

00.000

Révision partielle de la loi sur la navigation intérieure (LNI)

Rapport explicatif en vue de la procédure de consultation

du 5 décembre 2014

Condensé

La révision partielle de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure qui fait l'objet du présent projet vise à créer les bases légales afin que la surveillance de la sécurité des bateaux, neufs ou à transformer, utilisés pour le transport professionnel de voyageurs puisse être effectuée en fonction des risques.

La présente révision introduit aussi les éthylotests aux fins d'établissement de preuves ainsi qu'une disposition délégatoire investissant un office fédéral du pouvoir de régler les détails de l'exécution de ces tests, notamment en ce qui concerne les contrôles liés à la consommation d'alcool et de stupéfiants.

Il s'agit par ailleurs de procéder à quelques adaptations d'ordre rédactionnel et de créer la base légale de l'ordonnance du 1^{er} mars 2006 concernant la navigation militaire.

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Conformément à l'art. 87 de la Constitution (Cst.)¹, il incombe à la Confédération de légiférer sur la navigation. Elle a donc édicté la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)². L'art. 14 LNI dispose que les bateaux sont soumis à des inspections officielles. Ces inspections officielles constituent la condition d'octroi d'un permis de navigation. Ce dernier n'est octroyé que lorsqu'il est établi que le bateau satisfait à la législation sur la navigation intérieure et qu'une assurance-responsabilité civile a été conclue (art. 13, al. 1 et 2, LNI).

Lors du processus d'admission des bateaux, la constatation de la conformité aux prescriptions peut être très complexe et onéreuse, notamment pour les bateaux destinés au transport professionnel de voyageurs (bateaux à passagers), car il s'agit dans presque tous les cas de bateaux construits et équipés «sur mesure» selon les souhaits du client. A ce jour, seules les expertises des types de bateaux, de constituants ou d'équipements construits en série font l'objet d'une simplification en la matière (art. 12, al. 1, LNI), c.-à-d. qu'il est possible de renoncer à l'inspection individuelle (art. 14, al. 2, LNI). Pour les motifs précités, cette simplification n'est toutefois guère appliquée aux bateaux à passagers.

Plusieurs accidents survenus récemment étaient dus à l'amenuisement de la capacité de conduire voire à l'incapacité totale de conduire des conducteurs. Le droit actuel prévoit déjà des sanctions efficaces pour ces cas (retrait de permis, sanctions pénales). La LNI contient également des prescriptions quant à la vérification de la capacité de conduire. Ces prescriptions correspondent dans une large mesure à celles de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière³ et permettent notamment, outre les prises de sang, les tests d'alcoolémie. Or ces derniers ne sont pas expressément constitutifs de preuves, ce qui complique l'exécution des prescriptions.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a profité de la présente révision partielle pour examiner s'il était indiqué d'introduire, par analogie à la législation routière, des registres nationaux des bateaux, de leurs détenteurs, des mesures administratives et des autorisations de conduire. Ces registres présenteraient des avantages pour les cantons chargés d'exécuter la LNI, mais leur rapport coût-utilité serait vraisemblablement faible en regard des coûts initiaux probablement élevés et du faible nombre de cas. C'est pourquoi le présent projet ne contient pas de proposition à ce sujet. Toutefois, afin de connaître l'avis des cantons et des autres milieux intéressés, le catalogue de questions porte également sur l'introduction potentielle de registres nationaux (question 3).

La LNI fait aussi état de quelques inexactitudes à corriger dans la foulée de la présente révision.

¹ RS 101

² RS 747.201

³ RS 741.01

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Introduction du dossier de sécurité et de la surveillance de la sécurité en fonction des risques

Il est prévu que la sécurité des bateaux à passagers soit vérifiée en fonction des risques lors de la procédure d'octroi du permis de navigation (procédure d'admission). De par l'introduction de la surveillance de la sécurité en fonction des risques et de par l'obligation de présenter un dossier de sécurité pour les bateaux à passagers, le requérant qui souhaite obtenir l'admission d'un bateau neuf ou transformé est tenu d'attester la sécurité de son bateau et de présenter à l'autorité compétente les documents requis à cet effet. Cette approche renforce sa responsabilité propre. Les principes de cette nouvelle procédure d'admission doivent être définis au niveau de la loi.

Lorsque la sécurité l'exige, des expertises de sécurité (rapports d'inspection) à établir par des experts indépendants pourront être demandées. Dans de nombreux cas, ces rapports d'inspection seront vraisemblablement fournis par les sociétés de classification reconnues (principalement Germanischer Lloyd et Bureau Veritas), mais ils peuvent également être établis par d'autres personnes si elles bénéficient des qualifications suffisantes. Il incombera au Conseil fédéral de définir la documentation à fournir. La nouvelle réglementation proposée investira l'autorité compétente du pouvoir de vérifier cette documentation en fonction des risques et par sondages; en d'autres termes, les vérifications ne seront plus exhaustives.

L'Office fédéral des transports (OFT) reprend ainsi, dans le domaine des bateaux à passagers, la même procédure d'admission et de vérification qu'il applique déjà actuellement avec succès dans le domaine des chemins de fer et des installations à câbles. Cette procédure instaure une répartition claire des tâches entre le requérant, ou l'exploitant du moyen de transport, et l'autorité de surveillance. L'obligation de présenter un dossier de sécurité garantit qu'il incombe au requérant d'attester la sécurité de son bateau et non à l'autorité de surveillance de prouver le contraire. De ce fait, les ressources humaines pourront être affectées de manière ciblée et approfondie à l'examen des domaines critiques et délestées des vérifications routinières. L'engagement rationnel des ressources humaines assure une activité administrative efficiente tout en tenant compte de l'importance de la sécurité et en améliorant cette dernière.

Au niveau législatif, l'introduction de la surveillance de la sécurité en fonction des risques et l'obligation de présenter un dossier de sécurité pour les bateaux à passagers requièrent de compléter les dispositions actuelles, plutôt générales, sur l'octroi des permis de navigation: l'art. 1 LNI est complété par le nouvel al. 2^{bis} afin de déterminer clairement que l'obligation de présenter des dossiers de sécurité n'est valable que pour les bateaux à passagers destinés au transport professionnel de plus de douze personnes.

1.2.2 Capacité de conduire

Conformément au droit en vigueur, une prise de sang est en principe ordonnée pour constater l'incapacité de conduire due à l'influence de l'alcool. Or cette procédure est compliquée, coûteuse pour les personnes concernées (env. 400 francs selon l'analyse) et particulièrement onéreuse pour les autorités: souvent, plusieurs heures s'écoulent avant que la prise de sang puisse être effectuée dans un hôpital ou un

cabinet médical puis remise à un laboratoire pour analyse. En règle générale, il faut deux agents de police pour accompagner une personne à une prise de sang.

Ainsi, par analogie à la réglementation routière, l'admission de tests d'alcoolémie dans l'haleine (éthylotests) en tant que moyens de preuve simplifie le contrôle de la capacité de conduire. Les éthylotests recèlent plusieurs avantages par rapport aux prises de sang. Leur simplicité de manipulation et la brièveté de la procédure, la préservation de l'intégrité physique de la personne concernée, sans oublier les coûts plus faibles, notamment pour les personnes concernées, plaident pour leur acceptation comme moyens de preuve. Les éthylotests ont aussi l'avantage de délester les effectifs de police.

Lesdits tests présentent le désavantage suivant: selon l'état actuel de la science, il n'existe pas de facteur qui permette, indépendamment de la situation concrète dans laquelle l'alcoolémie est mesurée, de convertir un taux d'alcool dans l'haleine en taux d'alcool dans le sang et vice-versa. De ce fait, il est plus difficile de déterminer l'alcoolémie dans le sang à partir de l'alcoolémie mesurée dans l'haleine et inversement. On peut toutefois remédier à ce désavantage en définissant une valeur spécifique d'alcoolémie dans l'haleine de sorte qu'il n'en résulte ni un renforcement ni une atténuation par rapport au résultat d'une prise de sang.

Dans l'ensemble, les avantages des éthylotests comme moyens de preuve l'emportent nettement sur les désavantages. Ces tests sont probants dans la circulation routière et jouissent d'un degré d'acceptation élevé.

Lors de la dernière révision de la LNI, le Parlement a adopté les prescriptions d'exécution détaillées relatives au contrôle de la capacité de conduire, mais la base légale admettant les éthylotests aux fins de l'établissement de preuves faisait défaut. Or il faut pouvoir admettre les contrôles de la capacité de conduire des bateaux par de tels tests, comme c'est le cas en circulation routière. Les dispositions d'exécution régleront les détails tels que la manipulation des éthylomètres, les procès-verbaux, l'agrément des laboratoires et des experts ou encore les exigences en matière de procédure.

Les exigences auxquelles doivent satisfaire les instruments de mesure utilisés découlent de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur la métrologie⁴. L'office fédéral compétent et l'institut fédéral de métrologie (METAS) vérifieront si des exigences autres que celles valables en circulation routière s'imposent.

1.2.3 Abrogation de l'art. 49

L'art. 49 LNI sanctionne le transport non autorisé de voyageurs. Or le transport de voyageurs n'est pas régi par la LNI mais par la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁵. Par conséquent, il y a lieu de supprimer cette disposition pénale dans la LNI qui, de surcroît, s'écarte de l'art. 57, al. 1, let. c, LTV. L'abrogation de l'art. 49 LNI élimine cette divergence.

1.2.4 Base légale de la navigation militaire

La navigation militaire est régie depuis longtemps par des dispositions spéciales⁶. La base formelle légale nécessaire est créée par un complément de l'art. 56 LNI.

⁴ RS 941.20

⁵ RS 745.1

⁶ Par l'ordonnance du 1^{er} mars 2006 sur la navigation militaire (ONM, RS 510.755).

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Introduction du dossier de sécurité et de la surveillance de la sécurité en fonction des risques

La présente modification permet l'harmonisation avec la procédure appliquée dans les domaines des chemins de fer⁷ et des installations à câbles⁸. Les requérants seront davantage impliqués dans la procédure d'approbation. Ils devront faire preuve dès le départ d'une plus grande responsabilité en tant qu'exploitant d'un bateau à passagers. Ils seront ainsi sensibilisés aux questions de sécurité et collaboreront plus étroitement avec l'autorité compétente.

L'expérience faite jusqu'ici par l'OFT, autorité exécutive compétente également dans les chemins de fer et les installations à câbles, s'est avérée concluante. Les ressources humaines disponibles permettront de se concentrer sur les points névralgiques puisqu'elles seront simultanément délestées de tâches routinières. Ainsi le haut niveau de sécurité pourra être conservé, même si la construction des bateaux gagne en complexité.

1.3.2 Capacité de conduire

Les compléments introduits par le présent projet visent à rapprocher la réglementation applicable à la navigation de celle applicable à la route. Cette adaptation est autant dans l'intérêt des conducteurs que dans celui des autorités exécutives.

1.4 Adéquation des moyens requis

Les modifications proposées de la LNI permettront d'exercer une surveillance efficace de la sécurité des bateaux; elles règlent des questions concernant la capacité de conduire et le transport non autorisé de voyageurs, et elles créent la base légale de la navigation militaire. Ces modifications n'ont guère de conséquences financières.

La mise en place et l'exploitation de registres dans le domaine de la navigation auraient, quant à elles, des conséquences sur les finances et sur les ressources humaines. Si l'introduction de ces registres était plébiscitée et considérée comme nécessaire, la Confédération envisagerait un (co-)financement par les cantons. Le cas échéant, il faudrait alors définir les coûts subséquents, les modalités de financement et les compétences.

⁷ RS 742.101

⁸ RS 743.01

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

1.5.1 Introduction du dossier de sécurité et de la surveillance de la sécurité en fonction des risques

Dans l'Union européenne, l'octroi du permis de navigation est régi par la directive 2006/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure⁹. Cette directive est basée sur le règlement de visite des bateaux du Rhin du 18 mai 1994¹⁰ édicté par la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR).

Pratiquement identiques, les actes normatifs de l'Union européenne et de la CCNR sont applicables aux bateaux d'une longueur supérieure ou égale à 20 m, aux bateaux dont le produit de la multiplication longueur x largeur x tirant d'eau est supérieur ou égal à 100 m³, ainsi qu'aux bateaux destinés au transport de plus de douze passagers, équipage non compris¹¹. En Suisse, ces prescriptions sont valables sur le Rhin entre Bâle et Rheinfelden. L'art. 10 de la directive et le par. 2.12 du règlement de visite des bateaux du Rhin permettent de renoncer entièrement ou partiellement à la vérification du respect des prescriptions dans la mesure où une société de classification reconnue a délivré une attestation valable certifiant que le bateau satisfait, en tout ou en partie, aux prescriptions. Au niveau européen, les autorités ont déjà cette possibilité. La présente modification proposée constitue donc une harmonisation avec le droit européen.

1.5.2 Capacité de conduire

Le par. 1.03, ch. 4, du règlement de police pour la navigation du Rhin du 1^{er} décembre 1993¹² est applicable de manière uniforme dans les principaux Etats européens dans lesquels la navigation intérieure revêt un rôle important (Allemagne, France, Pays-Bas et Belgique). Il comprend en principe les mêmes dispositions relatives à l'incapacité de conduire que la législation suisse sur la navigation intérieure. Il ne prescrit en revanche pas par quels moyens il convient de constater l'incapacité de conduire due à l'ébriété.

Le droit européen ne comprend pas de dispositions à ce sujet.

⁹ Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure et abrogeant la directive 82/714/CEE du Conseil, JO L 389 du 30.12.2006, p. 1; modifiée en dernier lieu par la directive 2013/49/UE, JO. L 272 du 12.10.2013, p. 41.

¹⁰ RS 747.224.131. N'est pas publié au RO. Il peut être consulté gratuitement auprès de l'Office fédéral des transports, Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen, ou téléchargé sur www.bav.admin.ch. Des tirés à part peuvent être commandés à l'OFCL, Publications fédérales, 3003 Berne.

¹¹ Art. 2 de la directive 2006/87/CE et par. 1.02 du règlement de visite des bateaux du Rhin.

¹² RS 747.224.111. N'est pas publié au RO. Il peut être consulté gratuitement auprès de l'Office fédéral des transports, Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen, ou téléchargé sur www.bav.admin.ch. Des tirés à part peuvent être commandés à l'OFCL, Publications fédérales, 3003 Berne.

1.6 Mise en œuvre

Les modifications proposées sont très détaillées dans le domaine de la surveillance de la sécurité et de la capacité de conduire. La mise en œuvre des dispositions requiert cependant des prescriptions supplémentaires. Une clause délégatoire est prévue à cet effet, permettant au Conseil fédéral ou à l'office fédéral d'édicter lesdites prescriptions.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Les modifications sont proposées indépendamment d'interventions parlementaires.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI)¹³

Art. 1, al. 2^{bis}

Afin d'améliorer la lisibilité de la LNI et d'établir clairement que seuls les bateaux à passagers conventionnels sont concernés par l'introduction de la surveillance de la sécurité en fonction des risques, l'art. 1 est complété par la définition des bateaux à passagers. Ainsi, par exemple, les rafts ou les radeaux sont exclus de ce principe de surveillance. La terminologie détaillée de l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation intérieure (ONI)¹⁴ n'est pas concernée et reste inchangée.

Art. 7

Pour des raisons de technique législative, il y a lieu d'introduire le sigle de la loi sur le transport de voyageurs (LTV) afin de pouvoir l'utiliser dans le reste du texte.

Art. 13, al. 2 et 2^{bis}

La let. c du nouvel al. 2^{bis} introduit l'obligation de présenter un dossier de sécurité. Ce dossier est un élément essentiel de la surveillance, en fonction des risques, de la sécurité des bateaux à passagers. Le dossier de sécurité et la surveillance de la sécurité en fonction des risques sont introduits uniquement pour les bateaux à passagers soumis au régime de la concession et de l'autorisation conformément à l'art. 7 LNI. Les examens en vue de l'admission d'autres bateaux ne changent pas. Conformément à l'al. 2^{bis}, les documents requis pour attester la sécurité seront définis au niveau de l'ordonnance.

Les documents à présenter sont, entre autres, les preuves de stabilité et de solidité, les certificats relatifs aux matériaux et à la protection contre l'incendie, et, comme c'était le cas jusqu'ici, l'attestation d'une assurance-responsabilité civile. Par ailleurs, le permis de navigation n'est délivré que si le bateau est conforme aux prescriptions.

¹³ RS 747.201

¹⁴ RS 747.201.1

Art. 14

Le nouvel al. 1^{bis} crée la base légale de la surveillance de la sécurité en fonction des risques pour les bateaux à passagers. Selon la teneur actuelle de la LNI, la procédure d'admission de bateaux à passagers neufs ou à transformer donnait lieu à un examen exhaustif. Pour les autorités compétentes, il en résulte une charge de travail élevée et, vu la complexité croissante de la construction des bateaux, presque impossible à absorber sans connaissances spécialisées dans divers domaines. A terme, la sécurité pourrait en pâtir, ce qu'il faut absolument éviter. C'est précisément là que la surveillance de la sécurité en fonction des risques entre en jeu. Les expériences positives faites dans d'autres domaines par l'OFT et aussi en Europe attestent l'adéquation de cette approche.

Ainsi, lors de l'inspection officielle, l'autorité compétente pourra renoncer entièrement ou partiellement à effectuer ses propres examens sur un bateau à passagers ou à vérifier les documents présentés pour se concentrer sur l'examen du rapport de sécurité. Cependant, des sondages sont toujours possibles.

Les al. 3 et 4 sont déplacés dans la nouvelle section 1a.

Conformément à l'al. 5, il incombe au Conseil fédéral de définir les exigences détaillées auxquelles doivent satisfaire les expertises de sécurité et les rapports d'inspection d'experts indépendants et de les édicter dans l'ordonnance du 14 mars 1994 sur la construction des bateaux¹⁵ ainsi que dans les dispositions d'exécution du DETEC du 23 avril 2007 sur l'ordonnance concernant la construction des bateaux¹⁶.

Section 1a Surveillance

La présente révision a également pour objectif d'améliorer la systématique du chap. 3. Il semble opportun de réunir dans une section distincte les dispositions relatives aux inspections subséquentes, aux transformations et aux modifications, ce qui revalorise ces aspects importants pour la sécurité en phase d'exploitation.

Ainsi l'al. 3 de l'art. 14 devient un article à part entière traitant des inspections subséquentes, à savoir l'art. 15a; celui-ci est placé dans la nouvelle section 1a (Surveillance). Cette même section inclut l'art. 15b traitant des transformations et des modifications. A ce jour, ces dispositions figuraient à l'art. 14, al. 4. Or à cet endroit, leur importance pour la sécurité n'était pas suffisamment prise en considération; de plus, leur formulation n'était pas assez précise.

Art. 15a Inspections subséquentes

Le nouvel art. 15a contient les dispositions sur les inspections subséquentes, qui figuraient jusqu'ici à l'al. 3 de l'art. 14. L'al. 2 dispose que ces inspections sont également effectuées en fonction des risques. Cette approche était déjà possible jusqu'ici mais elle n'était pas mentionnée explicitement dans la LNI. La reformulation crée ainsi la transparence en ce qui concerne les inspections subséquentes. Le Conseil fédéral pourra édicter des prescriptions ad hoc (al. 3).

¹⁵ RS 747.201.7

¹⁶ RS 747.201.71. Ne sont pas publiées au RO. Elles peuvent être consultées gratuitement auprès de l'Office fédéral des transports, Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen, ou téléchargées sur www.bav.admin.ch. Des tirés à part peuvent être commandés à l'OFCL, Publications fédérales, 3003 Berne.

Art. 15b Transformations et modifications

Les transformations et les modifications peuvent avoir des effets considérables sur la sécurité d'un bateau. Jusqu'ici, l'al. 4 de l'art. 14 imposait aux détenteurs ou aux propriétaires de bateaux un devoir d'information lors de modifications essentielles. Il semble plus adéquat de placer cette disposition dans la section 1a et de la limiter aux cas qui pourraient influencer sur la sécurité des bateaux.

Il incombe à l'autorité de décider de la démarche au cas par cas (al. 3), mais l'al. 2 définit toutefois dans quelles circonstances une nouvelle approbation des plans ou une nouvelle autorisation d'exploiter sont indispensables.

Art. 17, al. 2

L'art. 17, al. 2, dispose que le permis de conduire est octroyé s'il ressort de l'examen officiel que le candidat dispose des qualifications nécessaires à la conduite.

Les al. 4 et 5 de l'actuel art. 17 sont déplacés à l'art. 17a.

Art. 17a Aptitude et qualifications nécessaires à la conduite

L'art. 17a définit l'aptitude et les qualifications nécessaires à la conduite, fixant ainsi les conditions requises pour la conduite d'un bateau ou pour l'exercice d'un service nautique à bord d'un bateau.

Art. 17b Détermination de l'aptitude et des qualifications nécessaires à la conduite (cf. également FF 2010 7755, commentaire ad art. 15d)

Al. 1

En cas de doute quant à l'aptitude à la conduite d'une personne, il y a lieu, en principe, d'ordonner les vérifications nécessaires. L'al. 1 énumère les principaux cas d'espèce de manière non exhaustive.

Let. a

Du point de vue médical, un examen de l'aptitude à conduire d'une personne s'impose lorsque celle-ci a conduit un bateau alors qu'elle avait une concentration d'alcool dans le sang de 1,6 ‰ ou plus. Pour atteindre cette alcoolémie, un homme de corpulence moyenne doit consommer 2,5 litres de bière ou un litre de vin en deux heures. Une alcoolémie aussi élevée laisse supposer un problème d'abus voire une dépendance.¹⁷

Let. b

La conduite sous l'influence de stupéfiants donne lieu à une enquête, de même que le fait de porter sur soi des drogues «dures» telles que la cocaïne ou l'héroïne, même si la personne n'est pas sous l'emprise de ces substances au moment du contrôle. Le fort potentiel de dépendance des drogues «dures» justifie cette disposition. Une personne transportant des drogues «douces» (par ex. du cannabis) dans un bateau ne

¹⁷ Stephan E.: Die Legalbewährung von nachgeschulten Alkoholersttättern in den ersten 2 Jahren unter Berücksichtigung ihrer BAK-Werte. Zeitschrift für Verkehrssicherheit N 23, S. 2-9 (1986). Krüger H.P., Das Unfallrisiko und der Alkohol unter besonderer Berücksichtigung risikoerhöhender Faktoren, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, 1995.

fera l'objet d'une enquête que si elle conduit le bateau alors qu'elle est dans l'incapacité de conduire.

Let. c

Ces infractions laissent supposer un trouble caractériel.

Let. d et al. 4

Pour les personnes handicapées physiquement, il existe de nombreuses possibilités de rétablir leur aptitude à la conduite (notamment par des mesures de transformation des bateaux). L'invalidité psychique est plus problématique. Ces cas d'espèce requièrent des vérifications afin d'établir si la maladie psychique permet de conduire des bateaux en toute sécurité. C'est pourquoi les offices cantonaux AI doivent être habilités à transmettre aux autorités cantonales de la navigation les données nécessaires à l'évaluation de l'aptitude et des qualifications nécessaires à la conduite. Lorsque ces données sont communiquées, l'autorité de navigation procède aux vérifications requises. Le droit de communication des offices cantonaux AI est inscrit dans la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité¹⁸ (art. 66c, al. 1; cf. commentaires ad hoc). Etant donné que les offices AI ne peuvent pas savoir si une personne est titulaire d'un permis de conduire, ce sont les autorités cantonales compétentes qui leur fournissent l'information nécessaire.

Let. e et al. 3

Les médecins conservent la possibilité que leur confère le droit actuel de communiquer aux autorités cantonales le nom des personnes qui leur semblent inaptes à la conduite. Il faut, à l'avenir également, renoncer à instaurer une obligation de déclarer ces personnes, car cette obligation ne serait guère réalisable et, de surcroît, elle pourrait nuire durablement au rapport de confiance entre médecin et patient.

Al. 2

Dès l'âge de 70 ans, tous les conducteurs de bateaux doivent en principe passer, tous les deux ans, un examen d'aptitude à la conduite auprès d'un médecin-conseil. Jusqu'ici, ce type de disposition n'était applicable qu'aux conducteurs professionnels de bateaux. Pour ces derniers, les dispositions sont toutefois plus strictes et restent en vigueur.

Al. 5

Des mesures peuvent être prises si une personne soulève des doutes quant à ses qualifications nécessaires à la conduite. Ces qualifications présupposent la connaissance des règles de route et des signaux. Elles incluent cependant aussi la capacité de mouvoir un bateau sans mettre en danger les autres usagers des voies navigables, d'interpréter correctement les situations de navigation et d'y réagir de manière appropriée. Selon le déficit constaté, il y a lieu de prendre l'une des mesures énumérées.

Al. 6

Cette disposition permet à une autorité compétente pour l'admission à la navigation d'informer par ex. une autorité d'admission à la circulation routière ou une autorité d'un autre canton des doutes quant à l'aptitude à la conduite d'une personne.

¹⁸ RS 831.20

*Art. 18a Délai d'attente pour cause de conduite sans permis
(cf. également FF 2010 7757, commentaire ad art. 15e)*

L'art. 18a prévoit désormais un délai d'attente pour cause de conduite sans permis. Ce type de délai était prévu jusqu'ici uniquement en cas de retrait de permis (art. 21, al. 2).

Art. 19, al. 3 et 4

L'al. 3 décrit les conditions d'un retrait de permis ou d'un avertissement. Cette clarification manquait jusqu'ici.

L'al. 4 dispose que la durée du retrait doit être fixée compte tenu du cas concret.

Art. 20 à 20b

Ces dispositions sont complétées par la notion d'alcoolémie dans l'haleine (art. 20, al. 1, let. d). Désormais, en règle générale, la constatation de l'état d'ébriété sera fondée sur le résultat obtenu à l'aide de l'éthylotest et non sur celui de la prise de sang. Vu l'impossibilité d'une conversion directe, les valeurs-limite d'alcoolémie dans l'haleine sont fixées dans l'ONI (cf. commentaires au ch. 1.2.2).

Art. 24b, al. 3, let. a et c, 3^{bis}, 4^{bis}, 6 et 7

La reconnaissance des résultats des éthylotests requiert l'adaptation de diverses dispositions, de manière similaire à la réglementation routière. Pour améliorer la compréhensibilité de l'actuel al. 6, sa teneur est répartie sur deux alinéas, soit l'al. 6 et le nouvel al. 7.

Al. 7, let. a

Les valeurs plus strictes de l'alcoolémie dans l'haleine ou dans le sang sont également applicables aux personnes participant à la conduite ou exerçant un service nautique à bord d'un bateau, même lors de courses sans passagers ni cargaison.

Al. 7, let. d

Conformément à l'art. 2 ONI, la notion de bateau inclut tout corps flottant destiné au déplacement sur ou sous la surface de l'eau. Dès lors, une personne conduisant une embarcation non motorisée alors qu'elle est dans l'incapacité de conduire pourrait également être punissable. C'est pourquoi il faut investir le Conseil fédéral du pouvoir d'excepter de cette sanction la conduite de bateaux non dangereux. Il est prévu de limiter cette exception aux petits canots pneumatiques et aux engins de plage.

Al. 7, let. e

A l'instar de la réglementation routière, la réglementation des détails tels que la manipulation des appareils de mesure, l'établissement des procès-verbaux, la reconnaissance des laboratoires et des experts ou encore d'autres exigences auxquelles la procédure doit satisfaire est déléguée à un office fédéral. Concrètement, cela se traduira par l'applicabilité des dispositions en vigueur pour la circulation routière. Cette similitude est judicieuse puisque les contrôles incombent à la police cantonale, qui effectue également les contrôles routiers. Or les bases légales nécessaires à cet effet sont actuellement insuffisantes.

Les autres lettres de l'al. 7 ne font que l'objet d'adaptations rédactionnelles.

Art. 41, al. 1

Cet alinéa est légèrement reformulé et complété par la notion d'alcoolémie dans l'haleine.

2.2 Loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés¹⁹

Art. 9, al. 3, let. c, ch. 4

Du fait du complément de l'art. 14 LNI, les organisations peuvent également faire recours contre l'approbation des plans et l'octroi de l'autorisation d'exploiter des bateaux des entreprises publiques de navigation. Il n'est toutefois pas prévu de procédure formelle de participation ou de publication des plans.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les modifications proposées n'entraînent pas de surcoûts pour la Confédération. La charge générale liée à l'admission des bateaux à passagers ne change pas. Grâce aux dossiers de sécurité, la nouvelle procédure d'admission permet de renoncer à des vérifications dans des domaines moins cruciaux et de se concentrer de manière approfondie, en fonction des risques, sur les domaines importants pour la sécurité.

Le fait de simplifier le contrôle de la capacité de conduire n'a pas de conséquences pour la Confédération, puisque ce sont les polices cantonales qui sont chargées de mettre en œuvre ces dispositions.

L'abrogation de l'art. 49 LNI pas plus que le complément de l'art. 56 LNI ne justifient des dépenses supplémentaires au niveau fédéral.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les aspects sécuritaires liés à l'admission de bateaux destinés au transport professionnel de passagers prennent de plus en plus d'importance et requièrent par conséquent des ressources humaines auprès des autorités compétentes. A terme, l'effectif actuel ne parviendra plus à fournir les prestations nécessaires. Etant donné qu'une augmentation des ressources humaines n'entre pas en ligne de compte, il faut trouver des solutions de rechange. L'introduction de la surveillance de la sécurité en fonction des risques ainsi que l'obligation de présenter des dossiers de sécurité permet de vérifier de manière ciblée et approfondie les aspects importants pour la sécurité, ce qui déleste les autorités compétentes des tâches de routine. Lesdites autorités peuvent ainsi mieux mettre à profit leurs connaissances spécialisées, ce qui accroît la sécurité sans que les charges de personnel augmentent et ce, bien que la construction des bateaux devienne de plus en plus complexe.

¹⁹ RS 151.3

Pour contrôler la capacité de conduire, il suffit de renvoyer à la réglementation routière. Cela inclut les procédures de vérification et de constatation de la capacité de conduire. L'acceptation des éthylotests comme moyens de preuve facilite le travail des autorités exécutives. Celles-ci connaissent déjà les procédures. Elles profitent en outre de la vaste expérience acquise dans le domaine routier.

L'abrogation des dispositions pénales relatives au transport non autorisé de voyageurs débouche sur des dispositions pénales et des règles de procédure uniformes; il n'en résulte ni charge ni économie de personnel, pas plus que ne le fait le complément de l'art. 56.

3.1.3 Autres conséquences

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences au niveau de l'organisation ou des constructions.

3.2 Conséquences pour les cantons et les requérants

L'admission des bateaux destinés au transport professionnel mais non régulier de voyageurs relève de la compétence des cantons; les modifications proposées ont dès lors des conséquences pour ceux-ci dans le domaine de la surveillance de la sécurité en fonction des risques. Les conséquences pour les cantons sont les mêmes que celles pour la Confédération: les modifications proposées ne changent en rien la charge de travail générale liée aux vérifications requises pour l'admission des bateaux. Cependant, la nouvelle procédure d'admission permet, sur la base des dossiers de sécurité présentés, de renoncer à des vérifications dans les domaines moins pertinents et d'examiner en profondeur et en fonction des risques des domaines cruciaux, importants pour la sécurité.

S'agissant de la procédure de contrôle de l'alcoolémie dans le sang, la formulation plus précise permet d'affirmer que ladite procédure sera même simplifiée. Il faut par contre s'attendre à une charge administrative supplémentaire pour les cantons du fait des examens d'aptitude des conducteurs de bateaux dès l'âge de 70 ans. Cette charge administrative est difficile à quantifier car on ignore encore le nombre de conducteurs qui devront se présenter à ces examens. Les cantons bénéficient toutefois d'une grande expérience basée sur la circulation routière. Il est certain que les conducteurs de bateaux non professionnels âgés de 70 ans et plus se verront confrontés à des coûts supplémentaires. Cependant, dans l'optique de la conservation d'un standard de sécurité élevé, ces coûts sont tolérables.

Le passage à la surveillance de la sécurité en fonction des risques devrait délester les requérants au niveau des émoluments, mais entraîner des dépenses pour l'établissement du dossier de sécurité. Il faut s'attendre à ce que les coûts globaux augmentent, mais uniquement modérément, si l'on considère la facture totale de la construction d'un bateau.

L'exécution des prescriptions relatives au contrôle de la capacité de conduire relève de la compétence des cantons. Les polices mandatées bénéficient souvent d'expériences faites dans la circulation routière. Ces circonstances et les dispositions

précises de l'ONI faciliteront le contrôle de la capacité de conduire. Les cantons profitent donc des nouvelles prescriptions.

3.3 Conséquences économiques

L'introduction de l'obligation de présenter un dossier de sécurité et le passage à la surveillance de la sécurité en fonction des risques entraînent des coûts pour les sociétés de navigation. L'établissement des dossiers de sécurité devrait entraîner des surcoûts de 3 à 5 % du coût total de la construction ou de la transformation d'un bateau à passagers. Toutefois, ces coûts n'échoient qu'une seule fois et ne concernent pas la flotte existante (à moins que des transformations se répercutent sur la sécurité des bateaux). Les modifications proposées sont donc insignifiantes au niveau macroéconomique; à cela s'ajoutent vraisemblablement des économies d'émoluments d'examen.

L'abrogation de l'art. 49 LNI et le complément de l'art. 56 LNI n'ont pas d'effets macroéconomiques.

3.4 Conséquences sociales

Les modifications proposées n'ont guère de conséquences sociales. Les examens en fonction des risques et les dispositions relatives au contrôle de la capacité de conduire peuvent améliorer la sécurité générale sur les eaux.

3.5 Conséquences environnementales

Le présent projet n'a pas de conséquences environnementales.

3.6 Autres conséquences

Le présent projet n'aura vraisemblablement pas d'autres conséquences, notamment pas sur la politique extérieure.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²¹.

²⁰ FF 2012 349

²¹ FF 2012 6667

La modification de la LNI est toutefois indiquée, car la surveillance de la sécurité en fonction des risques permet de garantir un haut niveau de sécurité lors de l'admission des bateaux à passagers. L'acceptation des éthylotests comme moyens de preuve répond à un besoin d'ordre général. La rectification liée à la disposition pénale sur le transport non autorisé de voyageurs relève également d'un besoin d'ordre général.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet n'a pas de lien avec les stratégies nationales du Conseil fédéral.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet de modification se fonde sur l'art. 87 Cst. (compétence de la Confédération pour légiférer en matière de navigation).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

La navigation intérieure sur les eaux frontalières suisses et sur le Rhin entre Rheinfelden et Bâle est régie par des obligations internationales. La présente révision de la LNI ne concerne pas ces voies navigables; dès lors, le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164 Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²², l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, ce qui est le cas du présent projet.

5.4 Frein aux dépenses

Le projet n'entraîne ni une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ni de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs; il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne crée pas de base légale pour des subventions et n'inclut ni arrêté portant crédit ni plafond de dépenses.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le projet comprend uniquement des mandats législatifs qui autorisent le Conseil fédéral à édicter des ordonnances d'exécution conformément à l'art. 182, al. 2, Cst.

5.7 Conformité à la législation sur la protection des données

La mise en œuvre du projet ne requiert ni le traitement de données personnelles ni d'autres mesures qui pourraient relever de la protection des données.

²² RS 171.10