



16.062

Message concernant la révision partielle 1+ de la loi fédérale sur l'aviation (LA 1+)

du 31 août 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de révision partielle 1+ de la loi fédérale sur l'aviation, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 août 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann

Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La présente révision de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA) est la deuxième d'une série de révisions partielles. Le projet, de nature essentiellement technique, apporte des améliorations en matière de sécurité, introduit de nouveaux instruments de prévention des actes terroristes dirigés contre l'aviation civile, met en place des procédures d'autorisation plus efficaces et instaure un cadre général régissant la collaboration de Skyguide avec d'autres prestataires de services de navigation aérienne.

Le projet s'articule autour de plusieurs blocs thématiques:

Le bloc «Infrastructure aéronautique» traite de la délimitation des compétences en cas de co-utilisation civile d'une installation militaire.

Le bloc «Procédures» énonce le cadre général régissant la saisie et le financement des données aéronautiques. Il s'agit en outre de simplifier et d'alléger la procédure d'autorisation des obstacles à la navigation aérienne.

Le bloc «Sécurité de l'aviation» concerne la généralisation de la langue anglaise dans les communications radiotéléphoniques avec le service de la navigation aérienne et l'enregistrement des communications en arrière-plan et des bruits de fond dans les organismes du contrôle de la circulation aérienne. Il est prévu en outre d'interdire les perturbateurs susceptibles de gêner le fonctionnement des systèmes de navigation par satellite.

Le bloc «Sûreté de l'aviation» présente de nouvelles mesures améliorant la prévention des actes illicites dirigés contre l'aviation. Le projet régit en outre le financement des affectations des gardes de sûreté et crée un système d'information qui permet à l'Office fédéral de la police de réaliser son analyse des risques à bord des aéronefs suisses de manière plus complète et plus ciblée.

Sous le titre «Autres dispositions», le projet formule une série de modifications supplémentaires. Il crée les bases légales en vue de conférer au Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) le statut de commission extraparlamentaire. Il définit en outre les conditions auxquelles Skyguide peut tisser des coopérations avec d'autres prestataires de services de navigation aérienne. En modifiant la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière, le projet assouplit par ailleurs l'utilisation des moyens provenant du Financement spécial du trafic aérien. Enfin, il adapte la formulation des dispositions pénales de la LA au droit des sanctions en vigueur.

Table des matières

Condensé	6914
1 Présentation du projet	6916
1.1 Contexte	6916
1.2 Dispositif proposé	6917
1.2.1 Infrastructure aéronautique	6917
1.2.2 Procédures	6918
1.2.3 Sécurité de l'aviation	6918
1.2.4 Sûreté de l'aviation	6920
1.2.5 Autres dispositions	6922
1.3 Appréciation de la solution retenue	6924
1.3.1 Résultat de la procédure de consultation	6924
1.3.2 Révisions de la loi non retenues	6926
1.4 Mise en œuvre	6927
2 Commentaire des dispositions	6927
2.1 Loi fédérale sur l'aviation	6927
2.2 Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)	6947
2.3 Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)	6948
2.4 Loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST)	6949
2.5 Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)	6949
3 Conséquences	6951
3.1 Conséquences pour la Confédération	6951
3.1.1 Conséquences financières	6951
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	6951
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	6952
3.3 Conséquences économiques	6952
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	6953
5 Aspects juridiques	6953
5.1 Constitutionnalité	6953
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	6953
5.3 Délégation de compétences législatives	6954
Loi fédérale sur l'aviation (LA) (Projet)	6955

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Afin de mettre en œuvre le rapport du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse 2004 (rapport sur la politique aéronautique 2004¹), plusieurs adaptations de la législation sont nécessaires. Les principes simples et rapidement applicables ont été transposés dans le cadre de la révision partielle 1 du 1^{er} octobre 2010² (révision LA 1) de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)³. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a décidé que les principes qui exigent un complément d'étude seraient en revanche traités ultérieurement dans le cadre d'une seconde révision partielle.

La révision partielle de la LA est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Elle précise les bases légales de l'activité de surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et modernise la loi. Elle instaure en outre un nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne qui met fin aux subventions croisées entre les aéroports nationaux et les aérodromes régionaux et elle permet d'affecter les fonds du financement spécial du trafic aérien (art. 86 de la Constitution [Cst.]⁴) au financement des services de navigation aérienne fournis sur les aérodromes régionaux. La Confédération est en outre habilitée à prendre temporairement à sa charge le manque à gagner encouru par Skyguide sur ses prestations fournies à l'étranger, l'objectif étant de renforcer la compétitivité de Skyguide en prévision du Ciel unique européen (SES). Enfin, la révision instaure de nouvelles règles pour le calcul et la perception des redevances aéroportuaires.

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

1 FF 2005 1655

2 RO 2011 1119

3 RS 748.0

4 RS 101

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

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

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

Le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la politique aéronautique 2016⁵. Les modifications de la législation induites par ce rapport feront l'objet de prochaines révisions de la LA.

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Infrastructure aéronautique

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

Il faut que les compétences respectives des militaires et des civils en matière d'utilisation mixte des infrastructures soient clairement réglementées. En Europe, les exigences civiles en matière de sécurité sont supposées être la norme en cas d'utilisation d'infrastructures militaires par du trafic civil (voir art. 1, par. 3 du règlement (CE) n° 1108/2009⁶). Ce règlement lie également la Suisse en vertu de ses engagements internationaux. La mise en œuvre de ces dispositions générales suppose l'existence de réglementations nationales transparentes indiquant la manière d'atteindre cet objectif. La révision vise précisément à faire œuvre de transparence et à instaurer la sécurité du droit dans ce domaine.

⁵ FF 2016 1675

⁶ Règlement (CE) n° 1108/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant le règlement (ce) n° 216/2008 dans le domaine des aérodromes, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne, et abrogeant la directive 2006/23/CE, JO L 309 du 24.11.2009, p. 51.

1.2.2 Procédures

Données aéronautiques

Le règlement (UE) n° 73/2010⁷ est entré en vigueur en Suisse le 20 janvier 2011. Il fixe les exigences applicables à la qualité des données et des informations aéronautiques en termes d'exactitude, de résolution et d'intégrité, ce qui devrait aussi permettre de garantir l'interopérabilité au niveau européen des données circulant entre les organismes du service de la navigation aérienne. Le droit interne ne prévoit guère de normes concernant les données aéronautiques. Afin de mettre en œuvre sur les plans administratif et organisationnel le règlement (UE) n° 73/2010 en Suisse et de réglementer la collecte, la gestion et la diffusion des données et informations aéronautiques, il y a lieu de créer les bases permettant de légiférer en la matière par voie d'ordonnance en prévoyant une norme de délégation au Conseil fédéral.

Obstacles à la navigation aérienne

En Suisse, il incombe au service des obstacles à la navigation aérienne de l'OFAC de répertorier, d'évaluer et d'autoriser les obstacles. La pratique en vigueur en Suisse repose en partie sur des prescriptions nationales qui répondaient à l'origine à des besoins définis par les militaires et sont à certains égards plus sévères que les dispositions internationales. Celles-ci recommandent de considérer comme obstacles au moins les objets d'une hauteur de 150 m ou plus au-dessus du sol⁸. Or, la législation suisse qualifie d'obstacles – soumis par conséquent à autorisation – les objets qui atteignent 25 m (dans une zone non construite) ou 60 m (dans une zone construite)⁹. Pour répondre aux exigences internationales, il est prévu d'optimiser les processus et attributions en matière de création, d'évaluation, de gestion et de publication des données d'obstacles et d'accroître leur efficacité. Il s'agit de redéfinir l'obligation de solliciter une autorisation pour les obstacles à la navigation aérienne en adoptant une approche basée sur les risques, l'objectif étant d'accroître l'efficacité et l'efficacité du service des obstacles à la navigation aérienne de l'OFAC.

1.2.3 Sécurité de l'aviation

Langue utilisée en radiotéléphonie

Actuellement, les communications radiotéléphoniques entre les pilotes et les services de la navigation aérienne peuvent avoir lieu soit dans une langue nationale soit en anglais. Il en résulte une confusion linguistique qui favorise les risques de malentendu et donc les risques dans le domaine du contrôle de la circulation aérienne. L'usage généralisé de la seule langue anglaise dans les communications radiotélé-

⁷ Règlement (UE) n° 73/2010 de la Commission du 26 janvier 2010 définissant les exigences relatives à la qualité des données et des informations aéronautiques pour le ciel unique européen.

⁸ Annexe 14, section 4.3.2, de la Convention du 7 déc. 1944 relative à l'aviation civile internationale (RS **0.748.0**).

⁹ Art. 63 de l'ordonnance du 23 nov. 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS **748.131.1**).

phoniques standardisées est susceptible d'atténuer ce risque et d'accroître ce faisant la sécurité aérienne. Cette mesure répond par ailleurs à une demande de Skyguide. La radiotéléphonie en anglais correspondant aujourd'hui au standard international, elle convient particulièrement au trafic transfrontière.

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

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

Perturbateurs

L'aviation s'appuie de plus en plus sur le système mondial de navigation par satellite (*Global Navigation Satellite System*, GNSS) afin d'améliorer la performance de navigation et d'assister les fonctions de supervision du service de la navigation aérienne. Le signal satellitaire peut être modifié par des perturbateurs, à savoir des appareils utilisés pour brouiller délibérément les signaux du GNSS et en entraver, voire en empêcher la réception. Ces perturbateurs sont utilisés à diverses fins, habituellement en vue de perturber des instruments qui enregistrent ou retransmettent les données de localisation du GNSS (p. ex. pour le suivi d'un aéronef ou la perception des redevances). Du fait de leur faible degré de précision, ces perturbateurs peuvent avoir des conséquences que celui qui les utilise n'avait pas prévues. Il est très facile de se procurer des perturbateurs. On en trouve sur Internet à bas prix (dès 20 \$) et les modèles sont de plus en plus miniaturisés (de la taille d'un paquet de cigarette avec antenne intégrée). L'offre a fortement augmenté ces dernières années. En vertu de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)¹⁰ en vigueur, l'offre, la mise à disposition sur le marché, la mise en service, la mise en place et l'exploitation de perturbateurs sont punissables, mais pas leur importation, ni leur possession. Si un perturbateur est importé, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ne peut intervenir avant qu'il soit entre les mains de l'acquéreur. Il s'agit de combler cette lacune en modifiant la LTC.

¹⁰ RS 784.10

1.2.4 Sûreté de l'aviation

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

La question de savoir dans quelle mesure le Conseil fédéral a la compétence de conclure seul des accord internationaux portant sur la sûreté de l'aviation (combinaison des mesures et de moyens destinés à protéger l'aviation civile contre les actes illicites) se pose à chaque fois que la Suisse reprend l'acquis communautaire réglementant ce domaine dans le cadre de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien¹¹. On a toujours estimé jusqu'à présent qu'en vertu de l'art. 7a, al. 2, let. c, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹² et de l'art. 12 LA, qui lui attribue la compétence d'édicter des prescriptions de police pour prévenir des attentats, le Conseil fédéral jouissait du pouvoir de conclure seul de tels accords internationaux, notamment par souci d'harmoniser ces prescriptions de police avec les normes internationales. Il ne serait pas en mesure d'accomplir correctement le mandat de l'art. 12 LA si tel n'était pas le cas. La compétence de reprendre des acquis communautaires concernés dans l'annexe de l'accord sur le transport aérien pouvait donc tout à fait être fondée sur la compétence d'édicter des ordonnances. La disposition précitée de la LOGA a été modifiée dans le cadre d'une révision. La modification est entrée en vigueur à la mi-2015. Depuis, le Conseil fédéral ne peut décider seul de reprendre l'acquis communautaire touchant la sûreté de l'aviation que dans les cas de modifications juridiques de portée mineure au sens de la LOGA. La modification de la LA prévoit au contraire de restituer au Conseil fédéral la compétence générale de conclure seul des traités internationaux dans le domaine de la sûreté de l'aviation.

Publication de listes de passagers

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

Contournement des contrôles de sûreté

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

¹¹ RS 0.748.127.192.68

¹² RS 172.010

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

Habilitation de sûreté du personnel aéroportuaire

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

Catégories de personnes pour l'engagement en qualité de gardes de sûreté dans l'aviation

Aux termes de l'art. 122e de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv)¹³, des gardes de sûreté sont affectés à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien commercial international afin de prévenir des actes illicites de nature à compromettre la sûreté à bord. Ces gardes peuvent également être affectés au sol sur des aérodromes étrangers (Tigre, Renard). A l'heure actuelle, les gardes de sûreté sont principalement issus des corps de police cantonale ou municipale et du Corps des gardes-frontière. Des membres de la Sécurité militaire et de l'Office fédéral de la police (fedpol) sont aussi engagés à cet effet. La disponibilité des ressources en personnel est susceptible de varier en fonction des priorités fixées par les organisations partenaires dont les tâches principales ne concernent pas la sûreté de l'aviation. A cela s'ajoute qu'en fonction des risques et des menaces, plusieurs engagements peuvent être nécessaires dans un bref laps de temps. Afin de garantir l'exécution des tâches en tout temps, fedpol doit pouvoir faire appel à d'autres catégories de personnes. Il est donc prévu de pouvoir aussi recourir à la police des transports. Cette dernière ne disposant pour l'heure pas encore de la compétence nécessaire, la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST)¹⁴ doit être adaptée en ce sens. Cette nouveauté est l'occasion d'inscrire dans la loi la liste des autorités dont les membres peuvent être engagés en qualité de gardes de sûreté, ce qui figure actuellement dans l'ordonnance

¹³ RS 748.01

¹⁴ RS 745.2

(voir art. 122e, al. 3, OSAv). Toutes les catégories de personnes susceptibles d'être engagées doivent être désignées concrètement et énumérées de façon exhaustive. Les membres de fedpol et ceux de la police des transports sont désormais mentionnés expressément.

Indemnisation pour l'affectation en qualité de gardes de sûreté dans l'aviation

Les frais de formation, d'équipement et d'affectation des gardes de sûreté sont assumés par la Confédération (art. 122n OSAv). Les cantons et les communes facturent à l'OFAC les dépenses liées aux gardes de sûreté. Par ailleurs, le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Malama (10.3045 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences»)15 préconise notamment que le financement de ces frais soit réglé dans la loi plutôt que, comme actuellement, dans l'ordonnance. En effet, le rapport explique qu'en vertu du principe de légalité, le versement d'indemnités aux cantons nécessite en principe une base légale formelle. Et il conclut que la création de cette base pourrait être envisagée, par exemple lors de la prochaine révision de la LA.

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

Afin de remplir sa mission plus efficacement et de manière plus ciblée, fedpol est tenue de traiter au moyen d'un système d'information spécial les informations qu'elle recueille ici ou là pour les besoins de l'analyse des risques et de l'évaluation des dangers (voir art. 122k OSAv) et de l'affectation des gardes de sûreté dans le trafic aérien (art. 122h OSAv). Comme ces informations recouvrent des données personnelles et des informations classifiées ou dont les sources sont protégées, le système d'information en question exige une base légale formelle que la présente révision se propose d'instaurer. La réglementation proposée régit expressément le traitement des informations, les catégories d'information traitées, les droits d'accès au nouveau système d'information et la transmission des données acquises à des tiers. Les données figurant dans le système d'information proviennent aussi bien de sources publiques que des services de renseignements. Elles peuvent aussi être classifiées conformément à l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations (OPrI)16.

1.2.5 Autres dispositions

Système de comptes rendus d'événements particuliers

Introduit le 1^{er} avril 2007, l'art. 20, al. 2, LA donne une assise légale aux systèmes de comptes rendus d'événements et d'incidents dans l'aviation civile. Facteur d'amélioration de la sécurité aérienne, ce dispositif prévoit que les acteurs de l'aviation puissent adresser des comptes rendus sous couvert de l'anonymat en garantissant que le notifiant ne sera pas poursuivi pénalement pour avoir signalé un incident ou un événement. A l'époque, le système de comptes rendus se basait sur la

¹⁵ FF 2012 4161

¹⁶ RS 510.411

directive 2003/42/CE¹⁷. Celle-ci a entretemps été remplacée par le règlement (UE) n° 376/2014¹⁸ qui est devenue dès lors la nouvelle référence.

Enquête sur les accidents d'aviation et incidents graves

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 mars 2011, la forme d'organisation de ce qui s'appelait encore le Service d'enquête suisse sur les accidents (SESA)¹⁹ a fait l'objet d'une évaluation. Le résultat de l'évaluation du SESA a été soumis au Conseil fédéral par voie de proposition le 26 juin 2013. L'évaluation conclut que le statut de commission extraparlamentaire représente la forme juridique la plus à même de satisfaire les exigences prescrites par les normes nationales et internationales en matière d'indépendance des enquêtes sur les accidents. L'organisation du SESA et les règles opérationnelles satisfont les exigences d'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et personnelle. Au vu de l'évaluation et compte tenu des expériences réalisées avec le SESA, il a été décidé que celui-ci conserverait son statut de commission extraparlamentaire. Une base légale transparente sera instaurée à la faveur de la présente révision de la LA. Outre la LA, il est également prévu de modifier également les dispositions pertinentes de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)²⁰.

Principe de causalité pour les services de la navigation aérienne

Le trafic obéissant aux règles de vol à vue (trafic VFR) est aujourd'hui 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 dorénavant facturés aux usagers en appliquant strictement le principe de causalité. C'est pourquoi il est prévu 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.

Délégation de la fourniture de services de navigation aérienne

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

¹⁷ Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, JOCE n° L 167 du 4 juil. 2003, p. 23

¹⁸ 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, JO L 122 du 24.4.2014.

¹⁹ Depuis le 1^{er} fév. 2015, ce service a été rebaptisé Service d'enquête suisse de sécurité (SESE)

²⁰ RS 742.101

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

Dispositions pénales de la LA

La révision fournit l'occasion de reformuler les dispositions pénales de la LA et de les adapter à la partie générale du Code pénal (CP)²¹ en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, compte tenu des prescriptions de l'art. 333 CP. Les sanctions dont sont passibles les contrevenants ne sont pas modifiées, à une exception près. Par contre, certaines modifications de fond sont prévues qui pour partie figuraient dans l'avant-projet de la loi fédérale sur l'harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire et le droit pénal accessoire.

Modification de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)

Les moyens du Financement spécial du trafic aérien (FSTA) sont aujourd'hui attribués aux différents domaines d'application en fonction d'une clé de répartition fixe (la moitié des moyens du FSTA sont destinés à des projets en lien avec la sécurité, le solde étant réparti à parts égales entre les projets liés à la sûreté et les projets liés à la protection de l'environnement). Il n'est possible de s'écarter de cette clé de répartition que dans un très petit nombre de cas. Il est apparu sur la période 2012–2015 que la sécurité est le seul secteur d'activité pour lequel les moyens disponibles étaient insuffisants alors que les moyens dévolus aux deux autres secteurs n'ont pas été épuisés. Or, selon la législation en vigueur, le principe des vases communicants ne peut s'appliquer automatiquement entre les différents secteurs. Afin d'éviter que les soldes restent inutilisés et pour qu'il ne soit pas reproché à la Confédération de ne pas utiliser entièrement les moyens disponibles pour l'aviation, il y a lieu d'opter pour un mécanisme plus souple en supprimant la clé de répartition fixe au profit de parts variables définies pour chaque secteur à l'intérieur d'une certaine fourchette.

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Résultat de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a mis l'avant-projet de révision en consultation du 5 juin au 30 septembre 2015. En tout 114 prises de positions ont été transmises; 25 cantons, 4 partis politiques, 13 organisations économiques, 26 représentants des milieux de l'aviation, 32 communes plus ou moins riveraines de l'aéroport de Zurich, 7 organisations de riverains, 2 organisations hospitalières et 3 hôpitaux ont pris position sur le texte. Deux autres participants ont en outre adressé une prise de position²².

²¹ RS 311.0

²² Les documents mis en consultation et le rapport détaillé du résultat de la procédure de consultation sont disponibles en ligne à l'adresse www.bundesrecht.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DETEC.

La révision de la LA suscite l'adhésion de la majorité des milieux consultés. Certains participants à la consultation jugent toutefois le moment mal choisi. Ils considèrent qu'il est peu judicieux de modifier la loi tant que la politique aéronautique de la Confédération pour les prochaines années n'a pas été arrêtée dans le cadre du Rapport 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse. Ils affirment que, ce faisant, des réformes urgentes et nécessaires risquent d'être reportées de plusieurs années.

Les nouveaux instruments de lutte contre les actes illicites dirigés contre l'aviation civile et la nouvelle réglementation applicables aux gardes de sûreté font l'unanimité. La nouvelle formulation des dispositions pénales de la LA a également reçu un accueil positif.

La majorité des milieux consultés approuvent la création d'un système différencié de concession et d'autorisation pour les aérodromes par l'application de catégories prédéfinies. On estime qu'un tel système permet de trouver des solutions appropriées en fonction des besoins particuliers et de moduler la charge que représentent les procédures de concession et d'autorisation en fonction de la situation concrète de chaque aérodrome. Certains affirment que le système des catégories doit être utilisé pour alléger le fardeau réglementaire et les formalités administratives qui pèsent sur les aérodromes et renforcer la compétitivité de ces derniers par rapport à des aéroports comparables. Cela étant, la modification envisagée laisse de nombreuses questions en suspens et semble quelque peu inaboutie.

La proposition d'assimiler les terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours très utilisés ou dotés de procédures d'approche aux instruments à des champs d'aviation soumis à une autorisation d'exploitation est largement rejetée. Les opposants redoutent que cette modification ne se traduise par des formalités administratives et des charges financières élevées notamment en raison des procédures d'autorisation, d'approbation des plans et le cas échéant des procédures de recours qu'elle induit. Les milieux consultés font remarquer que le régime actuel a fait ses preuves et qu'il est suffisant.

La nouvelle réglementation concernant le retrait et le retour de la concession d'exploitation des aérodromes essuie un net rejet. Les opposants estiment que cette réglementation constitue une discrimination injustifiée des concessionnaires. La proposition de retirer la concession lorsque des intérêts publics essentiels le justifient ne trouve pas davantage grâce aux yeux des milieux consultés qui la jugent contraire au droit et superflue. Autre motif avancé: l'instauration d'un droit de retour de la concession au profit de la Confédération n'inciterait pas à investir dans les constructions et les installations, ni à les entretenir.

La mise en place d'une base de données nationale de l'aviation recueille peu d'avis favorables. On redoute notamment des coûts accrus pour le trafic VFR. Les milieux consultés pointent les lacunes et l'opacité des bases de calcul employées pour quantifier les coûts de constitution et d'exploitation de cette base de données. Il faudrait, disent-ils, au préalable réaliser une analyse coûts-utilité. Les milieux consultés critiquent en outre la modification des compétences en matière d'établissement des procédures d'approche et de départ hors des aérodromes, qui est contraire aux intérêts des communes concernées et de leurs habitants. Cette proposition risque

d'étendre l'emprise du Conseil fédéral ou plus exactement de l'OFAC sur les procédures d'approche et de départ et d'amputer les droits de co-participation existants.

Au sujet des procédures d'enquête sur les accidents d'aviation, certains représentants des milieux de l'aviation exigent un mécanisme permettant de contester les rapports d'accidents du SESE. Les personnes et organismes concernés devraient avoir la possibilité de soumettre les rapports et en particuliers les rapports finaux à un expertise neutre. L'organisation du SESE sous forme de commission extraparlamentaire ne soulève en revanche aucune objection.

Les modifications proposées de la LTC ne sont pas du tout contestées, et celles de la LUMin ne le sont guère.

La majorité des milieux consultés rejettent l'idée de restreindre la portée de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)²³ pour les rapports d'inspection et d'audit de l'OFAC et pour tous les documents qui font état des conclusions découlant des enseignements et informations glanées à l'occasion de ces contrôles. Les milieux consultés estiment que le besoin d'information du public sur des questions liées à la sécurité et à la protection de l'environnement l'emporte sur l'intérêt des personnes et organismes soumis à la surveillance de l'autorité.

Certains milieux consultés exigent que la révision de la loi tienne dûment compte des dernières évolutions technologiques de l'aviation (drones, vols suborbitaux).

1.3.2 Révisions de la loi non retenues

Les points suivants ont été retirés du projet de loi à la suite de la consultation:

- création d'un système différencié de catégories d'aérodromes: ce système a été plutôt bien accueilli. Les participants à la consultation ont toutefois exigé qu'il n'en résulte aucune contrainte ni aucun coût supplémentaire, exigence incompatible avec cette proposition;
- partage des compétences pour la définition des procédures d'approche et de départ: certains participants à la consultation se sont notamment opposés à tout amputation des droits de co-participation existants alors que d'autres ont à l'inverse approuvé ce partage des compétences à condition qu'il s'accompagne d'une restriction des droits de co-participation. Il n'a pas été possible de concilier ces deux positions;
- attribution du statut d'infrastructure aux places d'atterrissage d'hôpitaux: les opposants redoutent que cette modification ne se traduise par des formalités administratives et des charges financières élevées notamment en raison des procédures d'autorisation, d'approbation des plans et le cas échéant des procédures de recours qu'elle induit. Les milieux consultés font remarquer que le régime actuel a fait ses preuves et qu'il est suffisant;

²³ RS 152.3

- dérogation à la LTrans: les milieux consultés estiment que le besoin d'information du public sur des questions liées à la sécurité et à la protection de l'environnement l'emporte sur les intérêts des personnes et organismes soumis à la surveillance de l'autorité et que cette proposition est donc à rejeter. A signaler toutefois qu'à la suite d'une évaluation de la LTrans, le Conseil fédéral a chargé le 1^{er} avril 2015 le DFJP (OFJ) d'analyser la problématique de l'accès aux documents officiels émanant des autorités fédérales qui exécutent des tâches liées à la sécurité technique. Les travaux sont en cours.

1.4 Mise en œuvre

La mise en œuvre des nouvelles dispositions exige d'adapter l'OSAv, l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA)²⁴ et l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA)²⁵. De nouvelles dispositions sur les données aéronautiques doivent en outre être édictées par voie d'ordonnance.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi fédérale sur l'aviation

Art. 2, al. 2

Ne concerne que le texte italien.

Art. 3a Accords internationaux

Al. 1, let. b et c^{bis}, et 2, phrase introductive

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

Le rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 en exécution du postulat Malama (10.3045 Sécurité intérieure. Clarification des compétences)²⁶ souligne, s'agissant des interventions des gardes de sûreté sur les aéroports étrangers (Renard), qu'on ne peut pas exclure que ces missions reposent sur un fondement juridique insuffisant. Le cas échéant, les bases légales autorisant le Conseil fédéral à conclure seul les accords internationaux nécessaires devraient être créées. Le rapport préconise d'examiner de manière approfondie la question du fondement juridique des missions des Renards, en particulier la nécessité de conclure avec les Etats étrangers concernés des accords réglant la présence des «*groundmarshals*» suisses. L'examen des

²⁴ RS 748.131.1

²⁵ RS 748.132.1

²⁶ FF 2012 4161

bases légales n'a débouché sur aucune certitude. Toutefois, on peut au moins affirmer que l'intervention des «*groundmarshals*» n'est pas explicitement réglementée sur le plan international. La compétence du Conseil fédéral de conclure seul des accords en matière de sûreté de l'aviation couvre également la conclusion d'éventuels accords sur les «*groundmarshals*». Ceci vaut du reste également pour les accords internationaux relatifs à l'affectation des gardes de sûreté sur les avions suisses.

Al. 3, let. a et c

Dans la version allemande, une adaptation terminologique est apportée à la let. a.

Parallèlement à l'art. 40b P-LA, l'art. 3a P-LA confère au Conseil fédéral la compétence de réglementer la coopération entre prestataires de services de navigation aérienne en vertu d'accords internationaux. Cette disposition résulte de la reprise par la Suisse du règlement (CE) n° 550/2004²⁷ dont l'art. 10 prévoit que les prestataires de services de navigation aérienne peuvent recourir aux services d'autres prestataires de services qui ont été certifiés dans l'UE et conclure à cet effet des accords de coopération. Il est prévu que la compétence en la matière revienne également au Conseil fédéral. La formulation de l'art. 3a LA actuellement en vigueur ne recouvre pas la délégation de la fourniture de services de navigation aérienne. Il est donc complété en conséquence à la faveur de la présente révision. Le cadre général établi par l'art. 40b P-LA de même que les règles promulguées par le Conseil fédéral dans ce cadre s'appliquent aux services de navigation aérienne d'importance nationale. A la différence de l'art. 40b P-LA, le Conseil fédéral peut aussi prévoir de déléguer la fourniture de services de navigation aérienne à des tiers suisses dans le cadre d'accords internationaux.

Art. 10a Langue utilisée en radiotéléphonie

L'art. 18 Cst. garantit la liberté de la langue, tandis que l'art. 70, al. 1, Cst. précise que les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Imposer l'usage de la seule langue anglaise dans les communications radiotéléphoniques avec les services de la navigation aérienne déroge à l'art. 70, al. 1, Cst. et restreint la liberté linguistique. Déroger à la Constitution et restreindre la liberté linguistique exigent une base légale formelle, d'où l'introduction d'un article dans la LA à cet effet.

Généraliser l'usage de la seule langue anglaise dans les communications radiotéléphoniques avec le service de la navigation aérienne atténue les risques de malentendus et donc les risques dans la fourniture de ces services parce que la confusion linguistique lors des communications entre le service de navigation aérienne et les pilotes disparaît et que les pilotes à l'écoute sont à même d'avoir une idée de la situation sur la base d'une phraséologie anglaise normalisée (*situational awareness*). Il en résulte une sécurité accrue. L'anglais reste en revanche facultatif lors des

²⁷ 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»), JO L 96 du 31.3.2004, p. 10; modifié par le règlement (CE) n° 1070/2009, JO L 300 du 14.11.2009, p. 34.

communications radiotéléphoniques sur les aires de trafic des aérodromes, lesquelles ne ressortissent pas aux «services de la circulation aérienne» au sens de l'Annexe 11 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale²⁸ (Annexe 11 OACI). Cette prescription ne s'applique pas non plus au trafic aérien sur les aérodromes non contrôlés puisque dans ce cas aucun service de navigation aérienne au sens de l'art. 10a P-LA n'est fourni.

Cette modification répond à une recommandation de sécurité d'Eurocontrol²⁹ et du *Civil Aviation Safety Office (CASO)*, qui exerce le contrôle sur la sécurité de l'aviation à l'échelon du DETEC (*CASO Safety Performance Declaration, SPD-2004-1*). Dans l'aviation et en particulier dans les communications avec le contrôle de la circulation aérienne, l'usage de la langue anglaise est aujourd'hui la norme dans le monde. L'usage par les services de navigation aérienne de la langue la plus couramment utilisée dans le monde réduit également l'assiette des coûts du service de la navigation aérienne qui n'est plus obligé de recruter et de former pour ces services des contrôleurs aériens capables de communiquer en plusieurs langues.

Est également concerné par l'expression «espace aérien suisse» le trafic circulant au sol sur les aérodromes pour autant qu'il soit en contact avec le service de la navigation aérienne.

Des dérogations devraient toutefois être possibles dans les régions proches de la frontière pour autant que la sécurité de l'aviation l'exige. On songe surtout ici aux régions où des services transfrontaliers de contrôle de la circulation aérienne sont fournis, que ces services soient délégués aux autorités étrangères (p. ex. zone de contrôle [CTR] et région de contrôle terminale [TMA] de l'aéroport de Bâle, TMA de l'aéroport de Milan au sud du Tessin et les CTR et TMA de l'aéroport de Friedrichshafen) ou fournis par Skyguide (p. ex. CTR et TMA de l'aéroport de Genève, CTR de l'aéroport de Lugano, CTR de l'aérodrome de St. Gallen-Altenrhein). Le Conseil fédéral définira plus précisément les critères applicables à la délivrance de ces dérogations et transférera à l'OFAC la compétence d'approuver ces dernières.

Dans certaines régions, l'usage, en plus de l'anglais, d'une langue nationale doit également être toléré pour les services d'information de vol, les pilotes de l'aviation générale qui recourent à ces services ne possédant pas tous les qualifications requises pour l'usage de la langue anglaise. La sécurité exige de déroger au principe de l'art. 10a, al. 1, P-LA dans les régions dont on sait que le nombre de pilotes dans ce cas est élevé.

Art. 12, al. 1 et 15

Ne concerne que le texte italien.

Art. 20, titre marginal (ne concerne que le texte italien) et al. 2

Le système de comptes rendus instauré par le Conseil fédéral découle de la directive 2003/42/CE³⁰. Or, cette dernière a été abrogée par le règlement (UE) n° 376/2014³¹,

²⁸ RS 0.748.0

²⁹ Action Paper, Safety Regulation Commission, PC/13/39/9, 25.4.13, Item 8

³⁰ Cf. note de bas de page sous ch. 1.2.5.

lequel a été repris par la Suisse. Il convient par conséquent d'adapter le renvoi au droit européen. Le règlement (UE) n° 376/2014 étend l'obligation de compte rendu à tous les acteurs de l'aviation et standardise les canaux de notification des comptes rendus.

Art. 21, al. 1^{bis}

Cette disposition est abrogée et insérée à l'art. 21a, al. 2.

Art. 21a Gardes de sûreté dans l'aviation

Al. 1

Cet alinéa prévoit que des gardes de sûreté peuvent être affectés à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien commercial international (Tigre) et sur les aérodromes étrangers (Renard) afin de prévenir des actes illicites.

Al. 2

L'actuelle réglementation de l'art. 122e, al. 3, OSAv sera inscrite et précisée dans la loi. Ainsi les membres de fedpol et ceux de la police des transports sont désormais mentionnés expressément. Nous renvoyons aux explications figurant aux ch. 1.2.4 et 2.4.

Al. 3

Cette disposition correspond à l'actuel art. 21, al. 1^{bis}.

Al. 4

En application de la recommandation énoncée dans le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Malama (10.3045 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences»), la base légale formelle est créée afin de permettre l'indemnisation des cantons et des communes pour l'engagement des membres de leurs corps de police. Le montant des indemnités correspond aux salaires et aux charges salariales des gardes de sûreté durant la formation et le perfectionnement de même que durant les affectations (art. 122n, al. 1, let. c, OSAv). Si des membres de la police des transports sont engagés, le montant de l'indemnité se fonde sur les conventions contractuelles. Ces indemnités n'ont donc pas besoin d'être réglementées dans la LA.

Art. 21b et 21c Système d'information pour l'affectation des gardes de sûreté dans l'aviation

S'agissant de la police aérienne, fedpol se charge de l'affectation des gardes de sûreté conformément à l'art. 21 LA en relation avec l'art. 122h OSAv. Ces affectations ont lieu en fonction de l'analyse des risques et des menaces réalisée par fedpol (voir art. 122k OSAv). Fedpol a besoin de pouvoir traiter les informations nécessaires au moyen d'un système d'information. Ces informations recouvrent d'une part les données personnelles concernant l'identité (telles que nom, prénom, date de

³¹ Cf. note de bas de page sous ch. 1.2.5.

naissance, lieu de naissance, lieu d'origine, adresse) et, d'autre part, les autres données de contact utiles publiquement accessibles (telles que numéros de téléphone, adresses e-mail et autres informations sur les réseaux sociaux). Compte tenu du contexte dans lequel celles-ci sont mentionnées, elles doivent être assimilées à des données sensibles. De même, les informations sur l'opinion religieuse, l'état de santé, des procédures pénales closes ou en cours, ou sur l'appartenance à un groupe terroriste ou criminel sont également assimilées à des données sensibles qui, conformément à l'art. 17, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données³² ne peuvent être traitées que si une loi au sens formel le prévoit expressément. L'art. 21b P-LA crée la base légale formelle requise pour le système d'information électronique SIBEL de fedpol.

La mission de protection de fedpol exige de recueillir et de traiter des informations sur les événements liés à la sûreté et sur les personnes impliquées dans ces événements. Les événements peuvent permettre de tirer des conclusions sur les menaces pesant sur certaines routes aériennes, menaces qui peuvent être écartées par l'affectation de gardes de sûreté. Ces événements doivent être documentés pour être analysés à l'aune de l'actualité et pour en identifier toutes les implications. Ainsi que l'énonce expressément l'art. 21c, al. 1, let. a et b, et 2, P-LA, les cercles des «personnes liées» à un événement pertinent pour la sûreté ressortissent principalement à deux catégories: d'une part, les personnes qui représentent potentiellement une menace pour la sûreté de l'aviation, de l'autre les personnes susceptibles d'être engagées en tant que gardes de sûreté dans le trafic aérien conformément à l'art. 21a, al. 2. Pour enregistrer une personne représentant une menace dans le système d'information, il faut obligatoirement la présence d'indices concrets montrant que ladite personne constitue un danger pour certaines routes aériennes. Ces indices ne doivent pas obligatoirement se référer à un événement précis, mais peuvent tout aussi bien concerner l'appartenance à une organisation terroriste ou criminelle.

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

Art. 21d Droits d'accès et communication de données

Les règles d'accès aux données varient de cas en cas. L'accès au système d'information en ligne est réservé à certains services de fedpol qui sont chargés de l'évaluation de la menace et qui décident de la nécessité d'une affectation (*al. 1*). Les services énumérés à l'*al. 2* (liste exhaustive) sont autorisés à accéder ponctuellement à des données si l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu d'une loi

³² RS 235.1

(formelle ou matérielle) l'exige. La transmission de données à des transporteurs aériens exploitant des aéronefs suisses vise à faire en sorte que ces transporteurs puissent remplir leurs obligations conformément à l'art. 122b, al. 1, OSAv. Cette disposition prévoit en effet que toute entreprise de transport aérien dont les aéronefs sont affectés au trafic aérien commercial international est tenue de garantir l'exploitation sûre de ses appareils. Le fait notamment de mettre à la disposition des gardes de sûreté affectés par fedpol autant de sièges que nécessaire sur les vols fait assurément partie des mesures de nature à garantir la sécurité de l'exploitation.

Art. 21e Destruction des données

S'agissant du délai de conservation des données, une distinction est faite entre les données des individus potentiellement dangereux et celles des gardes de sûreté. Les données concernant les personnes pouvant représenter une menace étant susceptibles d'être plus longtemps dignes d'intérêt ou pouvant regagner ultérieurement en importance peuvent être conservées encore cinq ans après que fedpol a conclu, dans son analyse des risques et des menaces, que la personne en question ne constitue plus un danger pour la sûreté de l'aviation. Les données relatives aux gardes de sûreté sont quant à elles intéressantes principalement pour la planification des engagements. Les périodes d'engagement s'étendant sur deux ans, leur conservation pendant les deux ans suivant la dernière mission s'avère adéquat. Cela permet d'effectuer certaines tâches administratives ultérieures telles que la facturation ou des évaluations.

Art. 21f Listes de passagers

Al. 1

La disposition se fonde sur l'art. 104 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers³³ et sur l'art. 151 de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes³⁴. Aux termes de l'al. 1 proposé dans le cadre de la révision, les entreprises de transport aérien seront tenues de mettre sur demande à la disposition des organes de poursuite pénale localement compétents certaines données de passagers afin de prévenir ou de poursuivre des actes criminels. Le genre et l'étendue des données pouvant être transmises sont énumérés dans une liste exhaustive.

Art. 25 Commission d'enquête

Le Service d'enquête suisse sur les accidents (SESA)³⁵ a commencé ses activités le 1^{er} novembre 2011. Il jouit du statut de commission extra-parlementaire au sens des art. 57a ss LOGA. Ce statut ne sera pas modifié avec la présente révision de la LA qui vise à créer une base légale transparente pour la commission. On relèvera que le statut de commission a fait ses preuves depuis fin 2011, date de sa mise en application, notamment par le fait qu'il garantit l'indépendance de l'autorité d'enquête.

³³ RS 142.20

³⁴ RS 631.01

³⁵ Depuis le 1^{er} fév. 2015, ce service a été rebaptisé Service d'enquête suisse de sécurité (SESE)

Al. 1

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

Al. 2

L'organe jusqu'ici désigné par l'expression direction est tout à fait compatible avec le statut de commission. Il est question ici de l'indépendance des membres de la commission par opposition à l'indépendance de l'autorité en tant que telle.

Al. 3

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

Al. 4

L'al. 4 délègue, comme c'est le cas actuellement, au Conseil fédéral la tâche de régler les questions d'organisation. Il maintient également la possibilité d'une fusion avec la commission d'enquête instituée par la LCdF, fusion qui a eu lieu avec l'instauration du SESA le 1^{er} novembre 2011³⁶.

Art. 26 Procédure*Al. 1*

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

Al. 2

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

Al. 3

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

Al. 4

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est précédée d'un droit d'opposition devant l'autorité d'enquête elle-même. Du fait de la similarité de la matière, les oppositions seront traitées rapidement et efficacement, ce qui permettra de liquider rapidement la majorité des procédures à la satisfaction de tous. En

³⁶ Voir l'ordonnance du 17 déc. 2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT; RS **742.161**) et en particulier l'art. 1.

raison de la nouvelle terminologie adoptée à l'art. 25, il convient de préciser ici que la commission statue sur les oppositions.

Al. 5

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

Al. 6

Cet alinéa reste inchangé. La réglementation correspondante figure dans l'ordonnance du 17 décembre 2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT)³⁷. Voir en particulier les mesures de contrainte prévues aux art. 31 à 37 OEIT.

Art. 37c, al. 2

Ne concerne que le texte italien.

Art. 38, al. 1 Co-utilisation civile d'aérodromes militaires

Aux termes de l'art. 38, al. 1, P-LA, les aérodromes militaires sont également ouverts à l'aviation civile, dans la mesure où les intérêts militaires le permettent. Actuellement, seul l'art. 30 OSIA se montre plus précis en ce qui concerne la co-utilisation civile des aérodromes militaires. Conformément à cet article, l'utilisation fréquente d'un aérodrome militaire à des fins civiles requiert un arrangement spécial entre la Confédération, représentée par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), et l'exploitant civil. Ce dernier est en outre tenu d'établir un règlement d'exploitation concernant l'utilisation civile et de le soumettre à l'approbation de l'OFAC. L'OSIA ne précise pas ce qu'il faut entendre par «utilisation fréquente». Dans la pratique, on considère que la co-utilisation civile d'un aérodrome militaire relève du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) à partir d'un certain seuil. Le plan sectoriel en vigueur établit les seuils suivants:

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

Les compétences aux interfaces entre aviation civile et militaire nécessitent d'être clairement réglementées. Aujourd'hui, les compétences et responsabilités respectives des civils et de l'armée en-dessous du seuil à partir duquel on considère qu'un

³⁷ RS 742.161

aérodrome est fréquemment utilisé par l'aviation civile au sens de l'art. 30 OSIA ne sont pas claires. Il convient par conséquent de préciser l'OSIA.

Art. 40a Données aéronautiques

Al. 1 Collecte, gestion et diffusion de données aéronautiques et d'informations

Le règlement (UE) n° 73/2010³⁸ est muet sur la manière dont les pays doivent organiser et financer à l'échelon national la création, la fourniture, la gestion et la diffusion des données et informations aéronautiques; il se limite à fixer des normes de qualité et de sécurité. Il contient une liste de définitions qui sont aussi contraignantes pour la Suisse. Sont réputées données aéronautiques, au sens du règlement, des informations, concepts ou instructions numérisés touchant l'espace aérien suisse qui sont utiles à la fourniture de services de navigation aérienne. Ces données figurent dans le catalogue des données aéronautiques suisses. Ce règlement intègre le passage des processus analogiques usuels à la numérisation décidée dans le cadre de la stratégie «AIS to AIM» de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Le droit interne en vigueur ne prévoit pas non plus de prescriptions explicites qui réglementent et coordonnent la collecte, la fourniture, la gestion et le flux de données aéronautiques. La collecte de données aéronautiques et leur transformation dans le format de données requis ne sont pas définies. Le service de la navigation aérienne n'exploite aujourd'hui aucune interface nationale d'enregistrement des données garantissant la fourniture des données de manière efficace et respectueuse des critères de qualité. Dans la pratique, la majorité des données et des informations aéronautiques sont récoltées, enregistrées et gérées par Skyguide sur support papier. La saisie manuelle des données comporte un risque d'erreur considérable et ne sera de ce fait plus tolérée en application des nouvelles normes de l'aviation. Les droits et devoirs des créateurs de données de même que les tâches et compétences de Skyguide ne sont pas clairement réglementés et la chaîne de données n'est pas clairement définie. Il s'agit essentiellement aujourd'hui de processus analogiques qui ne satisfont pas les exigences en matière de numérisation et de qualité des données.

La nouvelle ordonnance sur les données aéronautiques instaure une réglementation qui, en application du règlement européen précité, régit en détail tous les aspects en lien avec les données utilisées dans le trafic aérien. Il est notamment question d'introduire des prestations obligatoires pour les acteurs impliqués dans la chaîne de données et de définir les tâches et compétences de l'organisme chargé de la gestion de l'interface d'enregistrement des données. L'ordonnance devra en outre formuler des normes destinées à garantir en permanence le flux de données des sources aux utilisateurs. Un catalogue de toutes les données et informations aéronautiques utilisées contiendra les données aéronautiques³⁹ mentionnées par les annexes OACI ainsi que les données aéronautiques utiles au trafic VFR en Suisse, spécifiera les exigences en matière de qualité des données et indiquera la liste des organismes chargés de relever les données.

³⁸ Cf. note de bas de page sous ch. 1.2.2.

³⁹ P. ex. sections 2.5 ou 2.11.3 de l'Annexe 11 OACI ou appendice 1, AD 1.3 et 2.1 de l'Annexe 15 OACI

Al. 2 Mise en place et exploitation d'une interface nationale
d'enregistrement des données aéronautiques

Le règlement (UE) n° 73/2010⁴⁰ fixe des exigences élevées quant à la transmission et au format des données aéronautiques. Les données issues de la mensuration officielle n'atteignent pas le niveau de qualité exigé. De mécanismes d'assurance qualité significatifs devraient être mis en place par les géomètres pour remplir ces exigences. A cela s'ajoute le fait que les données de relèvement des infrastructures aéronautiques et en particulier des obstacles à la navigation aérienne devraient être fournies dans un format de données inusuel. La mise en œuvre de ces deux exigences se traduirait par des surcoûts considérables. L'instauration d'une interface nationale d'enregistrement permettrait dès lors d'offrir aux créateurs de données un canal simplifié pour livrer les données conformément aux exigences du règlement (UE) n° 73/2010 et aux formats dont ils disposent (p. ex. INTERLIS, le format de données national des géomètres ou formats SIG). Les données seraient ensuite converties dans le format correct par l'interface d'enregistrement des données avant d'être transférées au service de gestion centralisée des données. L'interface pourrait également se charger d'enregistrer les données aéronautiques pour le vol à vue régies par le droit interne, lesquelles n'ont pas à satisfaire les exigences du règlement européen. Les exploitants de grues mobiles ou de câbles servant au transport du foin ou du bois disposeraient ainsi d'un système en ligne d'annonce des obstacles à la navigation aérienne simple et efficace.

Il est prévu de confier l'exploitation de l'interface d'enregistrement des données aéronautiques à Skyguide.

Al. 3 Obligation de prise en charge des frais de collecte et de fourniture
des données aéronautiques

Les coûts générés dans la chaîne de données devraient être ventilés en application des principes suivants afin d'accroître la transparence des coûts et le degré d'auto-financement. Les collectivités publiques ainsi que les personnes physiques et morales qui sont ou seront tenues en vertu des réglementations nationales et internationales de collecter, mettre à jour et fournir des données aéronautiques (créateurs de données) devraient prendre en charge, seules, les coûts de ce premier segment de la chaîne de données. Ces coûts intègrent également les coûts de transmission des données aéronautiques à l'administration centrale des données. Ces coûts peuvent être reportés sur les utilisateurs (p. ex. par les aérodromes à travers leurs redevances d'approche et de départ).

Les créateurs de données collectent et mettent à jour les données aéronautiques, veillent que celles-ci soient en permanence à jour, exactes et complètes. Ils mettent notamment les données aéronautiques et les informations à la disposition du service de la navigation à travers l'interface d'enregistrement des données aéronautiques (p. ex. données cartographiques d'aérodrome, données relatives au terrain, à l'espace aérien et aux obstacles).

Les créateurs de données peuvent être:

⁴⁰ Cf. note de bas de page sous ch. 1.2.2.

- a. les prestataires de services de navigation aérienne et les fournisseurs de services d'information aéronautique;
- b. les exploitants des aérodromes et hélistations pour lesquels des procédures concernant les règles de vol aux instruments ou des procédures spéciales de vol à vue ont été publiées dans les publications d'information aéronautique;
- c. les entités publiques ou les particuliers qui fournissent des données de levé, des conceptions de procédures ou préparent des données électroniques relatives au terrain, à l'espace aérien ou aux aéroports ou des données électroniques relatives aux obstacles;
- d. les propriétaires d'objets fixes (provisoires ou permanents) et mobiles, ou des parties de ces objets (propriétaires d'obstacles à la navigation aérienne), situés sur une zone destinée au mouvement au sol d'un aéronef ou qui s'étendent au-dessus d'une surface définie, destinée à protéger l'aéronef en vol;
- e. les services de l'armée comme les Forces aériennes ou les exploitants des infrastructures.

Les créateurs de données visés à la let. d se divisent essentiellement en deux catégories:

1. les propriétaires d'obstacles qui sont tenus en vertu de la LA et de ses dispositions d'exécution d'annoncer les obstacles et d'en effectuer le levé;
2. les propriétaires d'obstacles à la navigation aérienne qui, conformément aux exigences nationales, ne sont soumis qu'à une obligation d'annoncer les obstacles.

Il est prévu que ces derniers soient exonérés des frais d'annonce à l'interface nationale d'enregistrement des données. Il s'agit ici de très petites dépenses. De plus, il est très important, au nom de la sécurité, que les obstacles à la navigation aérienne soient signalés sans exception. Rendre les annonces payantes pourrait faire hésiter certains propriétaires à signaler des obstacles.

Les frais du premier levé (y compris annonce à l'interface d'enregistrement des données) et les frais des levés périodiques (y compris annonce à l'interface nationale d'enregistrement des données) des obstacles à la navigation aérienne de catégorie 1 à proximité de l'aéroport (Annexe 14 OACI et Annexe 15 OACI, zones 2 à 4) restent à la charge de l'exploitant d'aérodrome. Les frais du levé et d'annonce à l'interface nationale d'enregistrement des données de nouveaux obstacles et de modifications d'obstacles seront supportés par le propriétaire de l'obstacle. Les coûts seront de l'ordre de 150 francs pour un objet simple et de 500 francs au maximum pour un objet complexe. Ces frais s'ajoutent aux frais de levé «ordinaires» de la mensuration officielle.

Selon les dernières estimations, la constitution de l'ensemble des services de collecte des données y compris l'instauration de l'interface d'enregistrement des données et le transfert de la gestion des obstacles à la navigation aérienne de l'OFAC à Skyguide coûtera environ 9,6 millions de francs, dont 4,6 millions pour la partie intéressant les données réglementées par le droit interne. Les frais d'exploitation s'élèvent

ront à 1,65 million de francs par an environ, dont 1,35 million seront répercutés sur les créateurs de données.

Al. 4 Echange de données et informations aéronautiques
entre collectivités publiques

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

Art. 40b Collaboration avec d'autres entreprises

La position de monopole de la société Skyguide implique non seulement le droit d'assurer en exclusivité le service de la navigation aérienne sur le territoire suisse mais également le devoir de fournir elle-même les services de navigation aérienne. A la suite des développements intervenus sur le plan européen dans le cadre du projet de Ciel unique européen et notamment dans le cadre de la coopération au sein du FABEC, un prestataire national de services de navigation aérienne aurait la possibilité de déléguer la fourniture de services à un autre prestataire national. Aux termes de l'art. 10 du règlement n° (CE) 550/2004⁴¹ – que la Suisse a incorporé dans l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien⁴² –, en pareil cas, l'approbation des Etats membres concernés est requise. Il est donc indispensable de modifier la LA afin d'autoriser Skyguide à externaliser certains services de navigation aérienne ou prestations secondaires connexes ou, à l'inverse, à fournir ces services pour le compte de tiers.

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

Al. 1

La fourniture des services de navigation aérienne peuvent être délégués à un prestataire de services étranger avec l'accord de l'OFAC. La position de monopole de Skyguide serait ici maintenue. Le Conseil fédéral peut toutefois prévoir dans un accord international conclu en vertu de l'art. 3a, al. 3, let. c la délégation de certains services à un tiers suisse et restreindre le monopole de Skyguide. L'expression «prestataire de services de navigation aérienne» recouvre à cet égard à la fois les personnes morales de droit privé (cas p. ex. de l'externalisation de prestations par Skyguide pour des raisons d'exploitation à une société anonyme privée dans un pays européen) et l'adhésion de Skyguide à un véhicule juridique sous une forme de droit public quelconque (p. ex. un établissement ou une autre corporation instituée par la

⁴¹ Cf. note de bas de page relative à l'art. 3a, al. 3, sous ch. 2.1.

⁴² RS 0.748.127.192.68

Commission européenne ou l'AESA aux fins de la fourniture de services centralisés).

Les prestations d'assistance technique ne désignent pas les services de navigation aérienne en tant que tels mais les prestations nécessaires à leur fourniture. Il peut s'agir par exemple de l'externalisation du stockage de données chez une société informatique tierce. Ces services d'assistance technique peuvent être sous-traités à des prestataires nationaux ou étrangers, de droit privé ou de droit public. Ces délégations peuvent toutefois être incompatibles avec le devoir de fournir des services de navigation aérienne imposé à Skyguide dans le cadre du monopole, de sorte qu'elles sont soumises à l'approbation de l'OFAC.

Al. 2

Skyguide peut nouer des coopérations sous une forme contractuelle ou prendre des participations dans des prestataires étrangers de services de navigation aérienne ou des fournisseurs de prestations d'assistance technique.

Al. 3

L'externalisation ne saurait empêcher le bon fonctionnement du service de la navigation aérienne en Suisse au cas où, pour une raison ou une autre, la fourniture du service délégué ne serait plus assurée comme convenu voire plus assurée du tout. L'OFAC n'autorisera aucune collaboration qui se traduirait par des restrictions insupportables pour le service de la navigation aérienne en Suisse.

Al. 4

Il convient de distinguer entre les services de navigation aérienne d'importance nationale et les autres services de navigation aérienne, les premiers ne pouvant être délégués.

Al. 5

Le Conseil fédéral définit d'une part les restrictions qui doivent être qualifiées d'insupportables, de l'autre la fourniture des services de navigation aérienne d'importance nationale qui ne sauraient être délégués. Les restrictions insupportables se définissent comme des conditions politiques, économiques, entrepreneuriales ou techniques qui compromettent la fourniture pleine et durable de services de navigation aérienne ainsi que le trafic aérien normal dans l'espace aérien suisse. En font notamment partie les incertitudes pesant sur la stabilité économique ou entrepreneuriale du prestataire pressenti. Ce peuvent aussi être des standards techniques lacunaires ou la dépendance envers des tiers sur le plan technique ou logistique pour la fourniture des services, par exemple, des incertitudes liées aux fournisseurs d'énergie. L'instabilité politique ou les relations conflictuelles entre les prestataires potentiels et les syndicats, synonymes de risque majeur de grèves et donc d'arrêts du travail, peuvent également constituer des restrictions insupportables.

Sont réputés services de navigation aérienne d'importance nationale:

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

Art. 40b^{bis} Délégation de la fourniture de services locaux de navigation aérienne

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

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

Art. 41 Obstacles à la navigation aérienne et constructions et activités compromettant la sécurité de l'aviation

Al. 1

Le principe selon lequel la réalisation ou la modification d'un obstacle à la navigation aérienne exige l'autorisation de l'OFAC subsiste (pour les dérogations à l'obligation de solliciter une autorisation, voir l'al. 3). La loi spécifie désormais les conditions auxquelles l'OFAC délivre l'autorisation.

Al. 2

L'al. 2 introduit une définition des objets qui doivent être qualifiés d'obstacles à la navigation aérienne. La définition se fonde sur celle de l'art. 2, let. k, OSIA.

Al. 3

Conformément à l'OSIA, il incombe actuellement à l'OFAC d'évaluer et d'autoriser les obstacles à la navigation aérienne en concertation avec le DDPS (par l'intermédiaire des Forces aériennes). En dehors des zones aéroportuaires couvertes par les

surfaces de limitation d'obstacles, une autorisation est obligatoire pour les objets de 60 m de hauteur ou plus dans une zone construite et pour les objets de 25 m de hauteur ou plus dans une autre zone qu'une zone construite (art. 41, al. 1, LA, et 63 OSIA).

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

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

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

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

quelles une autorisation est obligatoire peuvent varier en fonction du type d'objet et du danger potentiel;

- obstacles mobiles temporaires (p. ex. grues mobiles) en-dehors de la zone aéroportuaire et inférieurs à une certaine hauteur: ces obstacles peuvent être exemptés d'enregistrement ou d'autorisation lorsque certaines conditions sont satisfaites (p. ex. s'ils stationnent cinq jours au plus au même endroit). Les modalités du marquage prescrit pour ces objets seront spécifiées par voie d'ordonnance.

Les obstacles désignés par le Conseil fédéral comme n'étant plus soumis qu'à un simple enregistrement ou une simple annonce seront enregistrés. Ils seront enregistrés par l'OFAC jusqu'à l'instauration de l'interface d'enregistrement des données visées à l'art. 40a P-LA. En application de l'art. 40a P-LA, cette tâche pourra également être assurée ultérieurement par une personne juridique de droit privé.

Al. 4

L'al. 4 est identique à l'al. 1^{bis} actuellement en vigueur.

Art. 41a Levé

Les propriétaires d'obstacles ont non seulement l'obligation d'annoncer les obstacles à l'interface centralisée d'enregistrement des données et à l'OFAC et d'obtenir les autorisations correspondantes, ils sont aussi responsables le cas échéant du levé d'obstacles.

Les exigences de qualité des obstacles à la navigation aérienne visés par le droit interne, c'est-à-dire des obstacles situés hors des zones définies par les annexes 14 et 15 OACI, ne représentent pas une exigence en matière de levé. Aussi a-t-on renoncé à un coûteux levé destiné à l'aviation dans cette région. Il est de plus très important que tous les obstacles soient signalés et que toutes les données soient complètes. Il y va de la sécurité de l'aviation, raison pour laquelle il convient de renoncer là aussi à obliger les propriétaires à prendre en charge les frais correspondants.

Art. 41b Expropriation

Cet alinéa correspond au deuxième alinéa de l'art. 41 en vigueur.

Art. 42, al. 1^{bis} Zones de sécurité

L'art. 42, al. 1, vise les constructions et installations situées au voisinage d'aéroports ou d'installations de navigation aérienne ou situées à une certaine distance des routes aériennes et qui pourraient compromettre la sécurité de l'aviation. Outre la hauteur, d'autres facteurs peuvent également compromettre la sécurité. A proximité des aéroports, ce peuvent être les reflets éblouissants des serres, des verrières ou des grands panneaux solaires. Il était question à l'origine d'étendre l'obligation de solliciter une autorisation pour les objets de ce type à l'ensemble du territoire national, mais la majorité des milieux consultés ont rejeté cette option. Si les risques pour l'aviation restent toujours présents, on notera toutefois que le risque d'éblouissement par des objets n'est à craindre qu'à proximité des aéroports. L'obligation de sollici-

ter une autorisation pour les constructions et installations de ce genre sera donc limitée en vertu de l'art. 42, al. 1, au périmètre des zones de sécurité. Il faudra toutefois réexaminer l'étendue de ces zones et l'adapter le cas échéant. Les détails figurent dans l'ordonnance.

Outre les obstacles à la navigation aérienne et les constructions et installations, les engins balistiques peuvent également compromettre la sécurité aérienne. Les fusées de feu d'artifice d'une certaine taille qui s'élèvent assez haut dans les airs pour risquer de compromettre la sécurité des avions. Sans compter la fumée dégagée par les feux en plein air entravant la visibilité et dont l'utilisation pourra être restreinte. Dans sa teneur actuelle, l'art. 42, al. 1, ne peut être invoqué pour restreindre l'utilisation de l'espace aérien par les engins balistiques et dans le cadre d'autres activités dangereuses pour la navigation aérienne; il faut donc une nouvelle base légale.

Art. 49, al. 1 Principe de causalité pour toutes les prestations de service de navigation aérienne

On l'a dit: le trafic VFR est aujourd'hui exonéré des redevances de route. Il est question qu'il verse dorénavant sa part pour l'utilisation des services fournis par Skyguide et MétéoSuisse, conformément au principe de causalité. C'est pourquoi il est prévu d'assujettir également le trafic VFR aux redevances perçues pour les prestations fournies dans le cadre des services d'information de vol, des services d'information aéronautique et des services de météorologie aéronautique, y compris pour la fourniture de données aéronautiques.

Les services d'information de vol à l'intention du trafic VFR comprennent des informations prévol et des informations sur le déroulement des vols. Les services d'information de vol de Skyguide et l'AIFS Samedan («Aerodrome Flight Information Service») font également partie des prestations fournies au titre des services d'information de vol à l'intention des usagers VFR.

Les services d'information aéronautique englobent les prestations réalisées pour les publications aéronautiques telles que la publication d'information aéronautique (AIP), le VFR Manual, les informations météorologiques (Meteo) ou le «Daily Airspace Bulletin Switzerland» (DABS). Les services d'informations aéronautiques suisses coûtent environ 24 millions de francs par année, dont 11 millions au titre des prestations à l'intention des usagers VFR. A cela s'ajoute 1 million de francs par an pour les prestations de météorologie aéronautique consommées par les usagers VFR. Comme ces prestations sont inscrites au compte principal de MétéoSuisse, elles ne sont pas payées par le trafic VFR. Actuellement, sur les 7,1 millions de francs d'indemnisation versés par la Confédération à Skyguide pour couvrir les frais des prestations fournies à l'intention du trafic VFR, seuls 600 000 francs servent à indemniser les services d'information aéronautique

Les coûts des prestations fournies par Skyguide à l'intention du trafic VFR s'élèvent, déduction faite de l'indemnisation fédérale, à 11,5 millions financés via les redevances perçues auprès du trafic obéissant aux règles de vol aux instruments

(trafic IFR). Or, au nom de la transparence des comptes de la navigation aérienne, ce genre de financement croisé n'est plus admis par le droit européen en vigueur⁴³.

Dans le système actuel, la Confédération indemnise Skyguide à hauteur de 600 000 francs par an pour les coûts marginaux liés à des prestations de navigation aérienne fournies en faveur du trafic VFR. Les mêmes critères d'indemnisation sont appliqués depuis des années de sorte que les coûts marginaux indemnisés ne correspondent plus aux coûts supplémentaires effectivement occasionnés par les usagers VFR. En principe, l'approche par les coûts marginaux restera déterminante et les coûts des prestations devraient être reportés sur les redevances IFR et VFR selon des clés de répartition. Cela étant, il faudra procéder à l'avenir à la réévaluation annuelle de la ventilation des coûts et des tarifs des redevances. Il conviendra de déterminer la répartition des frais à acquitter par chaque partie et inscrire cette répartition dans une ordonnance.

Il conviendra également de définir par voie d'ordonnance le mode de calcul des redevances, les usagers assujettis aux redevances et le mode d'encaissement (p. ex. redevance annuelle liée à la licence de pilote, surtaxe sur les redevances aéroportuaires, vignette, redevance de plan de vol, etc.). Une redevance de base (taux uniforme) devrait à l'avenir permettre de couvrir les prestations de base que l'utilisateur doit obligatoirement solliciter en amont pour assurer le vol en toute sécurité. Une redevance en fonction des dépenses devrait en outre permettre de facturer individuellement les coûts des prestations non comprises dans les prestations de base.

Les modèles de redevances seront élaborés de concert avec les représentants des usagers VFR et mis en œuvre par étapes.

Art. 88 Délits. Interdiction de circuler

La peine maximale prévue à l'al. 2, à savoir une peine privative de liberté de deux ans, est inhabituelle. Elle sera relevée à trois ans ce qui garantit la concordance avec la peine prévue à l'al. 3 pour la négligence (peine pécuniaire de 180 jours-amendes au plus). Conformément à l'art. 106 CP⁴⁴, une amende peut être prévue en plus du sursis (art. 42, al. 4, CP).

Art. 89 Pilotage d'un aéronef portant de fausses marques

L'obligation de cumuler peine privative de liberté et peine pécuniaire disparaît de l'al. 1. Conformément à l'art. 106 CP, une amende peut être prévue en plus du sursis (art. 42, al. 4, CP⁴⁵).

L'al. 2 actuellement en vigueur prévoit une amende spécifique en cas de délits de très peu de gravité. Le projet de révision propose d'abroger cette disposition. Dans des cas de peu de gravité, l'autorité compétente infligera une faible peine pécuniaire

⁴³ Art. 11 OSNA, RS 748.132.1; art. 7, par. 4 du règlement (CE) n° 1794/2006 de la Commission du 6 décembre 2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne, JO L 341/3 du 7 décembre 2006.

⁴⁴ RS 311.0

⁴⁵ RS 311.0, FF 2015 4453

à l'auteur du délit, voire renoncera à le poursuivre, à le renvoyer devant le juge ou à lui infliger une peine (art. 52 CP).

Art. 89a, al. 1, art. 90 et art. 90^{bis}

Nous vous renvoyons au ch. 1.2.5 pour les modifications relatives à ces trois articles.

Art. 91 Personnes contournant les contrôles de sûreté

Al. 2, let. c

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

Al. 2, let. d

La let. d indique que l'introduction sans autorisation des armes ou des objets dangereux au sens de l'art. 4 de la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)⁴⁶ dans la zone de sûreté d'un aéroport est passible de sanctions. Comme à l'art. c, la punissabilité de cette infraction doit être expressément mentionnée. En ne mentionnant que les armes et les objets dangereux, on évite que toute tentative d'introduire sciemment ou non des liquides à bord fasse l'objet d'une sanction pénale.

Art. 95 Dispositions générales

Cette disposition figure à tort au chapitre «Infractions». Elle peut être purement et simplement abrogée puisqu'elle fait double emploi avec l'art. 98, al. 2. De plus, les dispositions générales du code pénal sont applicables à l'ensemble du droit pénal accessoire (art. 333, al. 1, CP); il n'est donc pas nécessaire de les mentionner explicitement dans les dispositions du droit pénal accessoire. Les dispositions particulières du droit pénal administratif qui s'en écartent priment toutefois ces dispositions (art. 2 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif⁴⁷).

Art. 96 Applicabilité des dispositions pénales quant au lieu

Cette disposition mentionne encore l'art. 97^{bis} alors que celui-ci a été abrogé en 1995 tandis que l'art. 89a, al. 3, a été omis à tort dans l'énumération.

⁴⁶ RS 514.54

⁴⁷ RS 313.0

Art. 100 Devoir d'information et consultation

En introduisant un devoir d'information pour les ministères publics et les tribunaux, la révision de la LA comble une lacune en matière de vérification des antécédents des employés qui travaillent dans la zone de sûreté d'un aéroport. Ne sont à communiquer que les délits qui sont liés à la sûreté de l'aviation: activités terroristes, délits de violence grave, chantage, séquestration et prise d'otage, vol, brigandage, incendie intentionnel, délits à l'explosif, mise en danger par la radioactivité, infractions graves à la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants⁴⁸, à la LA et à la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs. Les ministères publics et les tribunaux communiquent ces informations à l'OFAC sous réserve que cela ne nuise pas au déroulement d'une enquête en cours. Il s'agit d'éviter de compromettre ce faisant certaines mesures d'enquête secrètes (p. ex. écoutes téléphoniques). L'OFAC fait suivre l'information à l'exploitant d'aéroport concerné (voir commentaire concernant l'art. 107, al. 6, P-LA), charge à ce dernier de prendre ensuite les mesures qui s'imposent.

Si les services de renseignement détiennent des informations sur des activités de personnes travaillant dans une zone sensible d'un aéroport, l'OFAC doit pouvoir aussi en prendre connaissance. Il s'agit d'éviter les lacunes en matière d'information. L'OFAC doit donc être habilité à consulter le SRC afin d'obtenir des informations sur les personnes en question. Si ces activités sont de nature à compromettre la sécurité d'un aéroport, l'OFAC fait suivre les informations en sa possession à l'exploitant de l'aéroport concerné en garantissant les intérêts liés au maintien du secret.

Art. 106, al. 2 Application à l'aviation militaire des dispositions régissant l'aviation civile

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

*Art. 107a, al. 4 et 6**Al. 4* AVRE: mise en œuvre d'une recommandation du BEAA

L'art. 107a LA a été augmenté d'un quatrième alinéa à la faveur de la révision du 1^{er} octobre 2010⁴⁹ (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011), qui autorise les prestataires de services civils ou militaires de navigation aérienne à enregistrer au moyen d'un système adéquat (*Ambient Voice Recording Equipment* [AVRE]) les communications en arrière-plan et les bruits de fond dans les organismes du contrôle de la circulation aérienne à des fins d'enquête sur les accidents d'aviation et incidents graves. Cet alinéa transpose une recommandation de sécurité du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (BEAA, devenu entre-temps SESE) formulée à la suite

⁴⁸ RS 812.121

⁴⁹ RO 2011 1119

de l'accident d'un appareil de la compagnie Alitalia qui s'était écrasé sur le Stadlerberg en novembre 1990. Plusieurs tentatives de mettre en œuvre ladite recommandation ont eu lieu ces dernières années et les bases légales à cet effet étaient absentes jusqu'à la révision 1 de la LA.

Il est justement apparu dans le cadre de cette révision que la formulation dispositive («Les prestataires de services civils ou militaires de navigation aérienne peuvent enregistrer les communications ...») soulève des problèmes dans la mesure où elle ne garantit pas la mise en place de l'AVRE et donc la mise en œuvre de la recommandation de sécurité évoquée plus haut. Il est prévu dès lors d'introduire l'*obligation* d'installer et d'exploiter un tel système d'enregistrement. En vertu de l'art. 106, al. 2, LA, le Conseil fédéral peut décider de l'installation ou non d'un AVRE chez les services de navigation aérienne strictement militaires.

La deuxième phrase de l'al. 4 a été intégralement reprise.

Al. 6 Contrôle de sûreté

Conjugué à l'art. 100 P-LA, ce nouvel alinéa améliore la vérification des antécédents des employés ayant accès à la zone de sûreté d'un aéroport. L'OFAC transmet les informations obtenues en vertu de l'art. 100 P-LA aux exploitants d'aéroport concernés, pour autant qu'elles puissent donner matière à interdire aux personnes de poursuivre leur activité au sein de la zone de sûreté à accès réglementé. Les exploitants d'aéroport prennent les mesures qui s'imposent.

2.2 Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)⁵⁰

Art. 37a, al. 1

Les moyens du Financement spécial du trafic aérien (FSTA) sont aujourd'hui attribués en fonction d'une clé de répartition fixe: la moitié des moyens du FSTA sont destinés à des projets en lien avec la sécurité, le solde étant réparti à parts égales entre les projets liés à la sûreté et les projets liés à la protection de l'environnement. Il est cependant possible de s'écarter temporairement de cette clé de répartition. L'ordonnance 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 aérien⁵¹ précise les cas où une telle dérogation est admise, à savoir pour soutenir les innovations importantes dans les trois secteurs d'activité et en cas d'événements extraordinaires qui réclament des mesures immédiates dans le domaine du trafic aérien.

Sur la période 2012–2015, la sécurité est le seul secteur d'activité pour lequel tous les moyens disponibles ont été attribués, notamment en raison des contributions

⁵⁰ RS 725.116.2

⁵¹ RS 725.116.22

compensatoires pour les services de navigation aérienne visées à l'art. 37e, let. a, LUMin. Les moyens disponibles pour les autres secteurs n'ont pas été épuisés.

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

Art. 41c Disposition transitoire

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

2.3 **Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)**⁵²

Art. 15a

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

Art. 15b et 15c

Ces dispositions sont identiques aux art. 26 et 26a P-LA.

⁵² RS 742.101

2.4 **Loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST)**⁵³

Art. 3, al. 3

Conformément à l'art. 1 en relation avec l'art. 3 LOST, la police des transports remplit des tâches dans les chemins de fer, les transports à câbles, les trolleybus, les autobus et la navigation, cette liste étant exhaustive. Autrement dit, la LOST doit être modifiée pour permettre à la police des transports d'être affectées à la sûreté du transport aérien comme le prévoit l'art. 21a P-LA.

Conformément à l'art. 19 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)⁵⁴, la police des transports répond envers le lésé du dommage causé sans droit à un tiers. Cette réglementation est toutefois inadéquate dans le cas d'affectations d'agents de sûreté puisque celles-ci sont effectuées sous la direction de fedpol. Dans ce cas, la responsabilité est régie par les art. 1 à 18 LFRC.

2.5 **Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)**⁵⁵

Remplacement d'expressions

Différents articles ont dû être adaptés à la nouvelle terminologie européenne en matière de commercialisation des produits (nouveau cadre réglementaire ou *New Legislative Framework*⁵⁶). Dans l'Union européenne, la réglementation s'articule désormais autour de la notion de mise à disposition sur le marché, soit la mise sur le marché actuelle de la LTC, la mise sur le marché étant elle définie en tant que première mise à disposition sur le marché. Cette modification fait suite à la transposition dans le droit suisse de la directive européenne 2014/53/UE (directive RE⁵⁷) et la mise à jour de l'annexe sectorielle correspondante de l'Accord de reconnaissance mutuelle entre la Suisse et l'UE (ARM CH-UE)⁵⁸. Ces adaptations figuraient dans le projet de révision partielle de la LTC du 11 décembre 2015 mis en consultation auprès des milieux intéressés. Comme la terminologie doit être adaptée le plus rapidement possible, elle doit l'être en l'espèce avec l'entrée en vigueur des disposi-

⁵³ SR **745.2**

⁵⁴ RS **170.32**

⁵⁵ RS **784.10**

⁵⁶ Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) no 339/93 du Conseil, JO L 218 du 13.8.2008, p. 30; décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil, JO L 218 du 13.8.2008, p. 82.

⁵⁷ Directive 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et abrogeant la directive 1999/5/CE, JO L 153, du 22.5.2014, p. 62.

⁵⁸ RS **0.946.526.81**

tions modifiées de la LA. Pour cette raison, les adaptations des notions utilisées doivent être prises dans cette révision, car l'entrée en vigueur des modifications de la LA est prévue avant celles de la LTC.

Révision partielle de la LTC

Le présent projet de révision partielle de la LA prévoit une modification de la LTC portant sur l'interdiction des installations et dispositifs perturbateurs ainsi que les dispositions pénales correspondantes. Cependant, le projet de révision partielle de la LTC a fait l'objet d'une consultation des milieux intéressés, qui s'est terminée le 31 mars 2016.

Suivant le déroulement du processus de révision de la LA et de la LTC, il sera peut être nécessaire d'introduire une disposition de coordination destinée à garantir que les dispositions portant sur l'interdiction des installations et dispositifs perturbateurs et les dispositions pénales correspondantes ainsi que le remplacement d'expressions entrent en vigueur en même temps que celle deux lois qui entrera en vigueur en premier.

Proposition de disposition de coordination

Si la révision de la LA entre en vigueur après la révision de la LTC ou simultanément, les modifications de la LA concernant la LTC seront caduques.

Art. 32b Interdiction des installations et dispositifs perturbateurs

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

Art. 51

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

Art. 52 al. 1 let. g

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

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

S'agissant du levé des obstacles à la navigation aérienne, on soulignera que les nouvelles constructions font de toute manière l'objet d'un levé, y compris en ce qui concerne leur hauteur, de sorte que la révision n'entraîne ici que de faibles coûts supplémentaires. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle obligation de levé, le premier levé d'un obstacle à la navigation aérienne existant situé dans un certain rayon autour d'un aéroport doté d'un système d'approche aux instruments sera du ressort de l'exploitant de l'aéroport en question. Il n'en résulte aucun coût pour la Confédération. Ce levé supplémentaire représente un coût de l'ordre de 150 à 500 francs par objet à la charge du propriétaire de l'obstacle.

La création de l'interface nationale d'enregistrement des données et le transfert de la gestion des obstacles à la navigation aérienne occasionneront des frais de transfert de 5,6 millions de francs pour la Confédération. A compter de 2018, la Confédération aura à supporter des coûts d'exploitation annuels de l'ordre de 1,2 million de francs, qui seront progressivement ramenés à près de 0,3 million avec la participation des créateurs de données aux coûts de l'interface d'enregistrement des données. La Confédération économisera en outre quelque 0,76 million de francs par an dès 2020 du fait de la constitution de l'interface nationale d'enregistrement des données et du transfert de la gestion des obstacles à la navigation aérienne.

Le coût de l'utilisation des services de navigation aérienne (briefing, publications, service de la navigation aérienne, données météorologiques) par les pilotes VFR représente chaque année près de 18,1 millions de francs. Ces coûts seront désormais à la charge de ceux qui recourent à ces services. Suivant l'importance et le calendrier de la répercussion des coûts sur le trafic VFR, la nouvelle réglementation permettra à la Confédération de réaliser des économies de l'ordre de 7,1 millions de francs au plus. A moyen terme, la Confédération économisera quelque 7,5 millions de francs par an.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'évaluation d'éventuels déficits de sécurité sur les aérodromes militaires à co-utilisation civile (les Forces aériennes ont la possibilité ici de consulter l'OFAC) entraînera un surcroît de travail pour l'OFAC qui pourra *a priori* être absorbé par le personnel actuellement en poste.

L'enregistrement des constructions et activités compromettant la sécurité de l'aviation dans les zones de sécurité des aéroports occasionnera une charge de travail plus importante pour l'OFAC puisque davantage de constructions, installations et activités sont soumises à examen et à autorisation. Il est cependant vrai que le nouveau concept de gestion des obstacles à la navigation aérienne déchargera l'OFAC d'une partie de l'évaluation des demandes. Les capacités ainsi dégagées pourront servir à absorber ce surcroît de travail et être utilisées pour la surveillance propre-

ment dite des obstacles à la navigation aérienne, mission qu'il n'est pas possible d'assurer aujourd'hui faute de ressources suffisantes. La charge de travail supplémentaire occasionnée par la transmission des avis émanant des autorités de poursuite pénale et la consultation du SRC en vertu de l'art. 100 P-LA pourront être absorbées par le personnel de l'OFAC en poste actuellement. Idem pour le SRC qui n'a pas besoin d'engager de personnel supplémentaire pour faire face à ces demandes de renseignements supplémentaires. On suppose à cet égard que le traitement des demandes pourra être largement automatisé grâce aux systèmes du SRC.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

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

3.3 Conséquences économiques

Pour communiquer avec le contrôle de la circulation aérienne, les pilotes doivent démontrer qu'ils maîtrisent la langue utilisée pour les conversations radiotéléphoniques. Ils doivent à cet effet obtenir une qualification de radiotéléphonie dans la langue en question après avoir passé un examen théorique et pratique sur la phraséologie standard et les procédures du contrôle de la circulation aérienne. De plus, les pilotes d'aéronefs qui participent aux communications radiotéléphoniques dans le service de radiocommunication aérienne ne peuvent exercer les privilèges et qualifications liés à leur licence que si cette dernière porte la mention de l'anglais ou d'une autre langue. Cette mention atteste que le pilote maîtrise suffisamment la langue parlée dans les conversations radiotéléphoniques en vol pour être à même de se faire comprendre dans des situations qui ne sont pas prévues par la phraséologie standard (examen de langue, évaluation des compétences linguistiques). La durée de validité de la mention linguistique dépend du résultat de l'examen de langue. La prorogation ou le renouvellement de la mention linguistique exige de repasser l'examen de langue où sont évalués à la fois le langage naturel et les connaissances de la phraséologie standard. L'usage unique de l'anglais introduit à l'art. 8b peut avoir pour conséquence que certains pilotes soient contraints de rattraper les examens d'anglais ou ne soient plus autorisés à voler dans l'espace aérien suisse contrôlé, ni à atterrir ou décoller sur des aérodromes contrôlés du fait de leurs lacunes linguistiques. Ces exigences et restrictions supplémentaires sont supportables compte tenu des gains de sécurité promis par l'usage de la seule langue anglaise.

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

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

La révision oblige les compagnies aériennes à transmettre les listes de passagers aux autorités de poursuite pénale qui en font la demande. Cette obligation existe déjà vis-à-vis des autorités douanières et des autorités étrangères. Les données sont donc disponibles et peuvent être constituées facilement. Le surcroît de travail pour les compagnies aériennes devrait être minime.

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

Le projet a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁵⁹ (cf. «Autres objets» sous Objectif 6). La rédaction du rapport sur la politique aéronautique 2016 et la révision de la LA ayant été menées de front, il n'est pas encore possible d'intégrer dans le projet de révision les éventuelles modifications qui découlent du rapport.

Le projet n'a pas de lien particulier avec les stratégies du Conseil fédéral autres que celles développées dans le Rapport 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet est fondé sur l'art. 87 Cst.. Cette disposition octroie à la Confédération la compétence de légiférer sur l'aviation et la navigation spatiale.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet de révision de la LA touche plusieurs domaines du transport aérien pour lesquels la Suisse s'est engagée en vertu d'accords internationaux à observer certaines normes internationales. Des traités internationaux ont ainsi été conclus avec l'OACI, l'UE et d'autres Etats. Les engagements internationaux de la Suisse découlent principalement de deux accords:

- Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (couramment appelée «Convention de Chicago»)⁶⁰;
- Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien⁶¹.

⁵⁹ FF 2016 981, en l'occurrence 1099

⁶⁰ SR 0.748.0

⁶¹ SR 0.748.127.192.68

Dans le cadre de l'accord sur le transport aérien avec la Communauté européenne, la Suisse a déclaré comme étant contraignants, outre les règlements européens mentionnés dans le présent message (règlements (UE) n° 73/2010, n° 550/2004 et n° 376/2014), plusieurs autres règlements techniques de l'UE portant sur le transport aérien. Pour ce faire, les règlements UE sont incorporés dans l'annexe à l'accord sur le transport aérien.

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 le cas des modifications proposées dans le cadre de la révision partielle 1+ de la LA.

5.3 Délégation de compétences législatives

L'art. 3 LA octroie au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution dans le domaine de l'aviation. Le présent projet lui donne le droit d'édicter des dispositions dans les domaines suivants:

- dans les régions limitrophes et dans le cadre des services d'information de vol, octroi de dérogations à l'usage obligatoire de la langue anglaise (art. 8*b*, al. 2, P-LA);
- mise en place d'un système de comptes rendus conformément au règlement (UE) n° 376/2014;
- règlement de l'organisation de la commission d'enquête de sécurité (art. 25, al. 4, P-LA et 15*a*, al. 4, P-LCdF), de la procédure d'enquête (art. 26, al. 6, P-LA et 15*b*, al. 6, P-LCdF) et le calcul en vue de la répartition des frais d'enquête (art. 26*a*, al. 1, P-LA et 15*c* P-LCdF);
- prescriptions et partage des compétences concernant la co-utilisation civile des aérodromes militaires (art. 38, al. 1, P-LA)
- réglementation détaillée relative aux données aéronautiques (art. 40*a* P-LA)
- définition des services et installations faisant partie des services de navigation aérienne d'importance nationale (art. 40*b*, al. 4, P-LA)
- définition des cas où les obstacles à la navigation aérienne doivent simplement être annoncés (art. 41, al. 2, P-LA)
- définitions des dispositions régissant l'aviation civile qui, pour des motifs liés à la sécurité aérienne, sont également applicables à l'aviation militaire (art. 106, al. 2, P-LA)
- possibilité d'exonérer les services de la navigation aérienne fournis dans un contexte militaire de l'obligation d'enregistrer les communications en arrière-plan et des bruits de fond (art. 107*a*, al. 4, P-LA). Réglementation des responsabilités en matière de protection des données en lien avec ces enregistrements (art. 107*a*, al. 4^{bis}, P-LA).