. Par « sécurité », on entend à la fois la sécurité aérienne et la sûreté de l'aviation. L'exception ne porte que sur la catégorie de rapports relatifs à l'activité de surveillance au sens étroit (soit rédigés essentiellement par la division de l'OFAC en charge de la sécurité). Il est donc souhaitable et possible, en application du principe de proportionnalité, de la circonscrire encore davantage sur la base du critère suivant : une exception n'est tolérée que si la divulgation d'informations risque de nuire à la bonne exécution des tâches de surveillance de l'OFAC. Bien que le domaine de l'aviation ait pour le moins autant besoin d'exceptions que le domaine particulièrement technique des chemins de fer (qui fait également partie des transports publics), le législateur a introduit ici une restriction supplémentaire par rapport à la teneur de l'art. 14 LCdF. Cette restriction qui place la barre encore plus haut (mais qui est une exigence justifiable) montre si besoin était que le législateur prend le principe de la transparence très au sérieux et ne le restreint que si cela est absolument nécessaire sur le plan professionnel et technique.

L'accès aux documents officiels qui ne concernent ni la sécurité technique ni la sécurité de l'exploitation, par exemple les documents concernant des subventions publiques, n'est pas restreint avec cette formulation. En outre, restriction supplémentaire par rapport à l'art. 14 LCdF, le législateur n'a prévu aucune autre exception pour les documents officiels, pour autant qu'ils contiennent des données personnelles qui concernent la sécurité technique ou la sécurité opérationnelle. L'OFAC estime que les restrictions prévues par la LTrans pour les données personnelles se suffisent à elles-mêmes et qu'il n'est nul besoin d'introduire de nouvelles limitations plus spécifiques. Si leur divulgation répond à un intérêt public prépondérant, l'OFAC peut du reste choisir de les publier en application de l'art. 36, al. 3, LPD.

On soulignera enfin que, nonobstant les exceptions énumérées dans la LTrans, la disposition proposée à sa raison d'être puisqu'il n'est pas question d'entrave à l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs (art. 7, al. 1, let. b, LTrans). L'OFAC, en tant qu'autorité de surveillance, ne peut pas prendre de mesures fondées sur les risques (ou les décrire et les désigner concrètement) tant qu'il ne dispose pas de toutes les informations utiles.

Al. 2, let. b

Les événements, incidents graves et accidents impliquant des aéronefs avec occupants ou sans occupants qui relèvent de l'art. 4 du règlement (UE) n° 376/2014 doivent être signalés via le portail de compte rendu de l'UE à l'OFAC dans les 72 heures. Conformément à l'art. 141a, let d, OSAv, quiconque enfreint cette obligation de compte rendu est passible des sanctions prévues à l'art. 91, al. 1, let. i, LA.

Comme exposé au ch. 1.19 Mise en œuvre de la culture juste, le règlement (UE) n° 376/2014 vise à améliorer la sécurité aérienne par la notification, la collecte, le stockage, la protection, l'échange, la diffusion et l'analyse d'informations pertinentes pour la sécurité de l'aviation civile. Ici aussi, on renverra au commentaire de l'al. 2, let. a *supra* : d'éviter tout ce qui pourrait « inciter » les entreprises et les particuliers à garder des informations de sécurité pour eux. Ils doivent donc avoir la garantie que leurs

informations ne seront exploitées qu'aux fins prévues. À cet effet, les modifications exposées au ch. 19.1 sont intégrées dans LA.

Le règlement (UE) n° 376/2014 est entré en vigueur pour la Suisse le 15 mai 2016, après que son intégration dans l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien a été entérinée par le Comité mixte Suisse-UE des transports aériens. Les dispositions de ce règlement européen ressortissent au droit international public et sont de ce fait d'application directe en Suisse (« *self-executing* »). Elles priment les dispositions nationales. Or, la doctrine et la jurisprudence n'ont pas encore clarifié (du moins pas de manière définitive) dans quelle mesure un règlement de l'UE peut tomber sous le coup de l'art. 4 LTrans en tant que « dispositions spéciales » réservées. D'autant plus que, formellement, si l'on fait une interprétation grammaticale, sont réservées à l'art. 4 LTrans les dispositions spéciales d'*autres lois fédérales*. Les dispositions concernant les comptes rendus d'incidents constituent une *lex specialis* et s'apparentent *mutatis mutandis* aux « dispositions spéciales » qui demeurent réservées au sens de l'art. 4 LTrans.

Autrement dit, afin de préciser que la LTrans ne s'applique pas aux comptes rendus d'événements reçus par l'OFAC en application du règlement (UE) n° 376/2014, il est d'autant plus nécessaire aujourd'hui de prévoir expressément une disposition spéciale dans une « autre » loi fédérale, ici la LA pour le domaine de l'aviation. La clarté et la transparence exigent de le préciser expressément au nouvel art. 107c, al. 2, let. b, P-LA.

Al. 2, let. c

L'application de la LTrans est ici restreinte dans un troisième domaine qui ne concerne toutefois pas l'OFAC mais le SESE. On renverra ici pour l'essentiel aux commentaires du ch. 1.23.2 *infra*. Les précisions suivantes s'imposent néanmoins :

Le SESE est compétent pour enquêter sur des événements spécifiques. Il ne s'agit pas d'une autorité de surveillance et aucune obligation générale de surveillance ne lui incombe. Les conclusions des enquêtes sont publiées, ne sont pas assimilables à des décisions et ne limitent ou ne retirent aucune obligation ni aucun droit à des personnes ou à des organisations. Limiter le principe de la transparence constitue par conséquent ici une mesure proportionnée. L'intérêt public que revêtent des enquêtes de sécurité de qualité assorties de mesures de prévention efficaces l'emporte sur l'intérêt du public à la divulgation de documents officiels sur lesquels se fondent les rapports de sécurité du SESE. Cela vaut aussi pour les enquêtes terminées et les procédures en cours en lien avec des demandes au titre de la LTrans.

La consultation des dossiers est régie en détail et de manière complète dans l'OEIT pour tous les services essentiels au bon fonctionnement de l'État de droit et pour les milieux et personnes directement concernés. Cela vaut aussi pour la coordination des actes d'instruction et documents avec les autorités de surveillance et les autorités pénales.

Art. 108b

L'art. 108b LA en vigueur établit les principes relatifs à la vérification aussi bien ordinaire que renforcée des antécédents. Il décrit les exigences, les services tenus d'effectuer des vérifications d'antécédents, l'étendue de la vérification et précise qu'elle ne peut être effectuée qu'avec le consentement de la personne qui en est l'objet. Par ailleurs, le pouvoir de décision des exploitants d'aéroports est établi à l'al. 3, avec le consentement. Les normes de l'UE⁹⁷ relatives aux vérifications ordinaires des antécédents étant d'application directe et suffisamment précises, la LA se bornera à l'avenir à compléter dans la mesure

⁹⁷ Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/103.

où cela est nécessaire les dispositions du droit européen relatives aux vérifications renforcées des antécédents. Dans ce contexte, le titre marginal est adapté, signifiant que les art. 108*b* à 108*i* P-LA ne portent que sur les vérifications renforcées des antécédents.

Al. 1 et 2

L'art. 108*b* LA est entièrement révisé et dispose que les vérifications renforcées des antécédents visent à déterminer si une personne qui exerce une activité sensible représente un risque de sûreté pour l'aviation.

La liste des services chargés de procéder à la vérification renforcée des antécédents de leur personnel de sûreté est déplacée à l'art. 108*b*, al. 2, P-LA. Dans le projet de révision, l'étendue de la vérification disparaît de l'al. 2 et figure désormais à l'al. 3.

La mise en œuvre de vérifications renforcées des antécédents du personnel de sûreté aérienne incombe aux organes fédéraux concernés au sens de l'art. 5, let. i, LPD (exploitants d'aéroports et prestataires de services de navigation aérienne) et à différents acteurs privés et publics assumant des tâches en lien avec la sûreté de l'aviation (p. ex. entreprises de transport aérien, fournisseurs d'approvisionnement de bord et de fournitures destinées aux aéroports, entreprises de fret et de courrier). Le projet de révision réunit ces acteurs sous l'appellation « services responsables ». Le droit de l'UE ne dit pas à qui il incombe, au sein de chaque pays, de réaliser les vérifications renforcées des données et de traiter les données correspondantes, raison pour laquelle une précision s'impose dans la LA.

Al. 2, let. a à d

La liste de l'al. 2 énumère les catégories de personnes qui doivent subir une vérification *renforcée* de leurs antécédents.

Dans le cadre du présent projet de révision, de nouvelles catégories sont insérées aux let. c et d :

Le personnel de Skyguide et des personnes externes à l'entreprise possèdent un badge ou des clés qui leur donnent accès à des locaux sensibles. Skyguide estime que cette situation comporte un risque résiduel de menace interne (*insider*). Ces personnes devraient par conséquent être soumises à une vérification *renforcée* de leurs antécédents. L'art. 108*b*, al. 2, let. c, P-LA donne le pouvoir à Skyguide de mettre en œuvre directement la vérification.

Le projet de révision prévoit d'insérer une norme générale selon laquelle le personnel assumant des tâches en lien avec la sûreté de l'aviation doit subir une vérification *renforcée* de ses antécédents lorsque cela est prévu par les prescriptions nationales ou internationales (p. ex. le droit européen relatif à la sûreté de l'aviation). Sont visés en l'espèce les cas suivants :

- En vertu du point 11.1.2 b) du règlement d'exécution 2022/1174, les *responsables de la sûreté (security managers)* doivent se soumettre tous les ans à une vérification *renforcée* de leurs antécédents. Sont concernés, outre les responsables de la sûreté des aéroports et des transporteurs aériens, les responsables de la sûreté des entreprises de fret et de courrier, des prestataires de services de navigation aérienne, des fournisseurs d'approvisionnement de bord et des fournisseurs de fournitures destinées aux aéroports.
- Par expérience, il n'est pas exclu que le droit européen soit adapté ultérieurement pour étendre la vérification *renforcée* des antécédents à d'autres catégories de personnes.
- Le droit européen permet dans certains cas aux États de déterminer si une catégorie de personnes doit subir une vérification *ordinaire* ou *renforcée* des antécédents. Sont visées les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté *ailleurs* que dans une zone de sûreté à accès réglementé, les personnes disposant d'un accès non accompagné au fret aérien et au courrier aérien, au courrier des transporteurs aériens et au matériel des transporteurs aériens, aux approvisionnements de bord et aux fournitures destinées aux aéroports qui ont fait l'objet des contrôles de sûreté requis ou les personnes qui travaillent dans des secteurs où la cybersécurité joue un rôle important⁹⁸. L'OMSA précisera le genre de vérification (*ordinaire* ou *renforcée*) à laquelle ces catégories de personnes devront se soumettre. Selon l'analyse actuelle des risques, une vérification *normale* des antécédents est exigée pour les catégories de

⁹⁸ Points 11.1.2, a) à c) du règlement d'exécution (UE) 2019/1583 de la Commission du 25 septembre 2019.

personnes pour lesquelles il y a un droit d'option. Si la situation devait changer en raison de l'évolution de la menace, elles pourraient passer au régime de vérification *renforcée* des antécédents.

Al. 3, 4 et 5

La LA en vigueur ne décrit pas entièrement l'étendue de la vérification renforcée des antécédents. Pour connaître la différence par rapport à une vérification ordinaire des antécédents, il faut s'en remettre au droit de l'UE⁹⁹. Par souci de clarté et de précision, l'étendue de la vérification renforcée, notamment l'obligation d'évaluer des informations supplémentaires compte tenu de l'activité de la personne concernée, figure désormais à l'al. 3. Le droit européen¹⁰⁰ exige que la vérification comprenne le contrôle de l'extrait de casier judiciaire et des emplois, des études et des interruptions au cours des cinq dernières années.

L'art. 107a LA régit le traitement des données et en particulier le traitement des données sensibles. Actuellement, cet article se suffit à lui-même, y compris en ce qui concerne l'exécution de vérifications renforcées des antécédents. Ce n'est plus le cas avec la liste augmentée des services responsables visés à l'art. 108b, al. 2, P-LA : son champ d'application n'englobe pas par exemple les entreprises assumant des tâches en lien avec la sûreté du fret aérien ou les fournisseurs d'approvisionnement. Aussi, le projet de révision (art. 108b P-LA) confère explicitement à ces acteurs le pouvoir de traiter les données nécessaires. Un risque de sûreté peut être identifié sur la base d'informations concernant la vision du monde, la santé ou les antécédents pénaux. Afin que les services responsables puissent intégrer ces informations dans leur évaluation finale, si tant est qu'elles soient en leur possession, ils sont autorisés à traiter les données personnelles sensibles au sens de l'art. 5, let. c, ch. 1, 2 et 5, LPD.

En conséquence, la disposition qui stipule qu'une vérification des antécédents ne peut être effectuée qu'avec le consentement exprès de la personne qui en est l'objet est repoussée à l'al. 5.

Le pouvoir de décision des exploitants disparaît de l'al. 3 pour être inséré dans un nouvel art. 108f P-LA.

Art. 108c

Titre marginal

L'art. 108c, P-LA régit, outre la transmission de données par les services responsables, le traitement des données par la police cantonale. Ce que précise le titre marginal (« 2. Traitement des données par les polices cantonales »).

Al. 1

Les services responsables n'ayant pas d'accès direct à toutes les informations liées à la sûreté de l'aviation civile, les polices cantonales restent compétentes pour établir le risque de sûreté dans le cadre de la vérification renforcée des antécédents : actuellement, l'entreprise de transport aérien ou l'exploitant d'aéroport peut s'adresser à la police cantonale compétente et lui fournir les données de la personne faisant l'objet d'une vérification. Cette réglementation date d'une révision de la MPT à une époque où les exploitants d'aéroports et les transporteurs aériens n'étaient pas encore tenus de collecter et d'examiner toutes les informations utiles. Selon cette législation, la police n'a à déterminer le risque de sûreté qu'au cas par cas. Or, ce n'est qu'après que le message sur la MPT a été adopté que l'UE a annoncé un changement de réglementation qui oblige les entreprises de transport et les aéroports à soumettre systématiquement leur personnel de sûreté à une vérification de leurs antécédents. Le droit

⁹⁹ Voir le point 11.1.3 d) du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/103.

¹⁰⁰ Voir les points 11.1.3 b) et c) du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/103.

national doit donc être adapté en conséquence et de dispositive la règle devient impérative, conformément au droit européen.

Les services responsables pour l'exécution de vérifications *renforcées* des antécédents, y compris ceux nouvellement insérés à l'art. 108b, al. 2, P-LA, doivent pouvoir s'adresser à la police cantonale compétente pour déterminer le risque de sûreté.

Les services responsables communiquent à la police les données personnelles utiles à la collecte et au contrôle des informations conformément à l'art. 108b, al. 3, P-LA.

Al. 2 à 6

Le droit européen ne spécifie pas les bases de données et les sources d'informations que les autorités sont censées consulter pour déterminer le risque de sûreté. Le point 11.1.3, d) du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/103, se borne à mentionner « les informations des services de renseignement et toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent et estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une personne à exercer une fonction qui requiert une vérification renforcée de ses antécédents ».

Conformément au principe de proportionnalité, ne sont traitées par les polices cantonales que les données absolument nécessaires pour déterminer le risque de sûreté. Actuellement, la LA indique que les polices cantonales compétentes peuvent relever des données dans le casier judiciaire des personnes concernées et requérir des renseignements auprès du Service de renseignement de la Confédération. Par ailleurs, la police vérifie d'ores et déjà si des informations en lien avec la sûreté concernant la personne concernée dans les bases de données de la police cantonale et de la Confédération. En revanche, les polices cantonales n'ont aujourd'hui pas accès aux systèmes d'information de l'Office fédéral de la police dans le cadre de l'évaluation du risque de sûreté de l'aviation, faute de base au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Les expériences faites ces deux dernières années montrent que l'accès au système d'information central sur la migration (SYMIC) du Secrétariat d'État aux migrations et au système d'information relatif aux documents d'identité (ISA) de l'Office fédéral de la police est nécessaire pour pouvoir identifier à coup sûr les personnes soumises à vérification. La liste minimale de sources à consulter qui figure à l'al. 2 est dès lors étoffée.

L'al. 3, let. a, autorise les polices cantonales compétentes à s'adresser au MPC et aux ministères publics cantonaux, pour récolter d'autres renseignements utiles. Une telle démarche s'impose lorsque l'extrait de casier judiciaire mentionne l'existence d'une procédure en cours sans en préciser les tenants et les aboutissants. La let. b porte sur le traitement de sources d'information publiques. Les informations recueillies sur les réseaux sociaux qui ne sont destinées qu'à un cercle déterminé de personnes ne sont pas réputées d'accès public et n'ont pas le droit d'être récoltées.

Les systèmes d'information et bases de données qui pourront être consultés ainsi que les modalités de la consultation seront détaillés par voie d'ordonnance (nouvelle norme de délégation de l'al. 6). À cet égard, il faudra au besoin adapter le droit sur lequel se fondent ces sources d'informations et de données.

Les modifications apportées par l'art. 108b, al. 2 et 3, P-LA ne visent pas uniquement à faciliter le travail d'évaluation du risque de sûreté par la police et garantir la qualité. Il s'agit aussi d'accroître la transparence et l'égalité juridique du traitement des données concernant les personnes contrôlées.

Les al. 3 et 4 LA en vigueur sont décalés plus bas (art. 108c, al. 4 et 5, P-LA) du fait de l'insertion du nouvel al. 3. Ces alinéas concernent le traitement des données provenant de services de police étrangers ainsi que les services responsables. Leur teneur demeure inchangée à ceci près que l'expression « services responsables » remplace l'expression « l'exploitant d'aéroport et à l'entreprise de transport aérien » puisque l'art. 108b, al. 2, P-LA intègre d'autres destinataires que ces deux entités. La révision précise l'étendue des données personnelles sensibles déjà traitées actuellement, par référence aux dispositions légales en matière de protection des données.

Art. 108d

Certaines polices cantonales souhaitent qu'un cadre et des critères d'évaluation clairs soient définis pour déterminer le risque de sûreté. À cette fin, le risque de sûreté est défini à l'art. 108d P-LA.

Au sens de l'art. 108d, al. 1, P-LA, il y a risque de sûreté lorsque les données récoltées permettent de douter que la personne concernée soit digne de confiance pour exécuter dûment l'activité sensible pour la sûreté de l'aviation. L'évaluation doit respecter le principe de proportionnalité et tenir compte des circonstances concrètes du cas d'espèce. Il y a lieu en particulier de tenir compte du rapport avec la sûreté de l'aviation des tâches exercées par la personne dont on vérifie les antécédents. Certaines informations de sûreté peuvent n'avoir aucune signification pour la sûreté de l'aviation compte tenu de l'activité exercée.

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) estime que les problèmes psychiques et les addictions représentent un risque majeur pour la sécurité (*safety*) plutôt que pour la sûreté (*security*). Plusieurs mesures visent à prévenir ces risques (p. ex. examens médicaux réguliers, formations). La vérification des antécédents est une mesure de sûreté qui vise à empêcher certains agissements comme placer un engin explosif dans un avion. Il convient par conséquent d'évaluer au cas par cas le risque de sûreté émanant d'une personne souffrant de dépendance ou atteinte dans sa santé psychique. Ce peut être éventuellement le cas lorsque la personne en question a déjà commis des délits qui pourraient avoir une incidence sur la sûreté du transport aérien. On saurait en revanche préjuger d'une personne atteinte dans sa santé psychique ou prisonnière d'une addiction qu'elle représente automatiquement un risque pour la sûreté.

L'art. 108d, al. 2, cite deux cas où il est permis de douter qu'une personne soumise à une vérification des antécédents soit digne de confiance. On renonce à détailler davantage l'évaluation du risque de sûreté au niveau de la loi. Ces critères d'évaluation figurent actuellement dans le programme national de sûreté de l'aviation (NASP) classé confidentiel. Ils se présentent en substance sous la forme d'une liste d'infractions. Il est prévu d'extraire la liste du NASP et de l'intégrer dans l'OMSA.

Art. 108e

En raison du nouvel art. 108d P-LA « Risque de sûreté », la disposition relative aux appréciations formulées par les organes de police compétents à l'intention des services responsables devient l'art. 108e P-LA. La disposition proposée précise que l'appréciation doit être motivée. En effet, la décision d'embaucher ou de ne pas embaucher dans la personne dont on vérifie les antécédents (ou de la maintenir ou non dans ses fonctions) revient au service responsable. Au pire, il faudra résilier les rapports de travail qui lient le service responsable et la personne en question. Or, une telle décision doit être dûment motivée, notamment dans les cas où le service responsable (exploitant d'aéroport et Skyguide) doit rendre une décision (obligation de motiver).

Afin d'éviter les doublons en Suisse, la police cantonale compétente doit pouvoir communiquer une appréciation négative aux polices cantonales qui, comme elle, sont chargées de déterminer le risque de sûreté (art. 108e, al. 2, P-LA).

Art. 108f

Depuis que la vérification *renforcée* des antécédents a été introduite, on s'est aperçu que les entreprises et autorités concernées statuaient sur le risque de sûreté en appliquant des processus parfois peu clairs et peu pertinents. L'art. 108f P-LA vise à élargir et à préciser les prescriptions relatives à la décision et à la protection juridique.

Al. 1

Comme on l'a déjà indiqué, il appartient au service responsable de décider si la vérification des antécédents est concluante ou non sur la base du risque de sûreté déterminé. Elles communiquent leur décision à la personne concernée. Vu la grande expertise des polices cantonales compétentes en matière d'évaluation des risques pour les personnes, les services responsables sont en principe tenus de suivre leurs appréciations et recommandations au sens de l'art. 108e, al. 1, P-LA. Toutefois, lorsque les services responsables détiennent d'autres informations de nature à modifier la décision, ils peuvent ignorer dans des cas exceptionnels les appréciations de la police. Il peut s'agir d'informations internes de sûreté dans le cadre des rapports de travail avec la personne dont on vérifie les antécédents, informations que ne possède pas entièrement la police.

Al. 2 à 4

Les exploitants d'aéroports conservent leur pouvoir de décision. La révision confère aussi ce pouvoir à Skyguide. Comme c'est le cas actuellement, il est statué par voie de décision sur demande de la personne concernée. Les autres services responsables sont des personnes morales de droit privé. La modification ou la résiliation des rapports de travail découlant d'une évaluation négative relève des dispositions du droit privé qui concernent le droit du travail.

Le nombre de dossiers à traiter dans le cadre de la vérification *renforcées* des antécédents est important. En ne considérant que les aéroports de Genève et de Zurich, la police cantonale genevoise a dû réaliser près de 7500 évaluations de la sûreté en 2022 contre près de 11 000 pour son homologue zurichoise. Les exploitants d'aéroports s'appuient sur les appréciations motivées de la police, notamment en cas de décision négative. Or, lorsqu'ils sont amenés à rendre une décision en fonction du résultat, négatif ou positif, de la vérification des antécédents, ils ne disposent pas de toutes les informations que la police a examinées. Il serait excessif d'exiger la transmission de toutes les informations aux services responsables sans compter que, dans le lot, figurent parfois des informations sensibles intransmissibles ou que ne peuvent pas être transmises de manière appropriée (p. ex. informations émanant des services de renseignements). C'est ce qui explique que la disposition proposée exige simplement que la décision de Skyguide soit sommairement motivée. L'art. 108f, al. 3, P-LA exige que la motivation sommaire comprenne au moins les motifs des conclusions de la vérification et les conséquences (p. ex. résiliation des rapports de travail). Au nom du droit d'être entendu, il est précisé que la personne concernée a accès aux pièces du dossier sur demande adressée à l'autorité compétente pour la pièce considérée (art. 108f, al. 4, P-LA).

Art. 108g

En raison de la nouvelle logique interne du texte, la disposition prévoyant le renouvellement obligatoire de la vérification des antécédents a été décalée plus bas et insérée à l'art. 108g, P-LA. La teneur de l'article reste cependant inchangée. Le droit européen applicable fixe la périodicité du renouvellement des vérifications ordinaires et renforcées des antécédents. Celle-ci est fixée à douze mois¹⁰¹.

Art. 108h

Chaque État répond de l'exécution et de l'acceptation des vérifications des antécédents. Pour qu'une vérification des antécédents d'un autre État puisse être reconnue, il faut que son résultat soit vérifiable. L'art. 108h P-LA introduit la possibilité pour un pays membre de l'UE/de l'AELE de reconnaître les vérifications des antécédents effectuées en Suisse et que les personnes évaluées ont passées avec succès. L'autorité étrangère compétente ou les entreprises étrangères (p. ex. les exploitants d'aéroports, les entreprises de transport aérien, les entreprises de fret, les prestataires de services de navigation aérienne, etc.) — ces dernières dans la mesure où elles sont responsables de l'exécution de la vérification des antécédents conformément à leur organisation nationale — doivent donc pouvoir s'adresser aux organismes responsables conformément à l'art. 108h, al. 1. Elles doivent pouvoir demander qu'on leur remette une attestation de vérification renforcée des antécédents et les informations sur lesquelles ces vérifications s'appuient. Là aussi, le principe de proportionnalité s'applique en ce sens que les services responsables ne sont autorisés à transmettre que les informations strictement utiles à l'évaluation des antécédents.

Ces informations ne peuvent toutefois être transmises qu'avec l'assentiment exprès de la personne concernée et dans le respect des dispositions de la protection des données applicables à la transmission de données à l'étranger (art. 108h, al. 2, P-LA).

Art. 108i

L'art. 108i P-LA précise qu'il incombe au service responsable de supporter les frais encourus par la police cantonale compétente pour déterminer le risque de sûreté dans le cadre de la vérification *renforcée* des antécédents et pour établir la recommandation motivée.

¹⁰¹ Voir le point 11.1.7 du règlement d'exécution (UE) 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019.

II Disposition transitoire

Cette disposition (déclaratoire) indique que les nouvelles normes s'appliquent après leur entrée en vigueur aux procédures en suspens, mais pas aux procédures pendantes au fond devant un tribunal.

III Modification d'autres actes :

Art. 237, ch. 3, CP

Le rapport du Conseil fédéral « Culture de l'erreur : possibilités et limites de son ancrage juridique » affirme que dans le cadre de futurs projets législatifs sectoriels, l'abolition de certaines infractions de mise en danger prévues (notamment) par le noyau dur du droit pénal, en particulier dans l'aviation civile, mériterait d'être examinée¹⁰².

L'art. 237 du Code pénal suisse prévoit une infraction de mise en danger dont la jurisprudence a largement étiré la portée (encore que la jurisprudence récente du TF¹⁰³ pourrait la restreindre, ce qui reste encore à voir). En particulier les milieux de l'aviation concernés doutent de la nécessité de l'art. 237 CP sous l'angle de la politique criminelle et critiquent surtout le fait que le personnel aéronautique est plus exposé que d'autres catégories de personnes à des poursuites pénales en raison de la densité normative du droit aérien et du large recours aux équipements enregistreurs (qui plus est fréquemment prescrits par la législation). Cette critique peut aussi s'appliquer à divers titres aux autres modes de transports visés à l'art. 237 CP.

Cette critique n'est pas entièrement infondée. Premièrement, contrairement à ce que l'on pourrait supposer à première vue à la lecture de l'art. 237 CP, la jurisprudence ne considère pas la mise en danger du « système des transports publics » en tant que tel mais la vie et de l'intégrité corporelle des personnes qui participent aux transports publics. Il englobe ce faisant une grande partie des situations concrètes de mise en danger de la vie et de l'intégrité corporelle dans le transport et sa portée dépasse largement celle de l'infraction générale de mise en danger de l'art. 129 CP. La forte densité normative du droit aérien fait qu'il est relativement aisé de conclure, dans de nombreux cas de mise en danger, que celle-ci résulte d'une violation du devoir de diligence et tombe sous le coup de l'art. 237 CP. Compte tenu des risques inhérents au transport aérien, attendu que les personnes protégées par la norme participent en général volontairement au transport et vu l'art. 129 CP, l'art. 237 CP semble d'une rigueur excessive pour les fautes les moins graves. Un constat similaire s'applique aux autres modes de transport visés à l'art. 237 CP.

Certes, les dispositions générales du CP (art. 52 CP) donnent à l'autorité le pouvoir de renoncer à poursuivre les auteurs d'infractions de poursuites si la culpabilité et les conséquences de l'acte sont peu importantes. Cette disposition n'a toutefois pas pour but d'exclure de manière générale certaines infractions des poursuites pénales. L'art. 52 CP s'applique à la condition expresse que la culpabilité soit légère et que les conséquences (de l'infraction) soient minimales¹⁰⁴. On ne saurait dès lors invoquer cet article pour limiter de manière générale la portée de l'art. 237 CP.

Le nouveau ch. 3 de l'art. 237 CP vise à exonérer de poursuites pénales les personnes dont la faute est de peu de gravité et qui ont accompli tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour aider les enquêtes de sécurité menées par les autorités. Cette approche repose sur la

¹⁰² Culture de l'erreur : possibilités et limites de son ancrage juridique, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3463 (CAJ-E), 9 décembre 2022, FF 2022 776, en particulier ch. 6.3.1 (et 6.3.3).

¹⁰³ Voir l'ATF 149 IV 116 du 29 mars 2023.

¹⁰⁴ Culture de l'erreur : possibilités et limites de son ancrage juridique, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3463 (CAJ-E), 9 décembre 2022, ch. 6.2.1.

notion de culture juste et n'est pas conditionnée à la notification d'un compte rendu d'événement conformément au règlement (UE) n°376/2014. Il s'agit d'inciter les auteurs de dangers pour les transports publics à contribuer à la prévention de futurs incidents en assistant les enquêtes de sécurité. Par souci d'unité de l'ordre juridique, on entend par faute de peu de gravité un comportement qui déboucherait sur l'absence de poursuites au sens de l'art. 16, par. 6 en relation avec le par. 10 du règlement (UE) n°376/2014 (pour autant que toutes les conditions soient réunies). En cas de faute grave ou d'actes intentionnels, pas de régime de faveur pour les auteurs d'infraction.

Par enquête de sécurité des autorités, on entend l'enquête au sens de l'art. 2 OEIT, c'est-à-dire une enquête qui vise à établir les causes techniques, d'exploitation, humaines, organisationnelles et systémiques ainsi que les circonstances à l'origine d'un incident. Ces enquêtes en cas d'incident survenant dans le domaine de l'aviation, de la navigation maritime, des chemins de fer, du transport à câbles, des automobiles et des trolleybus sont menées par le SESE ou leurs homologues étrangers. Si aucune enquête de sécurité n'est menée par les autorités, il n'y a pas non plus de contribution systémique et publique à la prévention. En conséquence, les auteurs d'infraction ne peuvent pas non plus bénéficier d'un régime de faveur sur le plan pénal.

La pratique dira ce qu'il faut entendre par « efforts que l'on peut raisonnablement attendre » en fonction des particularités de chaque moyen de transport. Il y a lieu de porter une appréciation globale qui prenne en compte le comportement de l'inculpé immédiatement après l'incident (p. ex. respect des obligations de compte rendu) et la coopération à l'enquête de sécurité. S'agissant de l'obligation d'enquête et du fardeau de la preuve des autorités de poursuite pénale, il y a tout lieu de considérer que la jurisprudence prendra appui sur la thématique de la preuve des motifs légitimes et que les inculpés soient tenus de fournir dans une certaine mesure la preuve de ces efforts consentis. En restreignant la punissabilité à tous les modes de transport soumis à l'art. 237 CP, l'approche sectorielle du Conseil fédéral est précisée pour les transports publics en application du principe de l'égalité de traitement.

Puisque l'art. 237 CP concerne le délit de mise en danger et que l'infraction est réalisée uniquement en cas de mise en danger concrète de personnes, la révision ne porte atteinte que de manière minime, donc acceptable, aux intérêts des victimes impliquées à l'ouverture d'une procédure pénale.

Art. 46, let. d, ch. 3, LCJ

L'art. 46, let. d, ch. 3, de la loi sur le casier judiciaire informatisé VOSTRA (LCJ)¹⁰⁵ régit l'accès des polices cantonales au casier judiciaire informatisé VOSTRA (consultation en ligne) afin de déterminer le risque de sûreté dans le cadre de la vérification des antécédents visée à la LA. Puisque les art. 108b à 108i, P-LA ne portent que sur la vérification renforcée des antécédents, l'art. 46, let. d, al. 3, doit être amendé en conséquence. En raison de l'édiction de nouvelles normes dans la LA, il convient en outre de rectifier le renvoi.

Art. 10, al. 4, let. g, 11, al. 5, let. g et 12, al. 6, let. f, LSIP

Afin de permettre aux polices cantonales d'accéder aux données d'enquête stockées dans le système national d'enquête (SNE) géré par fedpol pour déterminer le risque de sûreté dans le cadre de vérifications renforcées des antécédents, il convient de modifier en conséquence les normes de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)¹⁰⁶, à savoir dans les dispositions relatives au système d'appui aux enquêtes de police judiciaire de la Confédération (nouvelle let. g à l'art. 10, al. 4, P-LSIP), dans les dispositions relatives au système de traitement des données relatives aux infractions fédérales (nouvelle let. g à l'art. 11, al. 5, P-LSIP) et dans les dispositions relatives au système de traitement des données relatives à la coopération policière internationale et intercantonale (nouvelle let. f à l'art. 12, al. 6, P-LSIP).

¹⁰⁵ RS 330

¹⁰⁶ RS 361

Art. 15, al. 1, let. n et 16, al. 2, let. s, LSIP

Outre qu'au SNE, les polices cantonales doivent aussi pouvoir avoir accès en ligne au système de recherches informatisées de police (RIPOL) et à la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS). À cet effet, une nouvelle lettre n est insérée à l'art. 15, al. 1, LSIP et une nouvelle lettre s à l'art. 16, al. 2, LSIP.

Art. 15*b*, al. 2^{bis}, LCdF

L'art. 24 OEIT (« Les renseignements fournis par une personne dans le cadre d'une enquête de sécurité ne peuvent être utilisés dans une procédure pénale qu'avec son accord ») est repris tel quel au nouvel al. 2^{bis}. Les art. 18*a* de loi sur les installations à câble¹⁰⁷ et 1, al. 4 de la loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI)¹⁰⁸ renvoient aux dispositions de la LCdF de sorte qu'aucune adaptation n'est requise ici.

¹⁰⁷ RS 743.01

¹⁰⁸ RS 747.201

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Délégation de la surveillance

L'OFAC conserve les mêmes prérogatives en matière de délégation des tâches de surveillance. Aucune conséquence n'est attendue.

3.1.2 Compétences de l'OFAC en matière de surveillance

Aucune incidence.

3.1.3 Enquête sur les accidents

Aucune incidence.

3.1.4 Modification des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation

Aucune incidence.

3.1.5 Plan sectoriel des transports (PSIA) et gestion des objets trouvés

Les dispositions relatives au PSIA n'ont aucune incidence ; il s'agit de transposer dans une loi spéciale un instrument de planification prévu par la loi sur l'aménagement du territoire.

3.1.6 Concession d'exploitation et droit des marchés publics

L'exception prévue au nouvel art. 36a, al. 5, P-LA précise que l'octroi d'une concession d'exploitation ne s'assimile pas à un marché public au sens de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP). L'autorité concédante est ainsi quitte de mener une procédure conformément à la LMP.

3.1.7 Maintien des aéroports nationaux dans leur état

La modification de l'art. 36a^{bis}, al. 2, P-LA (actuellement art. 37u) protège l'exploitation des aéroports de Genève et de Zurich contre des prescriptions qui viseraient à la restreindre ; ces prescriptions peuvent découler des dispositions existantes ou de nouvelles dispositions du droit fédéral.

3.1.8 Installations annexes

Il ne résulterait aucune charge supplémentaire pour l'OFAC du fait de devoir approuver les installations annexes puisque la législation en vigueur lui impose déjà de soumettre ces installations à un examen.

3.1.9 Zones réservées

La possibilité de définir aussi des zones réservées pour des périmètres ou des zones appelés à figurer dans le PSIA n'occasionnera pas une charge supplémentaire considérable pour l'OFAC. On estime en effet que le nombre de nouvelles zones réservées restera contenu.

3.1.10 Délégation de la fourniture de services de navigation aérienne à des prestataires de services de navigation aérienne étrangers

Par un découplage spatial des services de navigation aérienne et des données de trafic aérien requises à cet effet, il s'agit d'aboutir à une fourniture de services de navigation aérienne souples et évolutifs,

l'objectif étant d'adapter plus rapidement et plus efficacement les capacités de l'espace aérien en fonction de la demande trafic en Europe, laquelle varie fortement d'un endroit à l'autre et d'un instant à l'autre. Cette souplesse opérationnelle accrue devrait se traduire par un potentiel de rationalisation significatif et des services de navigation aérienne présentant un meilleur rapport coûts/efficacité.

3.1.11 Restrictions de la propriété foncière (plan des zones de sécurité)

La modification des règles de procédure occasionnera un léger surcroît de charges pour l'OFAC puisque la procédure d'approbation sera de son seul ressort. À l'inverse, le DETEC verra sa charge de travail légèrement diminuer puisqu'il ne sera plus compétent pour la délivrance des approbations.

3.1.12 Exonération des redevances de route du trafic obéissant aux règles de vol à vue (trafic VFR)

L'amendement de l'art. 49, al. 1, let. c., LA proposé par le Conseil fédéral n'a pas de conséquences sur le budget et la planification financière de la Confédération dans le sens où il constitue une continuation des pratiques actuelles et que les montants des subventions respectives y sont déjà prévus.

3.1.13 Conception et organismes de conception

La modification étant de nature purement rédactionnelle, elle n'aura aucune incidence.

3.1.14 Élévation de la limite d'âge des pilotes d'hélicoptères

En élevant la limite d'âge des pilotes d'hélicoptères dans le transport commercial de personnes et de marchandises, la Suisse déroge à des dispositions du droit international qu'elle est pourtant tenue d'appliquer.

En l'espèce, la proposition de modification de la loi sur l'aviation, en répondant à la volonté des motionnaires, déroge délibérément à l'accord sur le transport aérien malgré l'épée de Damoclès des mesures de protection brandies par l'UE. La Commission européenne a averti qu'elle prendrait des dispositions au cas où la Suisse édicterait des réglementations relatives à la limite d'âge des pilotes qui s'écarteraient des accords en vigueur. Ce genre de mesures saperaient l'accord sur le transport aérien qui fonctionne pourtant très bien. Pour permettre à sept pilotes d'hélicoptères (chiffre actuel) de continuer à voler en monopilote, le législateur prend le risque de mettre en péril l'accord sur le transport aérien et d'engager un conflit avec l'UE. Grâce à l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE, les transporteurs aériens suisses sont reliés à l'UE tandis que les acteurs de l'aviation suisse peuvent accéder sans entraves au marché de l'UE et sont logés à la même enseigne que leurs concurrents européens.

3.1.15 Extension aux aéroports des dispositions pénales en lien avec les droits des passagers

En tant qu'organisme compétent en la matière, l'OFAC peut contraindre les aéroports à respecter la réglementation applicable sur les droits des passagers en s'appuyant sur une procédure identique à celle utilisée dans le cas des transporteurs aériens, lesquels sont soumis à la même réglementation. Il en résulte une simplification des procédures et une réduction de la charge de travail de l'organisme compétent.

3.1.16 Augmentation du tarif des amendes dans le cadre de procédures pénales administratives contre des personnes morales en lien avec les droits des passagers

Le relèvement du plafond de l'amende permet de traduire en justice les entreprises lorsque le montant de l'amende va jusqu'à 10 000 francs, ce qui réduit considérablement la charge pour l'OFAC qui est quitte de procéder à de fastidieuses et coûteuses enquêtes préliminaires tandis que la procédure sera plus rapide.

3.1.17 Retrait de la concession

Aucune incidence.

3.1.18 Compétence juridictionnelle

L'extension de la compétence juridictionnelle portée par la présente révision constitue une tâche supplémentaire pour les autorités de poursuite pénale de la Confédération. La mise en œuvre de la motion contraindra le MPC et la police judiciaire fédérale à ajuster leurs ressources, l'ampleur de cet ajustement n'étant pour l'heure pas précisé.

3.1.19 Mise en œuvre de la culture juste

Art. 20 et 91^{ter} LA

Dans la plupart des cas, le MPC a vent d'un incident par un autre canal que les comptes rendus soumis en application du règlement (UE) n°376/2014. Autrement dit, les comptes rendus ne jouent qu'un rôle marginal dans les procédures pénales ordinaires si bien que la modification envisagée n'a pas d'incidence notable sur le nombre et l'instruction de ces procédures par le MPC.

Il n'y a aucune incidence sur les procédures pénales administratives de la compétence de l'OFAC puisque l'office applique déjà la culture juste.

Art. 237, nouveau ch. 3, CP

Le nouveau ch. 3 de l'art. 237 CP conduit a priori à une hausse des classements des procédures instruites par les autorités ordinaires de poursuite pénale de la Confédération. En outre, en vertu du principe qui veut que la loi la plus favorable s'applique (*lex mitior*) inscrit à l'art. 2, al. 2, CP, le projet aura pour effet de suspendre certaines procédures en cours.

3.1.20 Contrôles d'alcoolémie par l'exploitant d'aérodrome

Aucune incidence.

3.1.21 Traitement des données et droits d'accès

Les art. 107a, al. 3, let. b^{bis} et let. g, P-LA, permettent désormais de traiter les données personnelles concernant des organismes de conception et des fabricants, mandataires, importateurs et distributeurs d'aéronefs sans occupants.

3.1.22 Utilisation des données biométriques

Aucune incidence.

3.1.23 Dérogations à la loi sur la transparence

L'autorité pourra s'appuyer sur la nouvelle disposition de la LA pour les futures demandes au titre de la LTrans. Les longs échanges de correspondances et les procédures de conciliation devant le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence au sujet de l'interprétation de l'art. 107c, al. 2, LA ne seront plus qu'un lointain souvenir.

3.1.24 Vérification des antécédents du personnel de sûreté

L'accès en ligne aux sources de données de l'Office fédéral de la police et du Secrétariat d'État aux migrations conformément à l'art. 108c, al. 2, let. b, P-LA exige de modifier les systèmes d'information correspondants. Cela peut amener la police cantonale et les deux autorités fédérales à collaborer plus étroitement. Des collaborations seront nécessaires lorsque la police adressera des requêtes au MPC sur la base de l'art. 108c, al. 3, let. a, P-LA.

Le coût des vérifications renforcées des antécédents par la police pour les employés de Skyguide est évalué à 50 000 francs par an. Ces frais relèvent des frais de personnel et font partie de l'assiette de coûts utilisée pour déterminer le niveau des redevances facturées aux usagers.

3.2 Pour les cantons et les communes

3.2.1 Délégation de la surveillance

Les modalités et les conditions en vigueur de la délégation de la surveillance aux cantons et communes restent inchangées. Aucune conséquence n'est donc ici attendue.

3.2.2 Compétences de l'OFAC en matière de surveillance

Aucune incidence.

3.2.3 Enquête sur les accidents

Aucune incidence.

3.2.4 Modification des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation

Aucune incidence.

3.2.5 Plan sectoriel des transports (PSIA) et gestion des objets trouvés

Aucune incidence.

3.2.6 Concession d'exploitation et droit des marchés publics

Aucune incidence.

3.2.7 Maintien des aéroports nationaux dans leur état

Aucune incidence.

3.2.8 Installations annexes

Le fait que les installations annexes soient soumises à l'approbation de l'OFAC ne change rien ni pour les communes ni pour les cantons ; le droit en vigueur les contraint déjà à soumettre les demandes portant sur des installations annexes à l'examen de l'OFAC. La décision de l'OFAC étant contraignante pour les autorités cantonales d'approbation, ces dernières verront leur charge de travail réduite.

3.2.9 Zones réservées

Aucune incidence.

3.2.10 Délégation de la fourniture de services de navigation aérienne à des prestataires de services de navigation aérienne étrangers

Aucune incidence.

3.2.11 Restrictions de la propriété foncière (plan des zones de sécurité)

La charge de travail des cantons se trouve réduite puisque les oppositions ne doivent plus leur être adressées et qu'ils sont dès lors dispensés de mener des négociations ces dernières.

3.2.12 Exonération des redevances de route du trafic obéissant aux règles de vol à vue (trafic VFR)

Aucune conséquence.

3.2.13 Conception et organismes de conception

Aucune incidence.

3.2.14 Élévation de la limite d'âge des pilotes d'hélicoptères

Aucune incidence.

3.2.15 Extension aux aéroports des dispositions pénales en lien avec les droits des passagers

Aucune incidence.

3.2.16 Augmentation du tarif des amendes dans le cadre de procédures pénales administratives contre des personnes morales en lien avec les droits des passagers

Aucune incidence.

3.2.17 Retrait de la concession

Aucune incidence.

3.2.18 Compétence juridictionnelle

Les cas en rapport avec l'aviation qui, en vertu de la réglementation en vigueur, relèvent exclusivement des juridictions cantonales, ne sont généralement pas portés à la connaissance du MPC. Le MPC n'est donc pas en mesure d'estimer le nombre de cas qui lui seront soumis à la suite de la présente modification de la LA. On peut également penser que le MPC n'a actuellement pas connaissance de tous les cas qui sont en partie ou entièrement de la compétence de la Confédération. Une fois la motion mise en œuvre, toutes les procédures pénales en rapport avec l'aviation seront instruites par le MPC. Les cantons n'auront pratiquement plus à assumer de tâches de coordination. Le MPC travaillera directement avec la police cantonale dans les cantons où le ministère public cantonal n'y verra aucune objection. La collaboration avec certains cantons sur les dossiers en rapport avec l'aviation est d'ores et déjà bien huilée, de sorte que le ministère public cantonal n'a pas à intervenir.

3.2.19 Mise en œuvre de la culture juste

Art. 20 et 91^{ter} LA

Les mêmes considérations que celles exposées au ch. 3.1.18 pour le MPC s'appliquent aux autorités pénales cantonales. La présente révision prévoit cependant que la compétence de poursuivre des délits de droit aérien relevant du noyau dur du droit pénal ainsi que du droit pénal accessoire qui n'ont pas été commis à bord d'un aéronef sont également du ressort de la Confédération. En cas d'adoption du transfert de compétences, la mise en œuvre de la juste culture aux art. 20 et 91^{ter} n'aura guère d'incidence pour les ministères publics cantonaux et les tribunaux pénaux.

Le projet ne déploie aucun effet pour les communes puisque ces dernières sont dépourvues de toute compétence en la matière.

Art. 237, ch. 3, CP

Après l'entrée en vigueur des nouvelles règles de compétences, les autorités cantonales de poursuite pénale ne seront plus concernées par l'adaptation du CP pour ce qui est des nouvelles procédures en lien avec l'aviation. Rien ne change toutefois s'agissant des compétences pour les autres modes de

transport. L'art. 237, ch. 3, CP pourrait conduire à une augmentation des non-entrées en matière ou des classements de procédures (le cas échéant ponctuellement sur la base de la clause *lex mitior* [la loi la plus favorable s'applique] inscrite à l'art. 2, al. 2, CP).

Le projet ne déploie aucun effet pour les communes puisque ces dernières sont dépourvues de toute compétence en la matière.

3.2.20 Contrôles d'alcoolémie par l'exploitant d'aérodrome

Les contrôles d'alcoolémie ordonnés par les chefs d'aérodrome sont réalisés par les polices cantonales. Le projet de révision de la LA n'entraîne sous cet aspect aucune charge supplémentaire significative pour les finances ou le personnel dans la mesure où les polices cantonales sont d'ores et déjà formées, qualifiées et équipées pour effectuer les tests d'alcoolémie qu'elles réalisent d'ailleurs déjà sur les membres d'équipage.

3.2.21 Traitement des données et droits d'accès

Aucune incidence.

3.2.22 Utilisation des données biométriques

Grâce aux données biométriques, les passagers seront dispensés d'avoir sur eux la carte d'embarquement sur support électronique. Il en résulte une simplification de formalités d'embarquement aux aéroports.

3.2.23 Dérogations à la loi sur la transparence

Aucune incidence.

3.2.24 Vérification des antécédents du personnel de sûreté

Au titre de l'art. 108b, al. 2, P-LA, de nouvelles catégories de personnes sont appelées à se soumettre à une vérification de leurs antécédents, ce qui se traduira, tant sur le plan de l'organisation que des ressources humaines, par une charge supplémentaire pour les polices cantonales chargées d'évaluer le risque de sûreté. On estime que, du fait de l'introduction de l'art. 108b, al. 2, let. c et d, quelque 4000 personnes supplémentaires (2000 responsables de la sûreté et 2000 employés de Skyguide) devront passer une vérification renforcée de leurs antécédents. Les polices cantonales seront donc appelées à mobiliser davantage de ressources. Et comme le nombre de services responsables augmente aussi, il faudra lancer les travaux nécessaires suffisamment tôt. Or ces démarches représentent de lourdes charges, surtout dans la phase initiale. Cela étant, une forte proportion d'entreprises qui devront à l'avenir vérifier les antécédents d'une partie de leur personnel, sont établies dans des cantons dont la police est familiarisée avec la vérification *renforcée* des antécédents. Le coût de l'évaluation du risque de sûreté est minime vu le nombre de personnes concernées, d'autant plus qu'il est répercuté sur les services responsables en application de l'art. 108i P-LA (principe de causalité).

Des collaborations seront nécessaires lorsque la police adressera des requêtes aux ministères publics cantonaux sur la base de l'art. 108c, al. 3, let. a, P-LA.

3.3 Conséquences pour l'économie

3.3.1 Délégation de la surveillance

Les modalités et les conditions en vigueur de la délégation de la surveillance aux organisations appropriées restent inchangées. Aucune conséquence n'est donc ici attendue.

3.3.2 Compétences de l'OFAC en matière de surveillance

Aucune incidence.

3.3.3 Enquête sur les accidents

Aucune incidence.

3.3.4 Modification des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation

Aucune incidence.

3.3.5 Plan sectoriel des transports (PSIA) et gestion des objets trouvés

Aucune incidence.

3.3.6 Concession d'exploitation et droit des marchés publics

Puisque l'octroi d'une concession d'exploitation n'est pas considéré comme un marché public au sens de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), l'octroi de ces concessions reste soustrait à la concurrence économique. La disposition dérogatoire prévue dans le cadre de la présente révision ne change rien à la situation puisque la LMP ne s'appliquait pas non plus aux concessions d'exploitation avant d'être révisée.

3.3.7 Maintien des aéroports nationaux dans leur état

Aucune incidence.

3.3.8 Installations annexes

Aucune incidence.

3.3.9 Zones réservées

Aucune incidence.

3.3.10 Délégation de la fourniture de services de navigation aérienne à des prestataires de services de navigation aérienne étrangers

On attend de la révision de la LA une plus grande souplesse opérationnelle de Skyguide avec en corollaire un potentiel de rationalisation significatif et un meilleur rapport coûts-efficacité des services de navigation aérienne ce qui devrait se répercuter positivement sur les redevances de navigation aérienne et la compétitivité de Skyguide dans le contexte européen.

3.3.11 Restrictions de la propriété foncière (plan des zones de sécurité)

Aucune incidence.

3.3.12 Exonération des redevances de route du trafic obéissant aux règles de vol à vue (trafic VFR)

Aucune conséquence.

3.3.13 Conception et organismes de conception

Aucune incidence.

3.3.14 Élévation de la limite d'âge des pilotes d'hélicoptères

Si l'UE devait prendre des mesures contre la Suisse en réaction à l'adoption par cette dernière de lois contraires à l'acquis communautaire, cela pourrait se traduire par de graves conséquences pour le trafic aérien international suisse. L'UE a annoncé qu'elle envisagerait de prendre certaines mesures, même si on ignore encore exactement lesquelles. Elle pourrait par exemple suspendre la reconnaissance des licences de pilote sur son territoire. Les pilotes suisses exerçant une activité internationale seraient grandement pénalisés puisqu'ils ne pourraient plus exercer leurs privilèges à l'étranger. Cela reviendrait par exemple à une mise à pied des pilotes de ligne qui seraient exclus du marché du travail étranger. Les compagnies aériennes suisses ne pourraient pas employer de pilotes titulaires d'une licence suisse sur leurs avions lorsqu'ils opèrent en dehors de la Suisse. L'UE peut toucher l'aviation suisse au cœur dans la mesure où elle peut restreindre l'accès des entreprises suisses au marché européen.

3.3.15 Extension aux aéroports des dispositions pénales en lien avec les droits des passagers

Aucune incidence.

3.3.16 Augmentation du tarif des amendes dans le cadre de procédures pénales administratives contre des personnes morales en lien avec les droits des passagers

Les enquêtes préliminaires sont simplifiées dans de nombreuses procédures avec des économies à la clé. Les destinataires n'ont pas à supporter de dépenses ou des coûts supplémentaires.

3.3.17 Retrait de la concession

Aucune incidence.

3.3.18 Compétence juridictionnelle

Aucune incidence.

3.3.19 Mise en œuvre de la culture juste

Le projet n'a aucun effet significatif sur l'économie suisse.

3.3.20 Contrôles d'alcoolémie par l'exploitant d'aérodrome

Certains chefs d'aérodromes font d'ores et déjà passer des contrôles d'alcoolémie à leur personnel en cas de soupçon d'ébriété. Pour d'autres chefs d'aérodromes, l'introduction des directives en matière de contrôle d'alcoolémie ou l'élargissement du cercle des personnes à contrôler peut entraîner, suivant le nombre de cas, une surcharge administrative et organisationnelle. Un contrôle positif peut, dans certains cas graves, avoir des conséquences considérables pour les personnes contrôlées positives (retrait du laissez-passer d'aéroport ou du permis de conduire, voire licenciement). Des punitions exemplaires dans des cas graves semblent toutefois justifiées puisqu'il y va de la sécurité de l'aviation civile.

3.3.21 Traitement des données et droits d'accès

Aucune incidence.

3.3.22 Utilisation des données biométriques

Si tant est que de nombreux passagers utilisent les données biométriques pour les formalités à l'aéroport, il peut en résulter un débit de passagers accru. De plus, comme les données biométriques reposent sur des technologies de pointe, ce peut être un atout compétitif pour la Suisse dans ce domaine.

3.3.23 Dérogations à la loi sur la transparence

Aucune incidence.

3.3.24 Vérification des antécédents du personnel de sûreté

Outre les exploitants d'aérodromes et les transporteurs aériens, d'autres entreprises exerçant des tâches en lien avec la sûreté devraient soumettre leur personnel à une vérification *renforcée* des antécédents et de faire appel aux organes de police compétents. Sont concernés en l'espèce les entreprises de fret et de courrier assumant des tâches en lien avec la sûreté de l'aviation, les prestataires de services d'assistance en escale, les petits transporteurs aériens, les fournisseurs d'approvisionnement de bord et de fournitures destinées aux aéroports et Skyguide. Sauf dans le cas de Skyguide (près de 2000 personnes à contrôler), la charge financière et les coûts en personnel seront contenus vu le peu de personnes soumises aux contrôles (deux personnes tout au plus par service responsable). Les frais sont fixés par la police cantonale compétente et oscillent actuellement entre 30 francs et 120 francs par personne faisant l'objet d'une vérification.

Les entreprises concernées doivent amorcer suffisamment tôt la collaboration avec police cantonale compétente (coût organisationnel).

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 87 de la Constitution (Cst.), lequel confère à la Confédération la compétence de légiférer en matière d'aviation. La révision en question de la loi se situe dans le cadre de cette compétence dévolue à la Confédération.

4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La présente révision de la LA concerne un domaine du transport aérien dans lequel la Suisse s'est engagée, par un traité, à satisfaire à des exigences internationales. Des traités internationaux en la matière existent avec l'OACI, l'UE et différents États. Les obligations internationales découlent principalement des deux accords suivants :

- la Convention de Chicago ;
- l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE.

Aux termes de l'accord sur le transport aérien avec l'UE, la Suisse est liée, outre par les règlements européens mentionnés dans le présent rapport, par plusieurs actes de droit européen de nature technique.

La mise en œuvre est conforme au droit international public si les mesures prises sur le plan interne sont compatibles avec les engagements internationaux, ce qui est généralement le cas des modifications proposées dans le cadre de la présente révision de la LA

La seule exception concerne la réglementation relative à la limite d'âge des pilotes d'hélicoptère qui contrevient au règlement (UE) n°1178/2011 également applicable pour la Suisse en vertu du règlement sur le transport aérien. Si le législateur fédéral souhaite s'engager sur la voie d'une mise en œuvre contraire au droit international, il doit l'approuver expressément, conformément à la jurisprudence Schubert. La mise en œuvre n'en perdra pas pour autant son caractère contraire au droit avec les conséquences décrites au ch. 3.1.13.

4.3 Forme de l'acte à adopter

Ce projet de révision contient d'importantes dispositions législatives qui seront promulguées sous la forme d'une loi fédérale conformément aux art. 164, al. 1, Cst. et 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁰⁹. L'acte est sujet au référendum facultatif.

4.4 Protection des données

4.4.1 Contrôles d'alcoolémie par l'exploitant d'aérodrome

Dans l'espace public, la protection des données dans le cadre des contrôles d'alcoolémie ordonnés par un chef d'aérodrome est régie par les mêmes dispositions qui s'appliquent dans le domaine de la circulation routière. Au sein de l'entreprise, les chefs d'aérodromes sont tenus de respecter les dispositions relatives à la protection des données prévues par le droit européen, la législation suisse en la matière et la LA. Actuellement, les informations concernant des manquements du personnel aéroportuaire doivent être traitées dans le respect des dispositions relatives à la protection des données en vigueur. Il est donc superflu de prévoir d'autres dispositions dans la LA.

4.4.2 Traitement des données et droits d'accès

La présente révision autorise également le traitement des données des fabricants, mandataires, importateurs et distributeurs d'aéronefs sans occupants dans le cadre de la surveillance du marché, raison pour laquelle ils sont insérés à la liste de l'art. 107a, al. 3, LA.

4.4.3 Utilisation des données biométriques

Attendu que les données biométriques identifiant une personne physique de manière univoque font partie des données sensibles mentionnées à l'art. 5, let. c, ch. 4, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)¹¹⁰, leur utilisation exige une base formelle dans la loi.

Ces contrôles au moyen de données biométriques ne peuvent s'exercer que si le personnel de l'aviation et les passagers ont donné leur consentement explicite. Avant de donner leur consentement, les personnes concernées doivent être informées sous forme écrite de leurs droits et notamment de l'utilisation qui sera faite des données biométriques. Il doit être possible de révoquer en tout temps le consentement, la révocation entraînant l'effacement des données. Les aéroports ou les entreprises de transport aérien qui traitent ces données pour accomplir leurs tâches répondent également de la protection (voir l'art. 7 LPD) et partant de la sécurité des données (art. 8 LPD).

La procédure actuelle (c'est-à-dire sans données biométriques) doit en outre être proposée comme solution aux personnes qui ne souhaitent pas ou plus donner leur consentement ou ne peuvent pas livrer les données biométriques requises.

On observera de manière générale que l'utilisation des données biométriques doit satisfaire le principe de proportionnalité (voir l'art. 6, al. 2, LPD). En l'espèce, la proportionnalité est garantie puisque l'utilisation des données personnelles biométriques résulte d'un choix.

4.4.4 Vérification des antécédents du personnel de sûreté

La modification proposée ne fait que formaliser une pratique qui a déjà cours et préciser les normes existantes. L'élargissement du cercle des personnes soumises à une vérification de leurs antécédents (art. 108b, al. 2, let. c et d) et de la liste des sources d'informations auxquelles les polices cantonales

¹⁰⁹ RS 171.10.

¹¹⁰ RS 235.1.

compétentes sont autorisées à puiser aux fins de l'évaluation du risque de sûreté (art. 108c, al. 2 et 3, P-LA) de même que la possibilité de transmettre des données personnelles à l'étranger (art. 108h P-LA) ne sont pas sans effets sur la protection des données. Toutefois, les dispositions de la LA, celles qui sont en vigueur comme celles qui sont envisagées, ainsi que la législation d'exécution correspondante, encadrent suffisamment les compétences nécessaires en matière de traitement des données et donnent toutes les garanties voulues en matière de protection des données.