

09.047

## **Message relatif à la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation**

du 20 mai 2009

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter:

- un projet de modification de la loi sur l'aviation,
- un projet d'arrêté fédéral relatif à la continuation de la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA).

Nous vous proposons par la même occasion de classer l'intervention parlementaire suivante:

2005 M 05.3321 Loi sur l'aviation. Révision totale (E 15.06.2005, Stadler)

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

20 mai 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Le présent projet constitue le premier volet de la révision en trois étapes de la loi sur l'aviation soumis au Parlement. Cette première révision partielle concrétise les principes directeurs établis par le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004. Elle définit en outre plus précisément les bases légales de l'activité de surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et met la loi en phase avec le contexte juridique actuel.*

*Le Conseil fédéral demande également au Parlement d'autoriser la reprise du règlement (CE) n° 216/2008 dans le cadre du Comité mixte Communauté/Suisse des transports aériens.*

*Les propositions de modification de la loi sur l'aviation concrétisent en partie les principes directeurs du rapport sur la politique aéronautique 2004. Elles portent plus précisément sur les points suivants:*

- création des bases permettant de définir des normes allant au-delà des règles techniques reconnues et reflétant l'état actuel de la technique (meilleure pratique);*
- dissolution de la Commission fédérale de la navigation aérienne;*
- au chapitre de la régulation économique, établissement des principes régissant les redevances perçues pour les contrôles sur les aérodromes;*
- introduction d'un nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne, permettant d'éliminer les subventions croisées entre les différentes catégories d'aérodrome et de définir ces catégories en fonction de critères techniques;*
- prise en charge temporaire par la Confédération des pertes de recettes enregistrées par Skyguide pour les services de navigation aérienne fournis à l'étranger;*
- création d'une taxe de surveillance destinée à financer des postes supplémentaires à l'OFAC tout en y améliorant le taux de couverture des coûts;*
- simplification des procédures d'enquête sur les accidents et possibilité de regrouper l'organisme d'enquête sur les accidents d'aviation et celui en charge des accidents dans les transports terrestres;*
- compétence donnée à Skyguide de créer une filiale et inscription dans la loi de la compétence du Conseil fédéral de définir les objectifs stratégiques de Skyguide;*
- compétence donnée à l'OFAC de définir des normes techniques et administratives par voie d'ordonnance;*
- création d'une ordonnance régissant les atterrissages en campagne et abolition du système des autorisations délivrées cas par cas;*

- 
- *abrogation des dispositions relatives à l'Ecole suisse d'aviation de transport;*
  - *enfin, adaptation de la loi sur l'aviation aux nouvelles dispositions de la législation sur la protection des données.*

*La Suisse fait partie de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2006 en vertu de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68). Le Parlement a donné son aval à cette participation en approuvant, à la fin de 2005, la décision correspondante du Comité des transports aériens Communauté/Suisse (Comité mixte). Par la même occasion, les Chambres ont adopté une modification de la loi sur l'aviation, qui donne au Conseil fédéral la compétence de conclure avec l'AESA des accords déléguant à cette dernière certaines prérogatives en matière de sécurité aérienne et de surveillance. L'organisation et les activités de l'AESA étaient régies par le règlement (CE) n° 1592/2002, remplacé depuis par le règlement (CE) n° 216/2008. Ce dernier autorise désormais la Commission européenne à prendre des sanctions à l'encontre des entreprises de transport aérien. S'agissant d'une nouvelle compétence non prévue par une norme de délégation au Conseil fédéral, la reprise dudit règlement (sous la forme d'une modification de l'accord sur le transport aérien) requiert l'autorisation du Parlement. Le Comité mixte n'a cependant pas encore décidé quelles modifications devaient être apportées à l'accord sur le transport aérien. Le Conseil fédéral demande donc au Parlement de l'habiliter à approuver la future décision du Comité mixte visant à reprendre le règlement en question. Enfin, afin que l'approbation du Parlement ne soit plus nécessaire dans des cas similaires, la modification de la loi sur l'aviation s'accompagne d'une extension des compétences du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords internationaux.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>4406</b>
<b>1 Présentation de l'objet</b>	<b>4410</b>
1.1 Contexte	4410
1.1.1 Rapport sur la politique aéronautique 2004 et plan de révision de la LA	4410
1.1.2 Objet de la présente révision	4411
1.1.3 Autorisation de reprendre le règlement (CE) n° 216/2008	4412
1.1.3.1 Contexte	4412
1.1.3.2 Les règlements (CE) n° 1592/2002 et n° 216/2008	4413
1.1.4 Interventions parlementaires	4414
1.2 Les changements proposés	4414
1.2.1 Taxe de surveillance	4414
1.2.2 Atterrissages en campagne	4416
1.2.3 Structure de l'espace aérien	4417
1.2.4 Enquête sur les accidents	4418
1.2.5 Service de la navigation aérienne	4419
1.2.5.1 Skyguide	4419
1.2.5.2 Redevances de navigation aérienne	4421
1.2.5.3 Fourniture de services de navigation aérienne à l'étranger	4423
1.2.6 Redevances aéroportuaires	4427
1.2.6.1 Surveillance sur les tarifs	4427
1.2.6.2 Composition de l'assiette des frais	4428
1.2.7 Adaptations au droit européen	4428
1.2.8 Coordination des créneaux horaires	4429
1.2.9 Obstacles à la navigation aérienne	4429
1.2.10 Garantie pour couvrir la responsabilité civile; obligation de s'assurer	4430
1.2.11 Dispositions pénales	4431
1.2.12 Abrogation des dispositions sur l'Ecole suisse d'aviation de transport	4431
1.2.13 Protection des données	4432
1.2.14 Exigences en matière de sécurité du trafic aérien	4432
1.2.15 Reprise du règlement (CE) n° 216/2008	4433
1.3 Résultats de la procédure de consultation	4433
1.4 Application	4435
1.5 Classement d'interventions parlementaires	4435
<b>2 Commentaire</b>	<b>4435</b>
2.1 Loi sur l'aviation et loi sur les chemins de fer	4435
2.1.1 Loi sur l'aviation	4435
2.1.2 Loi sur les chemins de fer	4458
2.2 Règlement (CE) n° 216/2008	4460
<b>3 Conséquences</b>	<b>4465</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	4465
3.1.1 Conséquences financières	4465

3.1.1.1 Frais	4465
3.1.1.2 Revenus	4466
3.1.2 Conséquences sur le personnel	4466
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4467
3.3 Conséquences économiques	4467
<b>4 Liens avec le programme de la législature</b>	<b>4468</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>4468</b>
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	4468
5.2 Rapports avec le droit international	4469
5.3 Référendum facultatif sur les traités internationaux	4470
<b>Loi fédérale sur l'aviation (Loi sur l'aviation, LA) (Projet)</b>	<b>4471</b>
<b>Arrêté fédéral portant approbation de la poursuite de la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne EASA (Reprise du règlement (CE) n° 216/2008 dans l'annexe de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien) (Projet)</b>	<b>4491</b>

# Message

## 1 Présentation de l'objet

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Rapport sur la politique aéronautique 2004 et plan de révision de la LA

Dans son rapport du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse 2004<sup>1</sup> (rapport sur la politique aéronautique 2004), dont le Parlement a pris acte en mai 2005, le Conseil fédéral déclare s'engager, dans l'optique d'un développement durable, en faveur d'une politique aéronautique cohérente, globale et prévoyante. L'aviation suisse, peut-on y lire, a pour vocation prioritaire d'établir les meilleures liaisons possibles entre la Suisse et les principaux centres européens et mondiaux. Elle revêt par ailleurs une importance extraordinaire pour l'économie du pays, générant chaque année une valeur ajoutée de près de 26 milliards de francs et employant plus de 176 000 personnes<sup>2</sup>. L'aviation est aussi bien un facteur de la politique économique extérieure qu'un facteur déterminant au niveau de l'économie nationale. Il convient par conséquent d'en favoriser la compétitivité.

Le rapport sur la politique aéronautique 2004 se termine par un certain nombre de principes directeurs destinés à modeler la politique aéronautique pour les années à venir. Leur mise en œuvre suppose cependant plusieurs adaptations de la législation. Certains principes méritent un examen attentif et prendront encore du temps avant d'être appliqués. D'autres, en revanche, sont applicables rapidement. C'est la raison pour laquelle le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a décidé de réviser la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)<sup>3</sup> en trois étapes coordonnées.

La présente révision (révision partielle 1) vise à intégrer dans la LA les éléments immédiatement applicables. Elle vise également à préciser les bases juridiques fondant l'activité de surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et à adapter la loi au contexte juridique actuel. La deuxième révision partielle, qui sera mise en chantier en 2009, s'attaquera au domaine des infrastructures, notamment en ce qui concerne l'emprise du Conseil fédéral sur les aéroports, thème qui a été abordé dans le rapport sur la politique aéronautique 2004. La troisième révision, dont les travaux débiteront en 2010, aura pour objet le statut des aéroports nationaux.

<sup>1</sup> FF 2005 1655

<sup>2</sup> Infras, *Volkswirtschaftliche Bedeutung der Luftfahrt in der Schweiz*, 16.05.2006 (en allemand)

<sup>3</sup> RS 748.0

## 1.1.2 **Objet de la présente révision**

Afin de mettre en œuvre le rapport sur la politique aéronautique 2004, le présent message propose de modifier la LA comme suit:

- lorsque la situation le justifie et le législateur le permet, adoption et application de normes allant au-delà des règles techniques reconnues et reflétant l'état actuel de la technique (meilleure pratique), afin d'optimiser la sécurité aérienne;
- dissolution de la Commission fédérale de la navigation aérienne et abrogation de l'ordonnance concernant la Commission de la navigation aérienne<sup>4</sup>; la LA sera en outre modifiée pour que le Conseil fédéral puisse faire appel à des experts *ad hoc* sur des questions importantes dans le domaine de l'aviation.

Au chapitre de la régulation économique, la révision traite les thèmes suivants:

- définition des principes régissant les redevances perçues pour les contrôles sur les aérodromes;
- coûts des services de navigation aérienne: diminution des subventions croisées entre les différentes catégories d'aérodrome afin de mieux appliquer le principe selon lequel le coût des prestations doivent être supporté par ceux qui en bénéficient; concrètement, la révision supprime le principe de la péréquation tarifaire (voir ch. 1.2.5.2) appliqué aux redevances de navigation aérienne; elle donne par ailleurs la possibilité à la Confédération de prendre temporairement à sa charge les pertes de recettes enregistrées par Skyguide pour les services de navigation aérienne fournis à l'étranger.

La loi est également modifiée comme suit:

- création d'une base légale habilitant l'OFAC à percevoir une taxe de surveillance;
- extension de la compétence du Conseil fédéral de conclure des accords avec des organismes internationaux;
- adaptations au droit communautaire découlant de la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et au Ciel unique européen;
- autorisations d'atterrissage en campagne: abolition du système des autorisations délivrées cas par cas ou pour une durée déterminée et création d'une ordonnance régissant ces autorisations; transfert du DETEC à l'OFAC de la compétence d'autoriser les atterrissages en campagne au-dessus de 1100 m;
- enquête sur les accidents d'aviation
  - dissolution de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation;
  - introduction de la possibilité de regrouper le Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation et le Service d'enquête sur les accidents des transports publics;
- création des bases légales donnant compétence à l'office d'édicter des ordonnances;

<sup>4</sup> RS 748.112.3

- Skyguide
  - compétence de constituer des filiales;
  - inscription dans la loi de la compétence du Conseil fédéral de définir les objectifs stratégiques;
- obstacles à la navigation aérienne: remplacement du devoir d'annonce par l'obligation de demander une autorisation;
- Abrogation des dispositions relatives à l'Ecole suisse d'aviation de transport;
- adaptation aux nouvelles prescriptions en matière de protection des données.

### **1.1.3 Autorisation de reprendre le règlement (CE) n° 216/2008**

#### **1.1.3.1 Contexte**

Le 16 décembre 2005, le Parlement a approuvé la participation de la Suisse à l'AESA, finalisée par la décision 3/2006 du Comité des transports aériens Communauté/Suisse du 27 octobre 2006<sup>5</sup>. Cette décision constitue l'acte fondateur de la participation de la Suisse à l'agence. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2006, l'AESA a, en Suisse comme dans la Communauté européenne, une compétence exclusive en matière de navigabilité et de compatibilité environnementale des produits, pièces et équipements aéronautiques. Ces derniers, ainsi que leurs organismes de conception, de fabrication ou d'entretien, doivent désormais répondre à des règles uniformes et obligatoires arrêtées par la commission.

Les certificats et les agréments attestant de la conformité des produits et des organismes aux règles communes sont délivrés soit par l'AESA, soit par les administrations nationales compétentes: l'AESA intervient pour la certification de type des produits et pour les organismes situés dans les pays tiers; les administrations nationales délivrent les certificats individuels et les agréments de la plupart des organismes situés sur leur territoire, sur la base des règles communes et sous le contrôle de l'agence.

La participation de la Suisse garantit aux opérateurs économiques nationaux concernés une reconnaissance automatique de la certification de leurs produits dans l'UE, ce qui est un atout indispensable en termes de compétitivité et d'accès au marché.

En donnant son aval à la participation de la Suisse à l'AESA, le Parlement a également adopté une modification de la loi sur l'aviation qui donne au Conseil fédéral la compétence de déléguer la surveillance à des organismes internationaux. La surveillance technique et opérationnelle (et bientôt la surveillance du service de la navigation aérienne) incombe en effet essentiellement à l'AESA. Or, cette délégation de compétences passe nécessairement par la conclusion d'accords techniques. Il faut donc que ces accords de portée mineure relatifs à l'exécution pratique de la surveillance puissent être conclus par le Conseil fédéral. Le nouvel art. 3a LA donne dès lors au Conseil fédéral le pouvoir de conclure de tels accords, limités au domaine de la sécurité de l'aviation et au service de la navigation aérienne (coopération et délégation dans les espaces aériens transfrontaliers).

<sup>5</sup> RO 2006 5971

### 1.1.3.2

### Les règlements (CE) n° 1592/2002 et n° 216/2008

Le règlement n° 1592/2002 du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile et instituant l'AESA<sup>6</sup> constituait l'acte fondamental de la décision 3/2006 susmentionnée. Dans son message sur la participation de la Suisse à l'agence<sup>7</sup>, le Conseil fédéral avait souligné que les objectifs visés à l'art. 2 dudit règlement (notamment l'établissement et le maintien d'un niveau uniforme élevé de sécurité et la mise en place de conditions de concurrence équitables pour les opérateurs aériens) ne pourraient être atteints qu'en élargissant son champ d'application aux opérations aériennes et à l'octroi des licences aux équipages de conduite, ainsi que dans une phase ultérieure aux aéroports et aux services de contrôle du trafic aérien, comme la Commission européenne l'avait annoncé.

A la suite de plusieurs modifications du règlement (CE) n° 1592/2002, la CE a adopté le règlement (CE) n° 216/2008<sup>8</sup>, qui remplace le règlement (CE) n° 1592/2002. Ce nouveau règlement étend les règles communes de sécurité aux opérations aériennes, aux personnes impliqués dans l'exploitation de certains aéronefs, aux licences des pilotes et aux aéronefs des pays tiers. L'AESA se voit également confier de nouvelles tâches dans ces domaines, notamment en matière de préparation de la réglementation et de certification. Pour éviter aux parties concernées des difficultés et des surcoûts inutiles, les règles communes se fondent sur les règles harmonisées découlant d'un accord volontaire passé par les Etats membres et mis individuellement en vigueur (en Suisse, par le biais de l'ordonnance sur les titres de vol JAR-FCL pour pilotes d'avion et d'hélicoptère<sup>9</sup> et de l'ordonnance sur la certification des simulateurs de vol<sup>10</sup>). Ces règles sont devenues ainsi obligatoires et sont mises en œuvre de manière uniforme en Europe.

L'art. 25 du nouveau règlement donne la compétence à la Commission européenne d'infliger directement, à la demande de l'agence, des amendes ou des astreintes aux entreprises situées sur le territoire de la CE (donc également en Suisse en cas de reprise du règlement). Il faut souligner qu'il s'agit de sanctions administratives et non de peines au sens de droit pénal. Contrairement à la compétence d'accepter une extension des compétences matérielles de l'AESA, les nouvelles compétences dévolues à la Commission dans cet article n'ont pas été déléguées au Conseil fédéral. C'est notamment pour cette raison que celui-ci a décidé de soumettre la reprise du règlement à l'approbation du Parlement.

Le présent projet prévoit donc, parallèlement à la modification de la LA, d'étendre les compétences du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords avec des organismes étrangers. La compétence de conclure des accords en matière de surveil-

6 Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, JO L 240 du 7.9.2002, p. 1

7 FF 2005 3651

8 Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE, JO L 79 du 19.3.2008, p. 1

9 RS 748.222.2

10 RS 748.222.4

lance doit ainsi inclure la possibilité d'infliger des sanctions administratives, comme le prévoit l'art. 25 du règlement précité.

### 1.1.4 Interventions parlementaires

La motion Stadler (05.3321), adoptée par le Parlement, charge le Conseil fédéral de lui soumettre un projet de révision en profondeur de la loi sur l'aviation.

## 1.2 Les changements proposés

### 1.2.1 Taxe de surveillance

L'OFAC s'est vu reprocher à plusieurs reprises ces dernières années son trop faible taux de couverture des coûts. D'une part, dans un rapport publié en 2004 qui visait à établir si les émoluments facturés par l'administration fédérale couvraient les coûts des prestations pour lesquelles ils étaient perçus, le Contrôle fédéral des finances a préconisé de revoir les taxes perçues par l'OFAC afin de relever son faible degré d'autofinancement. D'autre part, le Conseil fédéral et le Parlement ont souligné en 2003, à l'occasion du projet de réorganisation TOPAS<sup>11</sup>, que le financement des effectifs supplémentaires ne devait avoir aucune incidence sur le budget de la Confédération. A ce jour, cette neutralité des coûts n'a pu se concrétiser, un projet du DETEC visant à percevoir une taxe de surveillance ayant été rejeté par le Parlement en 2005<sup>12</sup>.

L'OFAC n'a pas seulement un taux d'autofinancement inférieur à la moyenne: il doit également composer avec un important sous-effectif. Le projet TOPAS a toutefois permis de mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport de l'institut néerlandais *Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium* (NLR), publié en 2003<sup>13</sup>. L'étude a montré que l'OFAC, en sa qualité d'autorité directe de surveillance de l'aviation civile, n'a pas été en mesure de s'adapter à l'évolution rapide du transport aérien depuis les années 90. Aussi, l'institut NLR a recommandé la réorganisation de l'office, ainsi qu'une amélioration aussi bien qualitative que quantitative de sa situation sur le front des ressources humaines. L'OFAC a ainsi été totalement restructuré au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et doté de personnel supplémentaire, le Conseil fédéral et le Parlement lui accordant 60 postes sur les 82 demandés par le DETEC.

Lors de l'audit de suivi réalisé en décembre 2006<sup>14</sup>, l'institut NLR a constaté que la réorganisation de l'OFAC avait engendré des progrès importants en termes de performance, de qualité et de rendement et que ses recommandations avaient pour l'essentiel été appliquées. L'institut soulignait par ailleurs la nécessité d'augmenter encore les effectifs.

<sup>11</sup> *TOPping Aviation Safety* (optimiser la sécurité de l'aviation)

<sup>12</sup> 03.065, Bulletin officiel CN 13.12.2005, p. 1833 ss.

<sup>13</sup> NLR, *Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection*, 2003

<sup>14</sup> NLR, *Post implementation audit of aviation safety management in Switzerland. On the way from the myth of perfection towards excellence*, 2006

La direction de l'OFAC a fait réaliser entre fin 2006 et début 2007 une étude sur l'état des ressources de l'office. Il s'agissait en particulier de déterminer si l'office était en mesure de mener à bien ses tâches avec les ressources dont il disposait. L'analyse a montré que l'office présentait un déficit de 44 postes. Après d'intenses discussions au sein du DETEC et du Conseil fédéral, ce dernier accordait finalement à la fin mai 2007 ces postes supplémentaires à l'OFAC, à la condition que l'opération n'ait aucune incidence sur le budget de la Confédération. Dans un premier temps, 20 postes ont été créés au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ces postes sont financés par les recettes générées par la nouvelle ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'OFAC<sup>15</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Dans sa décision du 30 mai 2007, le Conseil fédéral a lié l'augmentation des effectifs de l'OFAC de 24 unités supplémentaires, nécessaire pour garantir une surveillance de qualité, à la révision de la LA. Des recettes supplémentaires sont en effet nécessaires pour financer ces postes. Il est prévu à cette fin d'instituer une nouvelle taxe de surveillance, ce qui suppose la création d'une base légale. Les recettes de la taxe de surveillance permettront de financer les 24 postes susmentionnés sans incidence sur les finances publiques. Elles permettront par ailleurs à l'office d'améliorer son taux de couverture des coûts, conformément aux demandes du Conseil fédéral et du Parlement.

L'OFAC comprend quatre divisions (sécurité technique, sécurité des opérations aériennes, sécurité des infrastructures et stratégie et politique aéronautique), auxquelles s'ajoutent le secteur Ressources et logistique, la Gestion de la sécurité et des risques, l'Etat-major de direction et la Communication. Les trois divisions «sécurité» étant chargées d'exercer la surveillance directe de l'aviation, il semble logique que la taxe de surveillance serve exclusivement à couvrir les coûts générés par ces divisions. Les autres unités de l'OFAC doivent donc être financées par d'autres moyens.

En 2008, les dépenses totales de l'OFAC se sont élevées à près de 109 millions de francs. Déduction faite des contributions aux organisations de l'aviation civile internationale, des coûts des mesures de sûreté et des contributions à Eurocontrol, les dépenses de personnel, de biens et de services atteignent près de 66 millions de francs, dont 80 % environ ou 52,8 millions sont imputables aux divisions en charge de la sécurité. En contrepartie, l'OFAC a encaissé 11 millions de recettes sous forme d'émoluments, la majeure partie ayant également été générée par les divisions en charge de la sécurité.

Il est prévu de financer les 52,8 millions de francs engendrés par les dépenses de personnel, de biens et de services liées à la surveillance directe de la sécurité par le produit des émoluments, la nouvelle taxe de surveillance et l'impôt. Le produit des émoluments s'est élevé à 11 millions de francs en 2008. Les 41,8 millions restants se répartiront donc entre la taxe de surveillance et l'impôt, selon une clé de répartition relevant, en fin de compte, d'une décision politique. L'art. 6b, al. 2, du projet de révision de la LA prévoit que la taxe de surveillance finance une fourchette de 40 à 60 % des frais de surveillance qui ne sont pas couverts par les émoluments. Le solde des frais de surveillance pourrait ainsi être financé à parts égales par la taxe de surveillance et l'impôt. Si le produit de la taxe de surveillance s'élève à 20,9 millions, l'OFAC pourra augmenter son taux d'autofinancement et augmenter ses ressources en personnel (deuxième tranche de recrutement) sans incidence budgétaire. Ce montant total de 31,9 millions (11 millions tirés des émoluments et

<sup>15</sup> RS 748.112.11

20,9 millions provenant de la taxe de surveillance) permettrait à l'office de couvrir près de 30 % de ses coûts (109 millions), ce qui constituerait un bond notable par rapport aux 17 % environ enregistrés en 2008.

Total des dépenses de l'OFAC	109 millions		
Dépenses de personnel, de biens et de services	66 millions		
Répartition	Surveillance 52,8 millions	Autres 13,2 millions	
Frais de surveillance	52,8 millions		
Répartition du financement des frais de surveillance	Emoluments 11 millions	Taxe de surveillance 20,9 millions	Impôt 20,9 millions

La taxe de surveillance sera perçue auprès des entreprises soumises à surveillance établies en Suisse. Compte tenu de l'impact économique d'une telle mesure, il est prévu d'étaler l'introduction de la taxe sur dix ans. Les cinq premières années, le produit de la taxe de surveillance sera plafonné à 5 millions par an.

### 1.2.2 Atterrissages en campagne

L'art. 8 LA prévoit actuellement que les aéronefs ne peuvent décoller ou atterrir que sur des aérodromes. Aux termes de l'al. 2, les atterrissages et les décollages hors des aérodromes (les atterrissages en campagne) sont toutefois admis sur autorisation. Il convient de conserver le principe de l'art. 8, mais en remplaçant l'obligation de demander une autorisation (autorisation ponctuelle ou pour une durée déterminée) par une réglementation générale sous forme d'ordonnance du Conseil fédéral. Il est prévu d'y subdiviser les atterrissages sur des aérodromes et les atterrissages en campagne. Une nouvelle catégorie («places d'atterrissage d'intérêt public») sera ainsi créée en particulier pour les places d'atterrissage d'hôpitaux, considérées aujourd'hui comme des places d'atterrissage en campagne. Aucune décision n'a encore été prise sur le rattachement de cette nouvelle catégorie à celle des aérodromes ou à celle des places d'atterrissage en campagne. La distinction établie à l'art. 8 entre aérodrome et atterrissage en campagne ne sera en tout état de cause pas remise en question.

Les atterrissages en montagne à des fins d'instruction ou d'exercice ou dans le cadre du transport de touristes ne peuvent avoir lieu que sur des places d'atterrissage désignées par le DETEC, d'entente avec le DDPS et les autorités cantonales compétentes. Le DETEC peut, pour des raisons importantes, accorder des exceptions de courte durée, d'entente avec les autorités cantonales et communales compétentes. A ce jour, les exceptions ont été accordées ponctuellement. En 2005, par exemple, des skieurs ont été transportés en hélicoptère sur le domaine skiable du Schilthorn à la suite de la panne de la télécabine. Les décisions sont actuellement préparées par l'OFAC avant d'être avalisées par le DETEC. Le projet de révision prévoit

d'attribuer cette compétence décisionnelle à l'OFAC. La pratique en matière d'autorisation restera restrictive. Les conditions de délivrance des autorisations d'atterrissage en campagne figureront par ailleurs dans la nouvelle ordonnance sur les atterrissages en campagne.

### 1.2.3 Structure de l'espace aérien

La structure de l'espace aérien permet de définir les conditions d'utilisation des différentes portions de l'espace aérien suisse et les droits et obligations en matière de services de navigation aérienne qui y sont associés. Au cours des dernières décennies, la structure de l'espace aérien suisse n'était pas établie par voie de décision, mais selon une procédure similaire à celle régissant l'adoption des ordonnances. Les modifications de l'espace aérien étaient en effet définies en étroite collaboration avec Skyguide et en coordination avec les Forces aériennes, puis publiées dans la Publication d'information aéronautique de la Suisse, conformément à l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA)<sup>16</sup>. Sur le fond, l'aménagement de la structure de l'espace aérien est régi par les prescriptions de l'OACI. Cette pratique a longtemps donné de bons résultats, puisque la structure de l'espace aérien suisse est restée relativement stable sur une longue période. Les aéroports nationaux gèrent ainsi des zones de contrôle et des régions de contrôle terminal qui se modifient peu. Jusqu'aux années 1990, les modifications apportées à la structure de l'espace aérien ont toujours pu être définies en conciliant les intérêts de l'aviation générale, des aéroports et des Forces aériennes. Depuis, il est devenu plus en plus difficile dans certains cas de trouver un terrain d'entente entre les besoins de l'aviation générale et ceux des aéroports. Il a néanmoins été possible jusqu'en 2003 de résoudre tous les conflits à la satisfaction des intéressés. Les importants aménagements de l'espace aérien rattaché à l'aéroport de Zurich, liés à l'introduction en 2003 des procédures d'approche par le sud, ont fait voler en éclat ce système, au point de susciter une levée de boucliers de l'aviation générale opérant à partir d'aérodromes riverains de l'aéroport de Zurich et de déclencher une pluie de recours, malgré les efforts de l'OFAC pour trouver un compromis. Dans une décision du 30 novembre 2004, l'ancienne Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement a alors estimé, contrairement à l'OFAC, que la définition de l'espace aérien constituait une décision de portée générale.

Depuis, l'OFAC établit d'année en année la structure de l'espace aérien par voie de décision. Les éventuels recours sont cependant privés d'effet suspensif afin de garantir une mise œuvre immédiate et sans restriction de la nouvelle structure. L'espace aérien étant un système global complexe, tout changement ou tout ajustement de l'espace aérien présuppose une analyse approfondie de tous les aspects relatifs à la sécurité. Dans la pratique, les recours ne portent que sur une partie de l'espace aérien, à savoir sur une modification de sa structure. Considérer l'espace aérien partiellement et non en bloc va cependant à l'encontre de l'intérêt public, qui consiste à avoir une organisation claire et donc sûre de l'espace aérien. On ne saurait en effet accepter que l'espace aérien soit divisé entre une partie «en vigueur», correspondant à la structure publiée, et une partie «en suspens», correspondant à la

<sup>16</sup> RS 748.132.1

structure réellement appliquée. La procédure retenue doit donc faire en sorte que les possibilités de recours ne bloquent pas l'entrée en vigueur de l'espace aérien dans son ensemble, compte tenu des conséquences négatives en termes de sécurité que ce blocage impliquerait.

La nouvelle réglementation proposée s'en tient à la jurisprudence, en vertu de laquelle l'établissement de la structure de l'espace aérien constitue une décision de portée générale. Pour les raisons précitées, la loi précise cependant que la structure de l'espace aérien entre en vigueur même lorsqu'elle fait l'objet d'un recours.

#### **1.2.4                    Enquête sur les accidents**

L'une des recommandations du rapport de l'institut NLR (cf. ch. 1.2.1) vise à optimiser l'analyse des résultats des enquêtes sur les accidents d'aviation. Cette recommandation a déjà été mise en œuvre par le DETEC. La réorganisation des services d'enquête du DETEC sur les accidents (Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation, BEAA; Service d'enquête sur les accidents des transports publics, SEA) améliorera encore les enquêtes et leur effet préventif, tout en intégrant les dernières connaissances acquises sur le plan international. Cette réorganisation est essentiellement dictée par les motifs exposés ci-dessous.

##### *Regroupement des tâches, des compétences et des responsabilités*

La responsabilité stratégique des enquêtes sur les accidents appartient aujourd'hui au département, tandis que le BEAA fournit les compétences techniques nécessaires. Ces deux domaines seront désormais réunis avec le SEA au sein d'un même service d'enquête.

##### *Limitation des voies de recours*

Aucun recours ne pourra plus être formé contre les rapports d'accidents du BEAA auprès de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation (CFAA). La voie de recours prévue à l'art. 26 LA ralentit en effet la procédure et elle prive en partie les enquêtes de leur effet préventif. Elle va en outre à l'encontre des pratiques recommandées de l'OACI. Le suivi du rapport d'enquête effectué dans le cadre du recours sera désormais remplacé par un contrôle constant de la qualité opéré par le service d'enquête, conformément aux dernières connaissances en la matière. La suppression des voies de recours révoque le mandat attribué à la CFAA en vertu de l'art. 26, al. 2, LA. La CFAA peut donc être dissoute.

##### *Regroupement du SEA et du BEAA*

Le regroupement des deux services d'enquête doit permettre d'exploiter les synergies, de promouvoir la transparence (par ex. en instaurant un système unique d'annonce) et de prendre en compte l'évolution du contexte international.

Les dispositions relatives aux enquêtes sur les accidents ont été entièrement revues à la suite de la consultation. Puisque l'idée de réglementer les enquêtes sur les accidents dans une loi distincte n'a reçu aucun soutien, une réglementation pratiquement identique a été introduite dans la LA et dans la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur

les chemins de fer<sup>17</sup>, prévoyant que le Conseil fédéral a le pouvoir de regrouper les deux organismes.

## **1.2.5 Service de la navigation aérienne**

### **1.2.5.1 Skyguide**

#### *Constitution d'une filiale*

Skyguide fournit des services de navigation aérienne en Suisse et également dans les pays limitrophes. Elle constitue une société anonyme de droit privé au sens du code des obligations<sup>18</sup>. Skyguide est doté d'un capital-actions de plus de 140 millions de francs, détenu à 99,94 % par la Confédération; les cantons aéroportuaires, les associations de l'aviation et les associations du personnel, notamment, se partagent le reste. Skyguide est donc *de facto* une entreprise de la Confédération.

Actuellement, Skyguide est organisée en cinq unités:

- Safety, Security, Quality (sûreté, sécurité, qualité);
- Operations (les services de navigation aérienne proprement dits);
- Finance, Human Resources & Services (finances, ressources humaines et services);
- Engineering & Technical Services (ingénierie et technique);
- Corporate Development (expansion commerciale).

L'unité Operations est elle-même subdivisée en six sous-unités:

- Operation GVA (opérations à Genève);
- OPS Support (services centraux des unités chargées des opérations);
- Operation ZRH (opération à Zurich);
- Training (formation);
- AIM (Aeronautical Information Management, gestion de l'information aéronautique);
- OM (OPS Military and regional aerodromes, services régionaux et militaires).

L'unité OM fournit les services de navigation aérienne suivants:

- gestion des approches et des départs sur les aérodromes régionaux et militaires;
- gestion de l'espace aérien inférieur au-dessous d'une altitude de 6000 m hors des régions de contrôle terminales de Zurich et de Genève;
- gestion des vols militaires dans l'ensemble de l'espace aérien.

Les évolutions récentes, notamment sur le plan international, ont incité Skyguide à étudier l'externalisation d'une partie de ses activités via une filiale. Dans le cadre du projet de Ciel unique européen, les pays d'Europe intensifient leurs efforts en vue

<sup>17</sup> RS 742.101

<sup>18</sup> RS 220

de restructurer l'espace aérien continental par la création d'un nombre fini de blocs d'espace aérien fonctionnels visant à mieux canaliser les flux de trafic et à briser le carcan des frontières et des intérêts nationaux. La Communauté européenne (CE) a déjà adopté une volumineuse réglementation qui jette les bases de ces blocs et en précise la mise en œuvre. La Suisse a repris les réglementations CE pertinentes dans le cadre de l'accord sur le transport aérien<sup>19</sup>.

Le projet de Ciel unique européen implique que Skyguide scinde ses activités, principalement pour les raisons suivantes:

- L'art. 15, par. 2, let. d du règlement (CE) n° 550/2004<sup>20</sup> dispose que les subventions croisées entre services de navigation aérienne différents sont autorisées uniquement lorsqu'elles sont justifiées par des raisons objectives, et pour autant qu'elles soient clairement identifiées. Selon les travaux de révision de la réglementation en cours au sein de la CE, le subventionnement croisé entre services de route et services terminaux ne seront plus admis.
- Le bloc d'espace aérien intéressant la Suisse (Functional Airspace Block Europe Central, FABEC) exige une collaboration étroite entre les services de la navigation aérienne nationaux. Plusieurs formes de collaboration sont envisageables, y compris le regroupement des différents organismes, mais rien n'a encore été décidé.

Il est donc nécessaire de créer les conditions permettant de séparer, sur les plans de l'organisation, des finances et du statut juridique, les activités de Skyguide touchées par cette future collaboration. Notons encore qu'une collaboration internationale dans le domaine des services militaires de navigation aérienne n'est guère envisageable au niveau politique pour des considérations liées à la souveraineté et à la neutralité. Skyguide a ainsi l'intention de concentrer les activités de l'unité OM (services régionaux et militaires) au sein d'une filiale nationale. L'Office fédéral de la justice a réalisé une expertise visant à déterminer si la création d'une filiale était licite<sup>21</sup>. L'expertise conclut que la législation en vigueur ne le permet pas. L'art. 40 LA, qui porte sur le service de la navigation aérienne, est donc adapté en conséquence dans le présent projet.

### *Objectifs stratégiques assignés à Skyguide*

Depuis 2001, le Conseil fédéral fixe tous les trois ans des objectifs stratégiques à Skyguide afin de garantir les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire. Le gouvernement définit de cette manière l'orientation générale de l'entreprise, ses objectifs financiers et en matière de personnel, ainsi que le cadre de la coopération et des participations. Les objectifs stratégiques remplissent essentiellement deux fonctions:

1. Premièrement, le propriétaire fixe des règles pour l'activité de l'entreprise. Celles-ci lient *de facto* l'entreprise, même si elles ne sont pas juridiquement contraignantes. Les objectifs précisent clairement les attentes du propriétaire

<sup>19</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien; RS **0.748.127.192.68**, ch. 5 de l'annexe

<sup>20</sup> 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, JO L 96 du 31.3.2004, p. 10

<sup>21</sup> *Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 30. September 2008 zur Zulässigkeit der geplanten Tochtergesellschaft von Skyguide* (en allemand)

vis-à-vis de l'entreprise et les critères sur lesquels les conseils d'administration seront jugés.

2. Deuxièmement, le propriétaire s'engage vis-à-vis de l'entreprise et la protège contre toute intervention ponctuelle et dictée par des intérêts à court terme. Qui plus est, grâce au contrôle annuel, les performances de l'entreprise sont quantifiables et leur évolution peut faire l'objet de comparaisons.

En fixant les objectifs stratégiques, le propriétaire établit donc la transparence et la stabilité nécessaires à la lisibilité de l'action politique liée à Skyguide.

Les objectifs stratégiques ne doivent pas être confondus avec la stratégie proprement dite de l'entreprise. La Confédération se borne à définir ses objectifs propres en qualité d'actionnaire et les orientations générales de Skyguide. La conduite stratégique et opérationnelle des activités incombe, elle, aux organes compétents de l'entreprise. Les objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral se reflètent cependant dans la stratégie de l'entreprise définie par le conseil d'administration de Skyguide, qui est tenu de les mettre en œuvre.

Actuellement, les objectifs stratégiques de Skyguide sont régis par l'art. 6 OSNA<sup>22</sup>. Or, le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)<sup>23</sup> indique que le pilotage d'entreprises au moyen d'objectifs stratégiques et les rapport annuels du conseil d'administration doivent être régis au niveau de la loi. La modification de l'art. 40 LA permet d'appliquer ces principes.

### **1.2.5.2 Redevances de navigation aérienne**

La fourniture de services de navigation aérienne est indispensable pour assurer la sécurité et le bon déroulement des atterrissages et des décollages sur les aéroports. Ces services sont également nécessaires, dans la navigation de croisière, pour coordonner les aéronefs à travers les systèmes des routes aériennes et assurer un espace de sécurité suffisant entre les différents usagers de l'espace aérien (contrôle en route). Des redevances sont perçues pour ces deux types de services de navigation aérienne (redevances pour le contrôle des approches et des départs et redevances de route).

La réglementation en matière de redevances de navigation aérienne (art. 48, al. 3) remonte à la révision de 1995 de la LA. Dans le message relatif à cette révision, le Conseil fédéral indiquait vouloir appliquer une péréquation tarifaire aux redevances de navigation aérienne. De manière analogue aux tarifs postaux, uniformes sur tout le territoire suisse, la redevance de navigation aérienne due à chaque atterrissage ou décollage pour un type d'avion déterminé devait ainsi afficher le même tarif, quels que soient la situation, le volume de trafic et les autres caractéristiques de l'aéroport. L'application de ce principe a généré des subventions croisées à plusieurs niveaux dans le financement des services de navigation aérienne. Premièrement, les redevances perçues pour le contrôle des approches et des départs à l'aéroport de Zurich permettent de subventionner les autres aéroports suisses proposant des services de navigation aérienne (notamment Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Granges,

<sup>22</sup> RS 748.132.1

<sup>23</sup> FF 2006 7799

Les Eplatures et Sion), dont les recettes sont insuffisantes. Deuxièmement, les coûts du contrôle des approches et des départs sont financés par le produit des redevances de route: le trafic utilisant l'espace aérien supérieur finance donc le trafic en approche et au départ, en particulier sur les aéroports régionaux. Enfin, le prestataire suisse de services de navigation aérienne (Skyguide) subventionne les prestataires allemand, italien et autrichien, puisqu'il fournit des prestations dans ces pays sans recevoir l'intégralité des redevances concernées.

En vue notamment de réduire ces subventions croisées, l'OFAC a rédigé deux rapports à l'intention de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N), dans lesquels il propose différents modèles de financement des services de navigation aérienne en Suisse<sup>24</sup>. Les scénarios élaborés devaient tenir compte de plusieurs contraintes, notamment améliorer la vérité des coûts dans les services de navigation aérienne en diminuant les subventions croisées, améliorer la compétitivité de l'aviation civile suisse (services de navigation aérienne et entreprises de transport aérien), tenir compte des besoins de tous les acteurs du système aéronautique suisse (en particulier de l'aviation générale) et être compatibles avec les prescriptions européennes et internationales.

La présente révision de la LA vise à introduire le modèle de financement décrit ci-après.

A l'avenir, les redevances pour le contrôle des approches et des départs perçues par l'aéroport national de Zurich ne compenseront plus les redevances déficitaires des autres aéroports offrant des services de navigation aérienne. En outre, la péréquation tarifaire sera remplacée par un système répartissant les aéroports entre plusieurs catégories. Les catégories d'aéroport seront indépendantes les unes des autres, chacune ayant ses propres règles en matière de financement des coûts des services de navigation aérienne et de calcul des redevances de navigation aérienne. Les subventions croisées sont admises uniquement entre aéroports d'une même catégorie.

Ce modèle prévoit la création des catégories d'aéroport suivantes:

*Catégorie I:* aéroports de Zurich et de Genève (l'aéroport de Bâle-Mulhouse est placé sous juridiction française);

*Catégorie II:* aéroports régionaux offrant des services de navigation aérienne (Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Sion, Granges, Les Eplatures);

*Catégorie III:* autres aéroports offrant des services de navigation aérienne (Buochs; à terme, éventuellement Payerne et Emmen).

La création de catégories est destinée à empêcher tout subventionnement croisé des aéroports régionaux par les aéroports nationaux. Cette mesure permettra de diminuer l'assiette des coûts servant à calculer les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne sur les aéroports de Genève et de Zurich, avec à la clé une augmentation de l'attrait de ces aéroports et une réduction de la facture des redevances pour le contrôle des approches et des départs pour les compagnies aériennes suisses.

<sup>24</sup> «Modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse». Rapport du 11 décembre 2006 de l'OFAC à l'intention de la CTT-N

«Financement des services de navigation aérienne en Suisse». Rapport complémentaire du 13 juin 2007 de l'OFAC à l'intention de la CTT-N

La création de ces catégories, à laquelle s'ajoute le fait qu'à l'avenir les réglementations européennes ne toléreront plus aucune subvention croisée au niveau du contrôle en route et du contrôle des approches et des départs, signifie que les aérodromes des catégories II et III devront trouver chaque année près de 24 millions de francs (référence 2007) pour financer les services de navigation aérienne, pour autant que les redevances pour le contrôle des approches et des départs restent à leur niveau. Afin d'éviter une augmentation disproportionnée des redevances d'approche et de décollage sur les aérodromes concernés, le modèle débattu au sein de la CTT-N prévoit de recourir au produit de l'impôt sur les huiles minérales perçu sur les carburants d'aviation pour compenser les prestations déficitaires de ces aérodromes. La base légale permettant d'affecter à cette fin les recettes en question a été créée par la modification de l'art. 86 de la Constitution (Cst.; RS 101)<sup>25</sup>. Si ces ressources devaient se révéler insuffisantes, les cantons et les communes aéroportuaires ou les bénéficiaires des installations pourraient également être sollicités.

Il est prévu que les bénéficiaires privés des installations ou les collectivités publiques locales ou régionales prennent dans tous les cas entièrement en charge les déficits sur les prestations de navigation aérienne fournies sur les aérodromes de la catégorie III (Buochs; à terme, éventuellement Payerne et Emmen). Ces aérodromes – principalement des aérodromes militaires également desservis par du trafic civil – répondent en premier lieu à une demande privée ou uniquement à une demande publique locale. Un financement par le produit de l'impôt sur les carburants ne peut en effet se justifier que si le maintien sur ces aérodromes de services de navigation aérienne pour le trafic civil répond à un intérêt public prépondérant. Or, tel n'est pas le cas.

### **1.2.5.3 Fourniture de services de navigation aérienne à l'étranger**

Le ciel suisse est une des régions d'Europe où la circulation aérienne est la plus dense. Quelques-uns des principaux carrefours du réseau européen des routes aériennes sont situés au-dessus notre pays. La complexité des services de navigation aérienne qui en découle exige des solutions opérationnelles qui débordent l'espace aérien relativement restreint de la Suisse. C'est ainsi que divers services sont fournis dans l'espace aérien étranger limitrophe par les centres de contrôle aérien de Genève et Zurich, ce qui permet aussi d'assurer les meilleurs services de navigation aérienne possibles au départ et à destination des aéroports suisses (en particulier Zurich et Genève). La fourniture par Skyguide de services de navigation aérienne dans les pays limitrophes revêt ainsi une grande importance pour le «système aéronautique suisse». Le Conseil fédéral a montré dans son rapport sur la politique aéronautique 2004 qu'il en avait conscience en manifestant son intention de continuer à confier à Skyguide la fourniture de services de navigation aérienne dans les espaces aériens étrangers délégués. Si les services de navigation aérienne étaient assurés par des prestataires étrangers dans les régions limitrophes concernées, les conséquences pour la fiabilité, la sécurité et l'efficacité de ces services durant les phases délicates d'approche et de décollage seraient considérables, sans compter qu'il serait plus difficile de garantir l'écoulement du trafic en route. Si la gestion des espaces aériens

<sup>25</sup> Message du 29 août 2007 concernant la modification de l'art. 86 de la Constitution fédérale et la création d'un financement spécial du trafic aérien; FF 2007 6023

voisins de la Suisse, en particulier les contrôles d'approche à Zurich et à Genève, était à nouveau confiée à des prestataires étrangers, il en résulterait les conséquences suivantes:

- Les routes aériennes, l'agencement des secteurs et la coordination avec les services des pays voisins devraient être revus de fond en comble. Il faudrait dans ce cas compter, outre les difficultés et restrictions opérationnelles et techniques, avec des frais considérables. A titre de comparaison, les frais liés aux mesures prises dans le domaine des services de navigation aérienne à la suite de l'adoption par l'Allemagne de l'ordonnance DVO, qui restreignait les approches en provenance du sud de l'Allemagne à destination de Zurich, sont estimés à ce jour à près de 20 millions de francs. De plus, la nécessité pour Skyguide de coordonner davantage ses activités avec les prestataires étrangers de services de navigation aérienne et la disparition de synergies réduiraient les capacités, la sécurité et l'efficacité économique dans les espaces aériens concernés. La souplesse opérationnelle et le respect des exigences de capacité des compagnies aériennes sur les aéroports concernés situés près de la frontière en souffriraient également, ce qui se ressentirait sur les coûts.
- Pour compenser ces effets négatifs, il faudrait, par exemple, que le service allemand de la navigation aérienne assume entièrement le contrôle des approches et des départs dans l'espace aérien suisse dépendant de l'aéroport de Zurich. Cette délégation signerait l'arrêt de mort de Skyguide, cantonné à un marché suisse trop petit pour qu'un service autonome de la navigation aérienne puisse se maintenir.
- Le transfert de ces services de navigation aérienne implique également un risque de paralysie des approches et des décollages, et donc du système aéronautique suisse, à la suite de grèves ou d'événements similaires.

L'abandon des services de navigation aérienne fournis dans les pays limitrophes ne ferait pas diminuer sensiblement les coûts de Skyguide. Des économies pourraient certes être réalisées sur les coûts variables (notamment la masse salariale), mais non sur les coûts d'investissement. Le bilan financier serait donc négatif et la situation générale empirerait.

Actuellement, 40 % des services de navigation aérienne fournis par Skyguide concernent l'espace aérien des pays voisins. A l'exception de la France, qui indemnise le prestataire suisse de services de navigation aérienne pour ses prestations sur le territoire français à hauteur de 60 millions de francs par an, les autres pays pour lesquels Skyguide fournit des services de navigation aérienne versent une petite indemnité (Allemagne) voire rien du tout (Italie, Autriche). Au total, Skyguide enregistre des pertes de recettes de l'ordre de 44 millions de francs par an (ch. 2007). Le manque à gagner se répartit comme suit: 25 millions de francs sur les services fournis en Allemagne, 18 millions sur les services fournis en Italie et 1 million sur les services fournis en Autriche.

Le fait que Skyguide fournisse dans les pays limitrophes des services qui ne sont pas rémunérés à leur juste prix nuit fortement à sa capacité concurrentielle sur le plan européen et précarise davantage, si besoin était, sa situation financière délicate. Le manque à gagner sur les services fournis dans les espaces aériens allemand, italien et autrichien contribue entre autres à ce que les redevances de route en Suisse soient parmi les plus élevées d'Europe. Ce phénomène est inquiétant sous deux aspects.

Premièrement, l'espace aérien suisse perd de son attrait, ce qui se répercute directement sur le volume de trafic contrôlé par Skyguide et donc sur les recettes tirées des redevances. En second lieu, le niveau comparativement élevé des redevances de navigation facturées par Skyguide constitue un handicap sérieux dans la perspective du futur Ciel unique européen. Skyguide représente en effet un partenaire relativement peu attrayant vu le niveau élevé de ses redevances de navigation aérienne. Par ailleurs, il est plus difficile pour Skyguide que pour d'autres prestataires de services de navigation aérienne de se plier à la convergence des coûts exigée dans le contexte des pourparlers sur la création des blocs d'espace aérien fonctionnels. Or, comme le but ultime d'un bloc d'espace aérien fonctionnel est d'aboutir à l'harmonisation des redevances dans les espaces aériens des pays qui y sont associés, les pays dont les redevances sont basses seront moins enclins à accepter les efforts d'harmonisation si certains pays pratiquent des redevances de navigation aérienne trop élevées. Comme la Suisse en a fait l'expérience (par exemple avec le projet de «Centre Commun»), l'appui sans réserve de tous les partenaires impliqués est la clé de la réussite d'un projet de cette importance stratégique.

La Confédération et Skyguide s'efforcent de conclure des accords sur le versement d'indemnités avec les Etats ou avec les prestataires de services de navigation aérienne concernés. Les négociations se révèlent toutefois extrêmement ardues. De même, les discussions relatives au bloc d'espace aérien fonctionnel Europe Central (FABEC) ne sont pas suffisamment avancées pour régler définitivement, sur une base juridique d'ordre supérieur, la problématique des pertes de recettes de Skyguide dans les pays limitrophes. Dans la meilleure des hypothèses, les discussions devraient durer encore deux ou trois ans. En attendant, Skyguide se trouve dans une situation extrêmement délicate, dans la mesure où le manque à gagner plombe son résultat financier. Si cette situation perdure, elle devra se résoudre à augmenter les redevances de navigation aérienne en Suisse – avec les conséquences déjà évoquées sur la souplesse opérationnelle, la compétitivité et l'attractivité de Skyguide en tant que partenaire au niveau international. Cette situation est appelée à s'aggraver avec la crise économique mondiale, les recettes tendant à se réduire depuis la fin de 2008.

Dans son rapport sur la politique aéronautique 2004, le Conseil fédéral se montre très attaché au maintien d'un service suisse de la navigation aérienne concurrentiel dans le contexte européen et lui accorde un rôle important dans le cadre des négociations en vue de la mise en place de blocs d'espace aérien fonctionnels. Pour permettre à Skyguide d'assumer consciencieusement ce mandat, ses problèmes structurels doivent être réglés au plus vite. C'est pourquoi le Conseil fédéral juge absolument nécessaire que la Confédération prenne temporairement à sa charge les pertes de recettes essuyées dans les pays limitrophes. Cette participation financière durerait tout au plus jusqu'à ce que la question des indemnités soient réglées par une autre voie, dans le cadre de négociations avec l'Etat concerné ou dans le cadre de la constitution du FABEC. Le Conseil fédéral sera en outre tenu de réévaluer tous les trois ans le montant de la participation de la Confédération aux pertes de recettes de Skyguide.

Cette proposition a été présentée à la CTT-N dans les rapports successifs relatifs au modèle de financement des services de navigation aérienne (cf. ch. 1.2.5.2). Une large majorité de la commission l'a estimée judicieuse et a soutenu sa mise en œuvre. Le modèle de financement prévoit également que les contributions annuelles à Eurocontrol (près de 17 millions de francs) et les frais inhérents aux activités de surveillance de l'OFAC (près de 1 million de francs) pourront à nouveau être factu-

rés à Skyguide si la Confédération compense les pertes de recettes sur les services de navigation aérienne fournis à l'étranger, si bien que l'impact sur le budget de la Confédération s'atténue nettement. Ces pertes étant estimées à 44 millions en 2007, la Confédération devrait trouver 26 millions pour les éponger. Par ailleurs, il semble que l'on s'achemine vers une solution concernant la fourniture de services de navigation aérienne par Skyguide sur le nord de l'Italie, de sorte que les besoins de financement de la Confédération devraient encore diminuer de près de 18 millions de francs. Dans ces conditions, la Confédération ne devrait plus déboursier que 8 millions de francs supplémentaires par an dans le cadre de la prise en charge temporaire des pertes de recettes.

Le modèle de financement traité dans le cadre de la CTT-N doit impérativement être considéré comme un tout. Si le modèle est amputé d'un de ses éléments, comme l'indemnisation par la Confédération des pertes de recettes enregistrées par Skyguide dans la fourniture de services de navigation aérienne dans l'espace aérien délégué, son application sera remise en cause, notamment l'abandon de la péréquation tarifaire en matière de redevances de navigation aérienne prévu par le nouvel art. 49 LA. En effet, si la Confédération ne compense pas temporairement les pertes de recettes encourues par Skyguide sur les services de navigation aérienne fournis à l'étranger, plus rien ne justifie que les contributions annuelles à Eurocontrol (près de 17 millions de francs) soient facturés à Skyguide<sup>26</sup>. Par ailleurs, il en résulterait une diminution à hauteur de 17 millions de francs de la part du financement spécial du trafic aérien destinée à financer les services de navigation aérienne déficitaires sur les aéroports régionaux. Cette part ne se monterait plus qu'à 3 millions de francs si l'on prend pour hypothèse que 20 millions tirés du financement spécial du trafic aérien devraient être consacrés aux services de navigation aérienne. Attendu que le déficit des services de navigation aérienne pour ces aéroports atteignait 23 millions de francs en 2007, il resterait donc 20 millions de pertes à couvrir par d'autres moyens.

Une première solution envisageable consisterait à augmenter les redevances pour le contrôle des approches et des départs sur ces aéroports. Il en résulterait une augmentation des redevances variant de 150 % à 600 % suivant le type d'avion, ce qui serait difficilement supportable pour l'aviation générale. On pourrait également envisager d'autoriser les subventions croisées de la part des aéroports nationaux et du trafic en route. Une telle mesure serait toutefois incompatible avec le modèle de financement des services de navigation aérienne, qui prévoit précisément leur abolition. Cette solution néglige par ailleurs le cadre juridique du Ciel unique européen et celui d'Eurocontrol. Or, on s'achemine en Europe vers une interdiction des subventions croisées entre services de route et services terminaux (cf. ch. 1.2.5.1). L'interdiction devrait être adoptée cette année encore et la Suisse devra s'y plier, d'abord à titre de membre d'Eurocontrol puis dans le cadre de l'accord bilatéral avec la Communauté européenne sur le transport aérien<sup>27</sup>. Une troisième possibilité consisterait à ce que les collectivités publiques régionales et le secteur privé prennent ces déficits à leur charge. Il faut d'emblée écarter toute idée de réglementation

<sup>26</sup> En vertu d'une ancienne décision du Conseil fédéral aux termes de laquelle les contributions à Eurocontrol ne doivent pas être facturés à Skyguide tant que les pertes de recettes sur les services de navigation aérienne fournis dans l'espace aérien délégué n'auront pas été indemnisées.

<sup>27</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien; RS **0.748.127.192.68**

où la Confédération aurait le pouvoir de contraindre les cantons, les communes ou les organismes privés à financer l'accomplissement de ses tâches. Ce type de financement des dépenses fédérales contrevient en effet aux principes fondamentaux de l'Etat fédéral (cf. art. 43a, al. 2 et 3, Cst.). En revanche, la Confédération pourrait fixer un cadre ne laissant d'autre choix au prestataire de services régionaux de navigation aérienne que de rechercher de nouvelles ressources financières ou de réduire ses coûts en réduisant l'offre de prestations. Il existe certes une volonté politique d'assouplir les contraintes légales concernant le catalogue des prestations de navigation aérienne, en particulier sur les aérodromes régionaux, et de rendre le marché plus libéral. Cependant, vu la complexité du domaine, ce projet ne devrait pas aboutir rapidement. Force est donc de conclure que la prise en charge par la Confédération des pertes de recettes encourues par Skyguide sur les services de navigation aérienne fournis dans l'espace aérien délégué est d'une importance capitale pour que le modèle de financement des services de navigation aérienne élaboré sur mandat de la CTT-N puisse être mis en œuvre.

La Confédération dispose globalement de deux sources de financement possibles: soit le financement spécial du trafic aérien, soit la caisse générale de la Confédération. Le recours au premier ôterait des moyens pour le financement des services de contrôle d'approche déficitaires sur les aérodromes régionaux (cf. commentaire de l'art. 49 LA) et pour le financement de mesures dans le domaine de la sûreté et de la protection de l'environnement. Il menacerait en particulier l'existence des aérodromes régionaux puisque l'art. 49 LA consacre l'abolition des subventions croisées entre aéroports nationaux et aérodromes régionaux, ainsi que le prévoit le nouveau modèle de financement. Une telle situation contredirait assurément le rôle majeur au sein du système aéronautique suisse attribué par le Conseil fédéral aux aérodromes régionaux dans son rapport sur la politique aéronautique 2004.

En conséquence, la seule solution praticable pour le Conseil fédéral consisterait à financer ces pertes de recettes via la caisse générale de la Confédération, mesure qui s'accompagnerait nécessairement d'un relèvement des plafonds budgétaires.

## **1.2.6 Redevances aéroportuaires**

### **1.2.6.1 Surveillance sur les tarifs**

En vertu de la loi en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, l'OFAC exerce la surveillance sur les redevances aéroportuaires. La première version de la LA de 1948 prévoyait, elle, l'approbation de tous les tarifs d'aérodrome. En raison des coûts administratifs élevés qu'elle engendrait, cette pratique a été abandonnée au profit d'une simple surveillance. Il s'est avéré entre-temps que la suppression de l'obligation de soumettre les tarifs à l'approbation de l'autorité a provoqué un certain flou juridique, tant pour les aéroports que pour les usagers, d'où des niveaux de redevance différents. Afin de dissiper cette incertitude, il est prévu de mettre en place une nouvelle procédure où l'OFAC contrôle les redevances aéroportuaires en cas de litige. Cette procédure se fonde sur la directive n° 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> JO L 70 du 14.3.2009, p. 11

### 1.2.6.2 L'assiette des frais

La réglementation des redevances aéroportuaires répond au principe de la couverture des coûts. En conséquence, le montant des redevances aéroportuaires doit être fixé de manière à ce que les recettes n'excèdent pas les frais à prendre en compte dans le calcul des redevances, y compris une rémunération raisonnable du capital. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il n'est pas nécessaire que le principe de la couverture des coûts s'applique individuellement à chaque type de redevance<sup>29</sup>. Au contraire, il peut s'appliquer à une assiette couvrant plusieurs types de redevance, étant entendu que les subventions croisées entre redevances est tout à fait envisageable.

### 1.2.7 Adaptations au droit communautaire

La Suisse fait partie de l'AESA depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2006. L'AESA est une agence de la Communauté européenne dotée d'une personnalité juridique propre. Elle a été instituée en 2002 par le règlement (CE) n° 1592/2002<sup>30</sup> en vue d'harmoniser la législation en matière de sécurité aérienne et de garantir son application uniforme en Europe. Intégrés à l'annexe de l'accord bilatéral entre la Suisse et la Communauté européenne, qui régit la participation de la Suisse à l'agence, le règlement de base (CE) n° 1592/2002 et ses dispositions d'exécution (CE) n° 2042/2003<sup>31</sup> et (CE) n° 1702/2003<sup>32</sup> sont directement applicables dans notre pays. Un autre effet de cette participation est que la Suisse doit systématiquement reprendre le droit communautaire secondaire (à savoir les règlements et les directives) dans tous les secteurs dont la surveillance a été transférée à l'AESA. Il incombe ainsi au Comité des transports aériens Communauté/Suisse, institué par les art. 21 et 22 de l'accord bilatéral, de décider de l'introduction dans l'annexe audit accord des textes législatifs relevant du droit européen. Le droit communautaire repris sous cette forme est élevé au niveau de traité international et prime donc les actes législatifs du Conseil fédéral, du département et de l'office. Les auteurs de ces textes doivent respecter cette primauté. Lors de l'élaboration du présent projet de loi, il a été question de faire référence à cette situation partout où la loi sur l'aviation fixait des compétences de légiférer en ajoutant la phrase «à moins que le droit international ne s'y oppose». Il a cependant fallu se rendre à l'évidence que de nombreux articles de la LA, et surtout des ordonnances d'exécution, auraient dû être complétés de la même manière. Pour des raisons pratiques, on a renoncé à ces adjonctions, purement

<sup>29</sup> ATF 125 I 182, consid. 4h

<sup>30</sup> Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, JO L 240 du 7.9.2002, p. 1

<sup>31</sup> Règlement (CE) n° 2042/2003 de la Commission du 20 novembre 2003 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs et des produits, pièces et équipements aéronautiques, et relatif à l'agrément des organismes et des personnels participant à ces tâches, JO L 315 du 28.11.2003, p. 1)

<sup>32</sup> Règlement (CE) n° 1702/2003 de la Commission du 24 septembre 2003 du 24 septembre 2003 établissant des règles d'application pour la certification de navigabilité et environnementale des aéronefs et produits, pièces et équipements associés, ainsi que pour la certification des organismes de conception et de production, JO L 243 du 27.9.2003, p. 6

déclaratoires. Par contre, à la faveur de la présente révision, plusieurs articles de la LA sont modifiés pour intégrer la terminologie employée par l'AESA.

### **1.2.8 Coordination des créneaux horaires**

Le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté<sup>33</sup> a été transposé dans le droit suisse par l'ordonnance du 17 août 2005 sur la coordination des créneaux horaires dans les aéroports (ordonnance sur la coordination des créneaux horaires)<sup>34</sup>. L'ordonnance délègue les tâches du coordonnateur à la société Slot Coordination Switzerland. Or, cette délégation exige une base légale formelle. En application de l'art. 109 LA, le Conseil fédéral était toutefois habilité à prendre les mesures nécessaires jusqu'à ce que la question soit réglée par une loi. D'après la pratique consacrée par la Chancellerie fédérale, la réglementation adoptée par voie d'ordonnance doit en pareil cas être temporaire afin de garantir l'édiction ultérieure des bases légales formelles. C'est pourquoi l'ordonnance sur la coordination des créneaux horaires s'appliquera jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation correspondante dans la législation aérienne, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2009. Le nouvel art. 39a LA crée cette base légale. La date butoir figurant dans l'ordonnance sur les créneaux horaires devra être supprimée à l'entrée en vigueur de la modification de la LA et le renvoi à la base légale figurant dans le préambule devra être adaptée.

### **1.2.9 Obstacles à la navigation aérienne**

L'art. 41 LA autorise le Conseil fédéral à arrêter des prescriptions pour empêcher la création d'obstacles à la navigation aérienne, pour supprimer de tels obstacles ou pour les adapter aux nécessités de la sécurité de l'aviation. S'appuyant sur cette base légale, le Conseil fédéral a introduit dans l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA)<sup>35</sup> l'obligation pour les propriétaires d'obstacles de déclarer ces derniers.

Le propriétaire doit ainsi annoncer la construction ou la modification d'un obstacle à la navigation aérienne au service cantonal d'annonce (art. 63 ss OSIA). Ce dernier transmet la notification à l'OFAC, lequel examine l'objet, consulte l'Office fédéral des exploitations des forces aériennes et communique au service cantonal d'annonce son évaluation. Puis, le propriétaire est informé de la «décision» de l'OFAC.

La situation actuelle est insatisfaisante, puisque le propriétaire a rempli ses obligations légales en informant le service cantonal d'annonce. S'il construit l'obstacle à la navigation aérienne avant la décision de l'OFAC ou en passant outre à l'évaluation négative de l'office, il n'est pas sûr que les bases légales existantes soient suffisantes pour l'en empêcher.

<sup>33</sup> JO L 14 du 22.1.1993, p. 1, règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 793/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004, JO L 138 du 30.4.2004, p. 50

<sup>34</sup> RS 748.131.2

<sup>35</sup> RS 748.131.1

La même remarque vaut en cas de modification d'obstacles: en notifiant la modification, le propriétaire a rempli ses obligations légales. Là aussi, il n'est pas certain que l'OFAC dispose des bases légales suffisantes pour empêcher la modification. L'obligation d'annonce suffit peut-être à obtenir les données nécessaires à l'établissement du cadastre des surfaces de limitation d'obstacles (cf. art. 61, let. b, OSIA), mais elle ne permet pas de garantir qu'aucun obstacle n'entrave la navigation aérienne sur le territoire suisse.

Pour remédier à cette situation, il convient de soumettre à autorisation sur tout le territoire suisse la construction d'obstacles à la navigation aérienne.

### **1.2.10 Garantie pour couvrir la responsabilité civile; obligation de s'assurer**

L'évolution du marché de l'assurance-risque ces dernières années impose une modification de la LA. La politique antérieure des Etats, consistant à réserver leur marché à des entreprises ayant leur siège ou une succursale sur le territoire national, a fait progressivement place à une politique ouverte en ce qui concerne les contrats d'assurance transfrontières. Le Code de la libération des opérations invisibles courantes en matière d'assurances, que l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a adopté en 2003, prévoit que les contrats d'assurance portant sur la responsabilité civile des exploitants de véhicules aériens «pourront être librement conclus entre un preneur d'assurances d'un Membre et tout établissement d'un assureur étranger, qu'il soit situé dans le pays de résidence du preneur ou dans un autre Membre». La révision, en 2005, de la loi du 17 décembre 1994 sur la surveillance des assurances<sup>36</sup> et de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (OS)<sup>37</sup> a permis de mettre la législation suisse sur les assurances privées en conformité avec le code de l'OCDE. L'art. 1, al. 2, OS prévoit désormais que les entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger mais aucune succursale en Suisse ne sont pas soumises à la surveillance des autorités compétentes suisses pour la couverture de risques en relation avec la navigation aérienne. Or c'est l'exigence d'une surveillance par les autorités suisses qui justifiait l'obligation d'avoir son siège ou une succursale dans notre pays.

Toutefois, notre législation aérienne contient encore des exigences qui peuvent être considérées comme incompatibles avec le code de l'OCDE, et qui mettent donc la Suisse en situation d'infraction. C'est d'abord le cas de l'art. 70, al. 1, de la loi sur l'aviation, qui prévoit que l'exploitant d'un aéronef immatriculé en Suisse doit être assuré (envers les tiers) «auprès d'une entreprise d'assurance autorisée par le Conseil fédéral à pratiquer en Suisse ce genre d'assurance». Notons que même sans les engagements de la Suisse dans le cadre de l'OCDE, cette disposition, héritée de l'ancienne loi sur les assurances de 1855, serait obsolète, puisque le Conseil fédéral ne délivre plus de telles autorisations.

Par ailleurs, il faut souligner qu'au sein de la Communauté européenne, la tendance est clairement à l'abrogation de telles restrictions. Avant les récents élargissements à dix, puis à douze nouveaux membres, seules l'Allemagne et l'Autriche les connais-

<sup>36</sup> RS 961.01

<sup>37</sup> RS 961.011

saient encore. La CE examine elle aussi la possibilité de les abroger. L'art. 70 LA doit donc être adapté à ces évolutions.

### **1.2.11 Dispositions pénales**

Le principe de la précision – issu du principe de légalité – signifie que les caractéristiques d'un comportement répréhensible et de ses conséquences doivent être décrites de manière suffisamment précise dans la loi. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la loi doit être rédigée précisément de sorte qu'un citoyen puisse diriger son comportement et reconnaître les conséquences d'un comportement particulier avec un degré de certitude approprié aux circonstances<sup>38</sup>. Or, avec la disposition actuelle, toutes les infractions commises intentionnellement ou par négligence contre la loi, contre des prescriptions d'exécution ou contre d'éventuels accords internationaux sont pénalement poursuivies, sans que le comportement répréhensible soit spécifié. Le nouvel art. 91 prend mieux en compte le principe de la précision pénale, en énumérant les principales contraventions découlant de la LA et de ses prescriptions d'exécution.

### **1.2.12 Abrogation des dispositions sur l'Ecole suisse d'aviation de transport**

L'Ecole suisse d'aviation de transport (ESAT) a été fondée en vertu de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1958 concernant les mesures à prendre pour encourager la formation des jeunes pilotes et des grenadiers parachutistes<sup>39</sup>, afin de pallier la pénurie de pilotes dans les années 50. Swissair avait été désignée pour gérer l'institution, puisque la compagnie organisait déjà des cours à l'intention des aspirants pilotes. L'arrêté fédéral a été prorogé à plusieurs reprises avant que ses dispositions ne soient reprises dans la LA le 1<sup>er</sup> janvier 1995 à la faveur de la révision de 1992. Jusqu'en 1995, la Confédération a subventionné la formation des pilotes dispensée par l'ESAT à hauteur de plusieurs millions de francs par an. Cette année-là, la subvention s'élevait à plus de 20 millions de francs. Elle a été ramenée à 15 millions de francs en 1996 dans le cadre d'un programme d'économies.

Les pilotes issus de l'ESAT rejoignaient en règle générale Swissair. A la suite des restructurations intervenues au sein de SAirGroup (Swissair, Crossair et Balair/CTA) en 1995, une partie du trafic assuré jusque-là par Swissair a été transférée à Crossair. Comme les deux compagnies géraient leur flotte de manière très différente, Swissair s'est retrouvée avec près de 150 pilotes surnuméraires et n'a plus engagé de nouveaux pilotes. En conséquence, le contrat entre la Confédération et Swissair portant sur l'exploitation de l'ESAT a été résilié à la fin de 1996. L'ESAT a été démantelée après que la dernière volée eut terminé sa formation en juillet 1997. Depuis, les dispositions de la LA relatives à l'ESAT sont sans objet. Elles peuvent donc être abrogées sans autre forme de procès, de même que l'ordonnance du 22 novembre 1972 concernant l'Ecole suisse d'aviation de transport<sup>40</sup>, qui se fonde sur l'art. 103b, al. 3, LA lorsque la révision de la LA entrera en vigueur.

<sup>38</sup> ATF 119 IV 244

<sup>39</sup> RO 1959 48

<sup>40</sup> RS 748.221.11

### 1.2.13

### Protection des données

L'art. 107a LA a été introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour tenir compte, au niveau de la loi, des prescriptions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données<sup>41</sup> dans l'aviation ou plutôt dans le traitement des données par l'OFAC. Bien que cette disposition permette de remplir les exigences essentielles en matière de traitement des données personnelles par l'OFAC, il est apparu depuis quelque temps que les nouvelles activités de l'OFAC nécessitent de compléter la base légale. D'une part, il s'agit de rendre la réglementation plus exhaustive et plus précise pour tenir compte des dernières évolutions; d'autre part, les dispositions doivent mieux prendre en compte l'échange de données. Enfin, de nouvelles dispositions doivent être créées pour certains domaines où les bases légales en matière de protection des données sont insuffisantes. L'art. 107a LA est adapté en conséquence et complété par un nouvel art. 107b.

### 1.2.14

### Exigences en matière de sécurité du trafic aérien

Dans son rapport sur la politique aéronautique 2004, le Conseil fédéral estime que le respect rigoureux des dispositions juridiques internationales et de leurs compléments nationaux offre la garantie que toutes les entreprises actives dans l'aviation respectent un degré minimum de sécurité. Ces bases juridiques, poursuit-il, comprennent des normes de sécurité qui ont prouvé leur efficacité dans la pratique (règles techniques reconnues). Dans le domaine de l'aviation, ces normes figurent pour la plupart dans des réglementations internationales telles que les normes de l'OACI. Un meilleur niveau de sécurité est garanti par des normes qui correspondent à l'état actuel de la technique (meilleure pratique). Ces normes, souvent appelées recommandations, se fondent sur des connaissances scientifiques et techniques reconnues et sont économiquement supportables pour la majorité des entreprises actives dans le domaine de l'aviation civile. Dans la mesure où la situation le justifie, que des raisons de sécurité l'exigent, qu'elles apparaissent économiquement viables et que le législateur le permet, il convient, en vue d'optimiser la sécurité aérienne, d'adopter et d'appliquer des normes allant au-delà des règles techniques reconnues et qui reflètent l'état actuel de la technique. A plus long terme, l'élévation du niveau de sécurité a des effets positifs en termes d'image et procure donc aux compagnies aériennes suisses un avantage concurrentiel sur les entreprises étrangères. Toutefois, le Conseil fédéral sait qu'une élévation unilatérale du niveau de sécurité et la hausse des coûts qu'elle implique peuvent constituer un handicap dans certains cas. Des réglementations allant au-delà des normes minimales sont cependant nécessaires pour respecter l'objectif assigné par le Conseil fédéral d'un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne. Il convient donc de procéder, dans chaque cas, à une pesée des intérêts en présence.

Conformément à cet objectif du rapport sur la politique aéronautique 2004, un nouvel article est inséré dans la LA, qui donne compétence au Conseil fédéral de fixer les exigences fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien. La disposition prévoit en outre la possibilité de déléguer des compétences normatives à l'OFAC.

<sup>41</sup> RS 235.1

## 1.2.15 Reprise du règlement (CE) n° 216/2008

Le nouveau règlement (CE) n° 216/2008<sup>42</sup> remplace le règlement (CE) n° 1592/2004<sup>43</sup>. Son champ d'application est étendu comme suit, pour l'essentiel:

- Opérations aériennes (art. 8 et annexe IV):

Le nouveau règlement étend les règles communes à l'exploitation des aéronefs et introduit une obligation de certification pour tous les opérateurs commerciaux. Les certificats sont délivrés par les Etats membres ou, le cas échéant, par l'AESA. Pour les opérations non commerciales, les règles sont adaptées à la complexité des aéronefs utilisés et ne donnent pas lieu à certification. Lorsque ces opérations sont conduites avec des aéronefs complexes, les opérateurs concernés doivent toutefois établir qu'ils sont en mesure d'assumer la responsabilité liée à l'exploitation de tels aéronefs.

- Licences des pilotes (art. 7 et annexe III):

Les pilotes opérant dans la Communauté européenne doivent détenir une licence délivrée sur la base d'exigences communes relatives à leurs connaissances théoriques et pratiques et à leur aptitude physique. Les organismes de formation des pilotes, les centres et les personnels chargés d'attester de leur aptitude physique et les simulateurs de vol doivent, eux aussi, être certifiés sur la base de règles communes.

- Aéronefs des pays tiers (art. 9, annexes I, III et IV):

Le règlement prévoit que les aéronefs des pays tiers opérant dans la Communauté européenne, ainsi que de leurs équipages et leur exploitation, doivent respecter les normes applicables de l'OACI, ou en leur absence, les normes de ses annexes, pour autant que leurs exigences ne soient pas contraires aux droits conférés aux pays tiers par les conventions internationales.

## 1.3 Résultats de la procédure de consultation

Le projet a globalement reçu un accueil positif de la majorité des participants à la consultation, même si ces derniers n'ont pas ménagé leurs critiques et n'approuvent pas toutes les dispositions du texte mis en consultation. Près des tiers d'entre eux estiment qu'à maints égards, le projet n'est pas de nature à renforcer la compétitivité de la Suisse, objectif pourtant affiché par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique aéronautique 2004. De même, près d'un tiers des participants rejette la

<sup>42</sup> Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE, JO L 79 du 19.3.2008, p. 1

<sup>43</sup> Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, JO L 240 du 7.9.2002, p. 1, modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 334/2007 de la Commission du 28 mars 2007, JO L 88 du 29.3.2007, p. 39

dissolution de la Commission de la navigation aérienne. Quelques participants approuvent le projet sans réserve, tandis qu'une petite minorité le rejette en bloc.

Les critiques ou les rejets se sont concentrées en particulier sur la perception d'une taxe de surveillance, l'instauration d'une redevance de sûreté couvrant les coûts, l'absence de réglementation sur les pertes de recettes encourues par Skyguide pour ses prestations fournies à l'étranger, l'aménagement de l'espace aérien par voie d'ordonnance édictée par l'office, les exigences de sécurité pour le trafic aérien et la procédure d'enquête sur les accidents d'aviation.

Plus de la moitié des participants à la consultation s'opposent à la perception d'une taxe de surveillance. Ils avancent que cette mesure est de nature à pénaliser l'industrie aéronautique vis-à-vis de ses concurrents puisque la Suisse serait ce faisant le seul pays d'Europe à appliquer une taxe de ce genre. Un quart des participants est d'avis que la surveillance qu'exerce la Confédération sur l'aviation est une tâche relevant de l'Etat et que son financement, de ce fait, doit être assuré par les ressources générales de la Confédération. Une poignée est favorable à la taxe de surveillance, jugeant qu'il s'agit d'un progrès important en termes de vérité des coûts.

Un bon quart des participants à la consultation propose de reconsidérer l'introduction d'une redevance de sûreté couvrant les coûts et d'en discuter l'opportunité après que le financement spécial du trafic aérien aura été mis en œuvre. Quelques participants sont expressément favorables à la redevance de sûreté. Tant les partisans que les opposants de la redevance s'accordent sur le fait qu'il manque dans la loi une distinction entre les tâches de sûreté relevant de l'Etat et celles ne relevant pas de l'Etat.

Au chapitre des coûts des services de navigation aérienne, une petite proportion des participants à la consultation approuve l'élimination des subventions croisées à condition qu'elle soit contrebalancée par l'entrée en vigueur de la modification de l'art. 86, Cst., afin de neutraliser les effets négatifs de la réglementation. Au total, une forte proportion de participants approuve la suppression des subventions croisées; le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures et l'USS s'y opposent. Concernant le non-paiement par les prestataires étrangers de services de navigation aérienne des indemnités dues à la société Skyguide pour les services que cette dernière fournit dans les espaces aériens limitrophes, plusieurs participants à la consultation demandent la réintégration de l'art. 101*b*, qui figurait dans une première version du projet mais qui a été supprimé dans la version mise en consultation. Cet article prévoit que la Confédération peut temporairement supporter les pertes de recettes enregistrées par un prestataire de services de navigation aérienne sur les prestations fournies dans les pays voisins.

De nombreux participants à la consultation approuvent, soit explicitement, soit implicitement, la nouvelle procédure d'aménagement de la structure de l'espace aérien par voie d'ordonnance. Une proportion à peu près égale s'y oppose, principalement en raison de l'absence de voies de recours.

Le nouvel art. 108*a* LA, qui porte sur les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien, ne trouve pas grâce aux yeux de nombre de participants à la consultation, au motif que la Suisse a déjà ratifié quantité d'accords sur la sécurité de l'aviation. De plus, les exigences supplémentaires imposées à l'industrie aéronautique suisse pourraient nuire à sa compétitivité. Plusieurs partici-

pants proposent de compléter ou d'amender l'art. 108a; quelques-uns l'approuvent sans réserve.

Un quart environ des participants à la consultation a critiqué les nouvelles règles relatives aux enquêtes sur les accidents d'aviation. Parmi eux, certains exigent que la procédure d'enquête soit clairement distincte des autres procédures et que la Suisse retire la différence notifiée à l'OACI sur le par. 5.12 de l'annexe 13 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago)<sup>44</sup>. Un petit groupe demande que la question des enquêtes sur les accidents d'aviation soit traitée dans le cadre de la révision partielle 2 de la LA.

## **1.4 Application**

La LA est conçue comme une loi-cadre. En conséquence, la présente révision consiste à inscrire des principes dans la loi. Les détails seront réglés dans les dispositions d'exécution.

## **1.5 Classement d'interventions parlementaires**

La présente modification de la loi sur l'aviation permet de classer la motion Stadler (05.3321).

## **2 Commentaire**

### **2.1 Loi sur l'aviation et loi sur les chemins de fer**

#### **2.1.1 Loi sur l'aviation**

##### *Préambule*

Environ dix ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (Cst.), la Chancellerie fédérale a décidé d'indiquer les nouvelles bases constitutionnelles dans le préambule des lois lors de leur révision. Les art. 36 et 37<sup>ter</sup> de la Constitution de 1874 correspondent désormais aux art. 87 et 92 Cst.

##### *Art. 3*

La compétence du Conseil fédéral de déléguer la surveillance à des organismes internationaux figure désormais à l'art. 3a, al. 2.

##### *Art. 3a Accords internationaux*

Les domaines dans lesquels le Conseil fédéral est habilité à conclure des accords internationaux sont regroupés dans l'al. 1. Ils sont actuellement énumérés dans deux alinéas.

<sup>44</sup> RS 0.748.0

L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008 de la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)<sup>45</sup> a créé la partie générale de la législation suisse sur la géoinformation. Cette dernière s'applique à toutes les géodonnées de base relevant du droit fédéral, et plus largement à toutes les géodonnées de la Confédération, sauf disposition contraire du droit fédéral. Les géodonnées relevant du droit fédéral recouvrent toutes les données à référence spatiale qui décrivent l'étendue et les propriétés d'espaces et d'objets donnés à un instant donné, en particulier la position, la nature, l'utilisation et le statut juridique de ces éléments. Les données aéronautiques à référence spatiale sont dès lors aussi régies par le nouveau droit fédéral sur la géoinformation. Rien ne justifie cependant dans l'immédiat d'inscrire dans la LA des bases légales supplémentaires concernant ces données. Néanmoins, la révision partielle de la LA est l'occasion de clarifier la législation et de faire concorder le droit aérien avec la LGéo. L'al. 1 précise désormais clairement que les accords conclus par le Conseil fédéral sont également susceptibles de porter sur le relevé, l'enregistrement et la gestion de données aéronautiques.

#### *Al. 2*

L'art. 25 du règlement (CE) n° 216/2008 du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne<sup>46</sup> prévoit que la Commission peut, à la demande de l'AESA, infliger des amendes et des astreintes aux entreprises placées sous la surveillance de l'AESA. Cette disposition implique d'étendre la délégation de compétence visée à l'art. 3a, al. 2, LA. Le nouveau teneur de l'al. 2 élargit les compétences du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords internationaux, dans la mesure où les dispositions de ces accords peuvent désormais également comprendre des sanctions.

#### *Al. 3*

Actuellement, l'art. 3a, al. 2, LA délègue au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords avec des organismes internationaux sur le service de la navigation aérienne. Le message précisait que cette norme de compétence comprenait non seulement les accords réglementant la coopération et la délégation de services sur les espaces aériens transfrontaliers, soit les accords de délégation classiques, mais aussi les accords sur la création de blocs d'espace aérien fonctionnels. Les dispositions régissant la responsabilité civile en cas de dommages de tiers du fait d'un acte illicite de l'entreprise chargée des services de navigation aérienne sont usuelles dans ce genre d'accords. Ces derniers contiennent également des dispositions réglementant la question de la responsabilité.

Pour assurer une plus grande transparence, l'al. 3 fait désormais de la responsabilité l'un des éléments très importants de la compétence du Conseil fédéral de conclure des accords conformément à l'art. 3a, al. 2. Le Conseil fédéral pourra ainsi notamment aligner sur la pratique d'une partie des pays limitrophes les dérogations aux règles relatives à la responsabilité causale. Il sera également habilité à approuver des dispositions qui obligent la Confédération à verser d'éventuels paiements obtenus par suite de recours contre les tiers responsables.

<sup>45</sup> RS 510.62

<sup>46</sup> JO L 79 du 19.3.2008, p. 1

Au cas où la Confédération serait tenue, en vertu de ses engagements internationaux, de verser des indemnités, le nouvel al. 4 lui donne la possibilité d'obtenir de Skyguide le remboursement de tout ou partie des montants versés.

Si les accords attribuent de nouvelles responsabilités à Skyguide, cette dernière sera associée aux négociations.

#### *Art. 3b* Collaboration avec des autorités étrangères

L'art. 83<sup>bis</sup> de la Convention de Chicago<sup>47</sup> prévoit que lorsqu'un aéronef immatriculé dans un Etat contractant est exploité exclusivement dans un autre Etat contractant, l'Etat d'immatriculation peut, par accord avec cet autre Etat, transférer à celui-ci la surveillance de l'aéronef en question. Cette délégation figurait jusqu'à présent de manière implicite dans la LA. Les nouvelles let. d et e de l'art. 3b LA prévoient expressément la possibilité de conclure des accords sur la surveillance et sur la délégation de la surveillance en matière de production, de navigabilité et d'entretien des aéronefs. Les nouvelles let. f et g portent sur les entraîneurs synthétiques de vol (tels que les simulateurs de vol) et sur la formation, les licences et la surveillance du personnel aéronautique. Il sera désormais donc également possible de conclure des accords dans ces domaines. La nouvelle let. h précise que l'OFAC pourra aussi passer des accords techniques en matière de données aéronautiques. Les nouvelles dispositions visent principalement à assurer la transparence et ne prétendent pas à l'exhaustivité.

#### *Art. 4* Délégation de la surveillance

Dans la pratique, l'OFAC délègue déjà des domaines de surveillance à certaines personnes qualifiées, bien que l'art. 4, al. 1, ne le prévoie pas expressément. Des expertises juridiques ont confirmé que cette pratique était légalement défendable. La nouvelle teneur de l'article autorise expressément le transfert de tâches de surveillance à des personnes qualifiées.

#### *Art. 5 (abrogé)* Commission de l'aviation

Le rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique 2004 préconise la suppression de la Commission fédérale de la navigation aérienne, d'où l'abrogation de cet article. Ajoutons qu'aujourd'hui, les acteurs de l'aviation ont à leur disposition plusieurs organes pour faire valoir leurs intérêts et revendications. La participation des milieux intéressés aux projets de législation est ainsi garantie par le processus de participation des parties prenantes (*Stakeholder Involvement Process*) mis sur pied par l'OFAC. Le Conseil fédéral devra également abroger l'ordonnance du 5 juin 1950 concernant la Commission de la navigation aérienne<sup>48</sup> à l'entrée en vigueur de la révision de la LA.

<sup>47</sup> RS 0.748.0

<sup>48</sup> RS 748.112.3

La Commission fédérale sur les accidents d'aviation ainsi que la procédure de recours associée sont supprimées (cf. commentaire des art. 25 ss). L'al. 2 est abrogé en conséquence.

*Art. 6b* Taxe de surveillance

L'al. 1 prévoit que l'OFAC peut percevoir des émoluments pour ses prestations et ses décisions, comme c'est le cas aujourd'hui. Afin de compenser les coûts qui ne sont pas couverts par les émoluments, l'al. 2 crée une nouvelle base légale permettant de prélever une taxe de surveillance. Les al. 3 à 5 en définissent les modalités.

La taxe de surveillance est perçue auprès des entreprises sous surveillance dont le siège est en Suisse. Elle est calculée sur la base de la comptabilité analytique de l'OFAC. Le montant de la taxe se fonde sur les dépenses de surveillance occasionnées par les entreprises qui ne sont pas couvertes par les émoluments. Elle est donc proportionnelle à la taille de l'entreprise considérée. Les critères mentionnés à l'al. 3 permettent de déterminer la taille des entreprises, et donc les dépenses de surveillance qu'elles occasionnent.

La taxe de surveillance ne frappe pas les personnes physiques, comme les exploitants d'aéronefs ou les pilotes. L'ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'OFAC<sup>49</sup> a en effet déjà permis de relever à 30 % environ le taux de couverture de leurs coûts dans le domaine de la surveillance. La nouvelle taxe de surveillance devrait également améliorer ce taux pour les entreprises soumises à surveillance, de sorte que le taux global de couverture des coûts de l'office atteigne 30 %.

La taxe de surveillance n'étant versée que par les entreprises soumises à surveillance, le cercle des personnes assujetties correspond à celui des personnes qui bénéficient de l'affectation des taxes. Le coût des activités générales de surveillance peut donc être imputé aux entreprises surveillées prises en bloc. La taxe annuelle prélevée pour couvrir les coûts de la surveillance s'assimile donc à une taxe causale, puisqu'il existe un rapport d'équivalence qualifiée entre les groupes considérés. Il est ainsi possible de diviser les entreprises soumises à la taxe en différents groupes: entreprises de transport aérien, aéroports et aérodromes, organismes de production et de maintenance, écoles d'aviation. Les services d'assistance en escale, ainsi que les services de fret et de restauration aérienne, sont également assujettis à la taxe de surveillance.

La perception d'émoluments et de taxes requiert en principe une base légale formelle. Celle-ci doit déterminer le cercle des entreprises assujetties, l'objet et le calcul du montant de la taxe (art. 164, al. 1, let. d, Cst.). En l'espèce, les éléments essentiels, comme le sujet de la taxe de surveillance annuelle, son objet et son mode de calcul, pour autant que ce dernier ne découle pas de la définition des deux précédents, doivent être définis dans la loi. Ils figurent aux al. 2 à 5 de l'art. 6b.

Il incombe au législateur de peser concrètement les intérêts, c'est-à-dire d'évaluer l'adéquation du prélèvement et de définir les éléments essentiels de la taxe, compte tenu de la marge de manœuvre disponible. Les modalités (détail des coûts que la taxe doit couvrir et montant chiffré de la taxe) peuvent être précisés au niveau de

<sup>49</sup> RS 748.112.11

l'ordonnance. L'art. 6b, al. 5, confie par conséquent au Conseil fédéral le soin de régler le degré de couverture de la taxe de surveillance, les frais de surveillance pris en compte ainsi que l'assiette. Il peut en outre prévoir de décomposer la taxe de surveillance en une taxe de base fixe et une taxe supplémentaire d'un montant variable.

Une disposition transitoire prévoit que l'introduction de la taxe de surveillance sera étalée sur dix ans. Le Conseil fédéral définira les étapes. La même disposition précise en outre que le produit de la taxe de surveillance est plafonné à 5 millions de francs par an pendant les cinq ans qui suivent son introduction.

#### *Art. 8* Obligation d'utiliser un aérodrome, atterrissages en campagne

Titre marginal: d'après les documents préparatoires de la disposition, les prescriptions de l'OFAC relatives aux espaces aériens et aux routes aériennes ne concernent que le transport de personnes à des fins touristiques sur les places d'atterrissage en montagne. A l'époque du message de 1962 relatif à la révision de la loi, on estimait encore que ce genre de transport devait faire l'objet d'une autorisation spéciale de l'OFAC, qui fixerait d'entente avec le canton concerné la route aérienne, les horaires et la fréquence des vols. Ce n'est aujourd'hui plus le cas. La raison pour laquelle l'expression «espaces aériens» a été introduite lors de la révision de 1971 ne transparaît pas des documents préparatoires. Toujours est-il que seul l'al. 7 se réfère aux places d'atterrissage en montagne et que, par conséquent, rien ne justifie la présence des expressions «espaces aériens» et «routes aériennes» dans le titre marginal. Le titre est donc modifié «obligation d'utiliser un aérodrome» et «atterrissages en campagne» pour mieux correspondre au contenu de l'article.

L'al. 1 conserve le principe selon lequel les aéronefs ne peuvent décoller ou atterrir que sur des aérodromes. L'al. 2, qui prévoit actuellement l'obligation de demander une autorisation, constitue désormais la base de la future ordonnance sur les atterrissages en campagne. Des constructions et installations pourront, dans une certaine mesure, être aménagées sur les places d'atterrissage en campagne. L'ordonnance précisera quelles constructions et installations sont admises. La nécessité de demander une autorisation de construire pour ces constructions et installations dépend des dispositions cantonales déterminantes. La procédure prévoit cependant que la demande doit être examinée sous l'angle du droit fédéral et du droit cantonal.

Puisque la compétence de délivrer des autorisations d'atterrissage en campagne (hors places d'atterrissage en montagne) passe du DETEC à l'OFAC, l'al. 5 peut être abrogé. Les conditions de délivrance de l'autorisation seront fixées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur les atterrissages en campagne.

L'al. 7 précise désormais que l'OFAC peut prescrire des espaces aériens ou des routes aériennes pour les atterrissages en montagne. Comme dit plus haut, et même si c'était bien là la volonté du législateur, cette compétence ne découlait pas clairement de la teneur de l'ancien al. 7.

L'OFAC continuera d'établir la structure de l'espace aérien par voie de décision de portée générale. En dérogation à l'art. 55, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>50</sup>, les recours sont privés d'effet suspensif. Les usagers de l'espace aérien resteront associés au processus d'élaboration de la structure de l'espace aérien. L'art. 2, al. 1, OSNA ne sera pas modifié et continuera de garantir la participation de Skyguide et des Forces aériennes.

## **Enquête sur les accidents**

### *Art. 20, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

Par souci de cohérence avec les art. 24 à 26a, les incidents graves doivent être mentionnés en plus des accidents. Aucune modification n'est apportée à la teneur de la disposition.

### *Art. 22, titre marginal*

Par souci de cohérence avec la teneur de la disposition, le titre marginal du chiffre VIII doit mentionner les incidents graves en plus des accidents. Aucune modification n'est apportée à la teneur de la réglementation.

### *Art. 23, al. 1*

Il existe déjà une obligation d'annonce, tant pour les accidents que pour les incidents graves. Cependant, la loi ne prévoit cette obligation que pour les accidents d'aéro-nefs (art. 23, al. 1, LA). Le Conseil fédéral ne l'a introduite pour les incidents graves tombant sous le coup de la LA et de la LCdF que dans l'ordonnance du 23 novembre 1994 relative aux enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves (OEAA)<sup>51</sup> et dans l'ordonnance du 28 juin 2000 sur les enquêtes en cas d'accident des transports publics (OEATP)<sup>52</sup>. Or, une obligation de cette importance devrait figurer dans une loi. C'est pourquoi le projet mentionne désormais les incidents graves au côté des accidents d'aviation, en modernisant au passage la formulation. De plus, on assure ainsi la cohérence avec l'art. 24.

### *Art. 24*                    Dispositions générales en matière d'enquête sur les accidents                                   d'aviation

*Al. 1:* formulation positive de l'objet et du but de l'enquête; obligation d'enquêter.

*Al. 2:* par souci de clarté, une formulation négative établit une distinction par rapport aux procédures civile, pénale et administrative. Les enquêtes sur les accidents visent avant tout la prévention et non, comme les autres procédures, la détermination de fautes ou de responsabilités.

<sup>50</sup> RS 172.021

<sup>51</sup> RS 748.126.3

<sup>52</sup> RS 742.161

*Art. 25* L'autorité d'enquête sur les accidents

*Al. 1:* institution du service d'enquête. Il est prévu de mettre en place une unité administrative (décentralisée), placée sous la responsabilité générale d'une direction et dotée d'un certain nombre d'employés. Parmi ces derniers, on trouve les enquêteurs, auxquels il incombe avant tout de mener les enquêtes et non simplement de faire du travail administratif.

*Al. 2:* le service d'enquête est une autorité indépendante, rattachée administrativement au DETEC.

*Al. 3:* membres de la direction, nomination par le Conseil fédéral, indépendance personnelle des membres de la direction (à distinguer de l'indépendance de l'autorité).

*Al. 4:* afin que le mode de procédure de l'enquête (en une seule étape) se reflète dans l'organisation, le projet parle globalement des «autres collaborateurs» du service d'enquête. Contrairement aux membres de la direction qui assument la responsabilité de l'autorité, le personnel n'est pas nommé par le Conseil fédéral mais par la direction (qui agit bien entendu au nom du service d'enquête et de la Confédération). Les rapports de travail sont régis par la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération<sup>53</sup> (art. 2, al. 1, let. e, LPers en relation avec l'art. 2, al. 3, LOGA<sup>54</sup>), tandis que le personnel est assuré auprès de Publica (art. 32a LPers).

*Al. 5:* délégation au Conseil fédéral de la compétence de régler les autres aspects organisationnels; possibilité de le regrouper avec le service d'enquête de la LCdF. Font notamment partie des dispositions en matière d'organisation, les prescriptions relatives à la subdivision de l'autorité en chambres, divisions, etc. et les prescriptions sur la direction et la présidence, sur le nombre de membres de la direction et l'effectif du personnel et sur le statut des enquêteurs.

*Art. 26* La procédure

Cet article précise les principales règles de procédure à respecter pour garantir l'état de droit. Ses dispositions peuvent être divisées en quatre catégories:

- disposition contenant un renvoi général et subsidiaire à la PA, parce que des droits et obligations de particuliers sont touchés (al. 3);
- dispositions dérogeant à la PA ou allant au-delà de ce qu'elle prévoit (al. 1, 2 et 4; voir également art. 26a relatif aux frais de procédure);
- disposition contenant un engagement de l'autorité à garantir la qualité de l'enquête, ce qui laisse clairement entendre que la procédure n'est en principe pas une procédure contradictoire où les parties impliquées disposent de pouvoirs d'influence étendus (al. 5);
- disposition contenant une délégation de compétence au Conseil fédéral (al. 6).

<sup>53</sup> RS 172.220.1

<sup>54</sup> RS 172.010

*Al. 1:* obligation faite au service d'enquête d'établir un rapport pour chaque enquête. Nature juridique: le rapport ne reconnaît ni n'établit aucun droit, mais se limite à élucider les faits. Par définition, il n'est pas une décision et il n'est pas attaquant sur le fond.

Un rapport peut être très bref si les résultats de l'enquête sont maigres ou dans le cas d'enquêtes de routine. Le Conseil fédéral peut régler les modalités. Il peut également prévoir que l'on renonce à établir un rapport lorsque certaines conditions sont réunies. Les règles en matière de publication des rapports doivent tenir compte de la protection des données et du principe de proportionnalité, raison pour laquelle l'al. 6 confie au Conseil fédéral le soin de trancher cette question.

*Al. 2:* les dispositions relatives aux mesures d'enquête et de coercition correspondent pour l'essentiel à celles en vigueur (art. 26b, al. 2); leur formulation est cependant harmonisée. Le contenu diffère sur deux points:

- Let. a: l'audition de personnes susceptibles de fournir des renseignements utiles est remplacée par la citation à comparaître, puisque dans la pratique il est rare qu'un témoin (passible des sanctions prévues à l'art. 307 du code pénal en cas de fausse déposition<sup>55</sup>) soit interrogé. Ces personnes peuvent être certes contraintes de répondre à une convocation (la citation à comparaître), mais elles ont également le droit de garder le silence (ce qu'évoque l'abandon du terme «audition»). Le caractère préventif des enquêtes ne justifie nullement de contraindre des tiers à déposer.
- Let. d (nouvelle): les examens médicaux, notamment ceux pratiqués sur les pilotes d'aéronefs, peuvent se révéler cruciaux pour déterminer les causes d'accidents. Ils portent surtout sur la prise d'alcool ou de substances psychotropes. Actuellement, les autorités d'enquête ne sont pas habilitées à effectuer des prises de sang ou à les ordonner; selon l'art. 100<sup>ter</sup> LA, seuls la police ou les chefs d'aérodrome en ont la compétence. Or, le contexte de l'art. 100<sup>ter</sup> n'étant pas celui d'une enquête en cas d'accident, il est légitime d'introduire une règle distincte pour les enquêtes.

Les atteintes à la liberté, parfois importantes, susceptibles de naître dans le cadre de l'application de cet alinéa (notamment en ce qui concerne les let. b et c) tranchent à certains égards avec le caractère purement préventif des enquêtes sur les accidents. Or, pour mener correctement les enquêtes à leur terme, les services d'enquête sont parfois obligés d'obtenir des documents accessibles uniquement par une mesure de coercition. Il devrait également être possible de conserver un avion ou des parties de l'épave contre la volonté du propriétaire. Il faut garder à l'esprit que la procédure d'enquête ne vise pas directement à établir les responsabilités et qu'il existe un intérêt public prépondérant à prévenir des accidents extrêmement dangereux. Il serait dès lors malvenu que, par exemple, les propriétaires des avions impliqués puissent réduire à néant le travail d'enquête.

*Al. 3:* l'autorité doit être liée juridiquement dans tous les cas où l'enquête, dont le caractère est purement préventif, touche des droits ou des obligations de particuliers. Le projet de loi contraint donc l'autorité à rendre des décisions dans de tels cas et déclare l'applicabilité de la PA. Ce renvoi permet de ne pas régler en détail les aspects de la procédure. La PA s'applique toutefois à titre subsidiaire, quand il n'existe aucune disposition dérogeant.

<sup>55</sup> RS 311.0

*Al. 4:* afin d'alléger la procédure – et en dérogation à la PA –, la procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral, quelque peu lourde, doit être précédée d'une opposition auprès de l'autorité d'enquête elle-même. Cette dernière, qui n'a pas à reprendre chaque dossier à zéro, peut traiter les oppositions rapidement et efficacement et régler ainsi la majorité des procédures à la satisfaction des toutes les parties dans un court délai. Selon l'art. 55 PA, l'opposition a un effet suspensif. L'autorité d'enquête peut néanmoins le lever si nécessaire. La décision sur opposition peut, elle, faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

*Al. 5:* la procédure prévue (une seule étape) diminue le pouvoir d'influence des parties, remplacé par un contrôle général de la qualité en amont. Il s'ensuit que le service d'enquête est contraint de gérer un système d'assurance qualité. Il importe toutefois de prendre dûment en compte les remarques fondées des milieux et personnes concernés (et aussi de tiers); la deuxième phrase de l'alinéa contraint le service d'enquête à le faire. Cette deuxième phrase indique également que les milieux et personnes concernés ne jouissent pas normalement des droits associés à la qualité de partie (par ex. droit d'exiger certaines mesures d'enquête).

*Al. 6:* la norme de délégation en matière de procédure doit être large, étant donné que les différentes questions de procédure qui ne sont pas réglées dans la PA ou qui ne le sont pas entièrement, doivent être précisées. Une norme de délégation aussi large n'est pas idéale pour garantir l'état de droit, mais d'un autre côté, régler en détail la procédure reviendrait à saper la raison d'être de la disposition, à savoir une réglementation très succincte, mais identique dans deux lois.

#### *Art. 26a*      Frais

L'al. 1 précise les conditions auxquelles les frais de l'enquête peuvent être portés à la charge de l'auteur de l'accident. Sa teneur est identique à la disposition en vigueur (art. 26c, al. 1), qui suppose au moins que ce l'auteur de l'accident ait fait preuve de négligence grave. S'agissant de la procédure, la disposition précise que le service d'enquête n'a pas à évaluer les responsabilités: il est donc tenu d'attendre la décision exécutoire d'une autre autorité avant de facturer des frais. Enfin, le Conseil fédéral est chargé de régler le calcul des frais en tenant compte de la gravité du manquement à l'obligation et de la gravité de la faute.

L'al. 2 reprend l'art. 26c, al. 2.

L'al. 3 reprend l'art. 26c, al. 3.

L'art. 26c, al. 4, (imputation des frais aux personnes ayant requis la procédure) n'est pas repris. En vertu de la nouvelle procédure, qui ne prévoit aucun droit d'exiger des mesures d'enquête, il n'est plus possible de générer des frais inutiles, qui étaient facturés selon le principe de causalité. L'autorité décide en effet toujours de son propre chef, compte tenu des objectifs assignés par loi (prévention), des mesures d'enquête qu'elle souhaite mettre en œuvre ou non. Sauf décision erronée du service d'enquête, ce système élimine donc tous les frais inutiles.

#### *Art. 27*      Transports aériens commerciaux; autorisation d'exploitation

L'obligation faite aux compagnies aériennes de disposer des droits d'usage sur un aéroport suisse n'est plus compatible avec l'acquis communautaire applicable en Suisse. Il suffit désormais, selon l'al. 2, let. a, que la compagnie prouve qu'elle jouit de droits d'usage sur un quelconque aéroport.

Par le postulat n° 02.3472 «Examen des dispositions relatives à la limitation de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation», la Commission de gestion du Conseil des Etats a invité le Conseil fédéral à examiner les dispositions du droit aérien relatives à la limitation de la durée de validité et au renouvellement de l'autorisation d'exploitation et à présenter ses conclusions dans un rapport. Le Conseil fédéral a décidé le 20 novembre 2002 de donner suite au postulat. Ce dernier découle de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juin 2002, de l'accord bilatéral sur le transport aérien avec la Communauté européenne, par lequel le règlement (CEE) n° 2407/92 concernant les licences des transporteurs aériens<sup>56</sup> est repris dans le droit suisse et devient de ce fait directement applicable. En vertu de ce règlement, les autorisations d'exploitation sont délivrées pour une durée indéterminée. Or, l'al. 3 prévoit actuellement que les autorisations d'exploitation ont une durée de validité limitée, ce qui contrevient au droit supérieur depuis la reprise de l'acquis communautaire. Le texte est donc modifié en conséquence.

*Art. 29* Autorisation d'exploitation pour des entreprises sises à l'étranger; délégation

Il arrive que les compagnies aériennes étrangères déposent le week-end et les jours fériés leurs demandes pour des vols ponctuels, parfois dans des délais très courts. Pour tenir compte de ces cas, la direction des aéroports est habilitée aujourd'hui à délivrer l'autorisation. Cette délégation de compétence se fondait à l'origine sur l'art. 4 LA, en vertu duquel l'office peut déléguer des domaines et des compétences de surveillance particuliers aux directions des aéroports. Cette norme de délégation, formulée de manière trop générale, ne donne pas satisfaction. Dès lors que la compétence est réglée à l'échelon de la loi, il y a lieu de prévoir expressément et au même niveau la possibilité de déléguer des compétences à des tiers. Cette base légale est créée avec le nouvel al. 1<sup>bis</sup>, qui permet à l'OFAC de déléguer à l'exploitant d'aéroport la compétence de délivrer des autorisations ponctuelles à des compagnies aériennes étrangères, pour autant que l'exploitant veuille exercer cette compétence.

L'al. 4 lève la limitation de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation (cf. commentaire de l'art. 27).

*Art. 36d* Modifications importantes du règlement d'exploitation; délais

On a constaté qu'il fallait prévoir la possibilité non seulement de prolonger, mais aussi de raccourcir les délais. L'al. 1 est modifié en conséquence.

*Art. 37* Procédure d'approbation des plans, exemption de l'obligation de faire approuver les plans

Le nouvel al. 1<sup>bis</sup> crée la base légale permettant de soustraire les projets de construction mineurs de la procédure d'approbation des plans. Actuellement, cette possibilité n'est prévue qu'à l'échelon de l'ordonnance, à savoir à l'art. 28 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA)<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, JO L 240 du 24.08.1992, p. 1

<sup>57</sup> RS 748.131.1

*Art. 37d* Procédure d'approbation des plans; audition, publication et mise à l'enquête

Le terme «consultation» est remplacé par l'expression «invitation à se prononcer», comme dans le reste de la loi. Depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2005 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation<sup>58</sup>, «audition» est réservé aux procédures d'audition. Or, comme il ne s'agit pas d'une audition au sens de la loi sur la consultation, le texte doit être modifié.

On a constaté ici aussi qu'il fallait prévoir la possibilité non seulement de prolonger, mais aussi de raccourcir le délai. L'al. 1 est modifié en conséquence.

*Art. 39* Redevances aéroportuaires

Dans tout l'article, le terme «aéroports» remplace «aérodromes publics», par souci de cohérence avec les art. 36 ss. En conséquence, on parle désormais de redevances aéroportuaires. Une autre modification touche les rémunérations que les aéroports sont autorisés à percevoir pour l'accès aux installations aéroportuaires en application de la directive n° 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté<sup>59</sup>. Les installations en question sont déterminées sur la base de la directive précitée.

Le nouvel al. 2 attribue à l'exploitant de l'aéroport la possibilité de statuer par voie de décision sur la facturation des redevances en cas de contestation. La procédure de recours est régie par l'art. 6 LA.

L'al. 3 indique les principaux critères régissant le calcul des redevances. Cette liste n'est pas exhaustive. Parmi ces critères, citons l'émission de bruit et l'émission de substances nocives par les aéronefs utilisés.

L'al. 4 dispose que les recettes tirées des redevances aéroportuaires ne doivent pas excéder les frais à financer et une rémunération raisonnable du capital.

Conformément à l'al. 5, le Conseil fédéral peut prévoir que le calcul des redevances prenne en compte le taux d'occupation des installations au moment où elles sont utilisées. L'idée est de donner à un aéroport la possibilité de mettre sur pied un système de redevances modulable au fil de la journée et du volume de trafic.

Examen des redevances (al. 6): l'établissement et la surveillance des redevances sont actuellement régis par le chapitre 3 de l'OSIA. Selon celui-ci, le propriétaire de l'aéroport consulte les usagers de l'aéroport lors de toute modification des redevances d'aéroport ou du système de tarification. L'OFAC surveille l'établissement et l'application des redevances, en appliquant par analogie les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSP)<sup>60</sup>.

Le directive n° 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires<sup>61</sup> redéfinit le rapport entre les exploitants et les usagers des aéroports en exigeant une transparence totale, la consultation des usagers et l'application du principe de non-discrimination lors du calcul de la redevance aéroportuaire à charge des usagers. En outre, elle institue une autorité nationale

<sup>58</sup> RS 172.061

<sup>59</sup> JO L 272 du 25.10.1996, p. 36

<sup>60</sup> RS 942.20

<sup>61</sup> JO L 70 du 14.3.2009, p. 11

unique et indépendante chargée d'arbitrer et de régler les différends, afin de parvenir rapidement à une solution.

La surveillance de l'OFAC sur les redevances s'inspirera du système instauré par la directive, même si elle n'a pas encore été intégrée à l'accord sur le transport aérien. Une nouvelle procédure sera mise en place, dans le cadre de laquelle l'OFAC pourra être saisi pour contrôler les redevances aéroportuaires. La demande devra être dûment motivée et se fonder sur les redevances fixées par l'aéroport et publiées dans la Publication d'information aéronautique Suisse (*Aeronautical Information Publication*, AIP). Elle devra être adressée à l'OFAC par écrit dans les 30 jours à compter de la publication dans l'AIP des redevances concernées.

Le contrôle de l'OFAC, pour autant que le recours ne soit pas dénué de fondement, donnera lieu à une décision, attaquant au moyen des voies de recours ordinaires prévues à l'art. 6 LA.

L'entrée en vigueur des redevances contrôlées sera suspendue à la décision de l'OFAC. Selon la directive européenne, l'autorité de supervision indépendante prend, au plus tard quatre semaines après avoir été saisie de la question, une décision provisoire sur l'entrée en vigueur des redevances; elle prend une décision définitive au plus tard quatre mois après avoir été saisie de la question.

L'OFAC conserve la surveillance sur les règlements en matière de redevances des aéroports, y compris dans le cadre de la nouvelle procédure de contrôle fondée sur la directive n° 2009/12/CE. Cette compétence découlant des dispositions de l'art. 3, al. 2, LA, elle ne doit pas être une nouvelle fois mentionnée à l'art. 39 LA.

La LSPr s'applique par analogie, comme le prévoit l'art. 15 LSPr.

La procédure décrite ci-dessus n'a aucune incidence sur le droit de tout usager d'un aéroport de former un recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre les factures adressées par l'aéroport.

#### *Art. 39a (nouveau)*                      Coordination des créneaux horaires

Le projet prévoit d'inscrire dans la loi la délégation des tâches du coordonnateur à la société «Slot Coordination Switzerland», aujourd'hui régie par l'ordonnance du 17 août 2005 sur la coordination des créneaux horaires.

L'art. 9 de cette ordonnance prévoit expressément que l'activité du coordonnateur est régie par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)<sup>62</sup>. Cette précision est inutile: étant donné que la coordination des créneaux horaires deviendra une tâche de droit public au plus tard à la date de son intégration dans la LA et que le coordonnateur est chargé directement de cette tâche, l'art. 1, al. 1, let. f, LRCF établit déjà la base légale applicable.

#### *Art. 40*                      Service de la navigation aérienne

Aucune modification n'est apportée à l'al. 1. L'al. 6 devient l'al. 2. Le reste de l'art. 40 est repris dans de nouveaux articles.

<sup>62</sup> RS 170.32

Art. 40a (nouveau) Délégation des services de navigation aérienne  
à une société

L'article reprend la teneur de l'art. 40, al. 2.

Art. 40b (nouveau) Subdélégation de tâches

Skyguide envisage de concentrer les activités de l'unité OM (services régionaux et militaires) au sein d'une filiale nationale. L'al. 1 crée les bases requises à cette fin en autorisant Skyguide à constituer des filiales. Le projet KNUT (*Konzept Neues Unternehmen Tower*) prévoit ainsi que la nouvelle société appartiendra à 100 % à Skyguide, qui conservera en toutes circonstances au moins 51 % du capital. Elle reprendrait les infrastructures, le personnel et les activités de l'actuelle unité «services régionaux et militaires». La filiale serait une société sans but lucratif. Ses statuts ne prévoient, à ce stade, rien de particulier concernant la composition de ses organes. Ainsi, le conseil d'administration serait désigné par l'assemblée générale selon les règles prévues par le code des obligations. Le projet de règlement de l'organisation prévoit par contre que le conseil d'administration soit en principe formé de membres de la direction de Skyguide. Comme dans un groupe d'entreprises, les rapports entre les deux sociétés seraient réglés par un accord de prestations.

Le Conseil fédéral a approuvé le 13 septembre 2006 le rapport sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)<sup>63</sup>. Il y fixe des principes régissant uniformément l'externalisation des tâches, puis des principes directeurs sur la gestion d'organismes qui sont la propriété de la Confédération ou dans lesquelles la Confédération est l'actionnaire principal ou majoritaire. L'approbation de ce rapport par le Conseil fédéral donne valeur de directive aux principes de base et aux principes directeurs qui y sont exposés. Ils doivent donc être observés par l'administration pour préparer l'externalisation de tâches et l'octroi de l'autonomie juridique à des unités, «à moins que des motifs dûment justifiés exigent que l'on s'en écarte» (rapport sur le gouvernement d'entreprise, p. 7802).

Skyguide est une unité décentralisée, puisque elle n'est pas rattachée à l'administration centrale. Elle a le statut de société anonyme de droit privé, même si elle est tenue d'observer certaines conditions-cadres relevant du droit public; elle est donc formellement privatisée (privatisation organisationnelle ou privatisation purement formelle). Skyguide appartient cependant presque entièrement à la Confédération, une part négligeable de son capital restant en mains privées (héritage historique). Dans les faits, Skyguide est donc une entreprise publique dotée d'un statut juridique privé.

La future filiale de Skyguide telle que prévue dans le projet KNUT est également conçue comme une entité décentralisée. Les liens avec l'administration seront encore plus lâches que ceux de la société mère, puisqu'elle n'appartiendra qu'indirectement à la Confédération par l'intermédiaire de Skyguide. Force est donc de constater que le projet accroît la décentralisation. Juridiquement, il n'entraîne cependant aucune privatisation formelle, puisque Skyguide a déjà le statut de société anonyme de droit privé (expertise de l'OFJ, p. 9).

63 FF 2006 7799

Le statut de société anonyme de droit privé dont jouit Skyguide est en porte-à-faux avec les considérations du rapport sur le gouvernement d'entreprise. En principe, l'établissement de droit public est la forme d'organisation qui, selon le rapport, convient aux unités exécutant principalement des tâches de surveillance de la sécurité, c'est-à-dire accomplissant des tâches de police. Le fait que Skyguide ne fournit pas de prestations sur le marché plaide également contre la forme de société anonyme (rapport sur le gouvernement d'entreprise, p. 7834 s.). Au niveau politique, on a cependant estimé jusqu'à présent que le statut de société anonyme était le plus judicieux. Skyguide elle-même espère que ce statut lui procurera un avantage dans la perspective du projet communautaire de Ciel unique européen.

Tandis que la société mère Skyguide sera probablement appelée à se frotter au marché, la future filiale, avec ses services militaires, devrait continuer à graviter dans l'orbite de l'Etat, alors que les centres de Zurich et de Genève et le centre de contrôle de l'espace aérien supérieur s'en éloigneront à moyen terme. Dans ce domaine, il n'est pas plus réaliste de renforcer la coopération internationale que de viser une privatisation en bonne et due forme. L'OFJ propose de réfléchir à l'opportunité de conférer à la future filiale un statut de droit public. Concrètement, l'établissement de droit public serait la forme d'organisation qui entrerait prioritairement en ligne de compte (expertise de l'OFJ, p. 22).

Les considérations ci-dessous expliquent pourquoi le Conseil fédéral entend calquer le projet KNUT sur l'évolution qu'a connue Skyguide et s'écarter des conclusions du rapport sur le gouvernement d'entreprise.

L'actuel art. 40, al. 2, LA (nouvel art. 40a LA) dispose que la majorité du capital de Skyguide doit appartenir à la Confédération, conformément aux art. 169, al. 1, et 187, al. 1, let. a, de la Constitution, qui prévoient que les organes ou les personnes externes auxquels sont confiées des tâches de l'administration doivent être contrôlés et pilotés par l'Etat. Ce principe est réaffirmé dans les objectifs stratégiques assignés à Skyguide par le Conseil fédéral de 2008 à 2011<sup>64</sup>. Ce document distingue du point de vue institutionnel et fonctionnel, le «rôle de la Confédération en tant que propriétaire» de sa «fonction de régulateur et d'autorité de surveillance».

Il faut voir que le contrôle dans le cadre du droit de la société anonyme serait dilué si des segments de l'entreprise étaient externalisés au sein d'une filiale, même dans les cas où la société mère aurait le contrôle total de sa filiale. Cette situation serait d'autant plus difficile à accepter que, outre ses droits d'actionnaire, les seuls instruments qui resteraient à la Confédération pour faire valoir ses intérêts de propriétaire seraient l'approbation des statuts et la définition des objectifs stratégiques. Ces deux leviers d'action ont une portée pratique limitée, car ils ne permettent guère à la Confédération d'influencer les décisions importantes pour l'entreprise, comme l'affectation d'un bénéfice porté au bilan. Si elle était directement actionnaire, elle pourrait intervenir à ce niveau lors de l'assemblée générale. L'externalisation de segments d'entreprise prive donc la Confédération de ses droits intransmissibles d'actionnaire, au sens de l'art. 698, al. 2, du code des obligations, notamment celui de nommer les membres du conseil d'administration, d'approuver les comptes annuels ou de déterminer l'emploi du bénéfice résultant du bilan (expertise de l'OFJ, p. 19).

<sup>64</sup> FF 2008 1759

A l'inverse, l'exemple des entreprises de la Confédération, comme les CFF, La Poste ou Swisscom, montre que la gestion d'une filiale ne pose aucun problème à la Confédération en tant que propriétaire. Le maître mot est ici convention entre actionnaires, laquelle tempère les inconvénients d'une conception strictement capitaliste de la société anonyme par l'introduction d'éléments propres, tels que la définition des rapports de participation, l'extension des obligations des actionnaires, l'établissement de conventions de vote fiduciaire ou une clause d'exclusion de concurrence. Le projet de statuts de la future filiale prévoit en outre d'inclure une réserve d'approbation au profit du Conseil fédéral, analogue à celle dont bénéficiera la société mère. Les mandats d'administrateur à titre fiduciaire susceptibles d'être conclus entre les conseils d'administration de Skyguide et de la future filiale sont également concernés. Enfin, Skyguide prévoit de conclure un accord de prestations avec sa filiale. Celui-ci prévoirait notamment que la filiale est tenue de reprendre les contrats conclus par Skyguide avec des tiers et les directives internes de Skyguide, que Skyguide garde la responsabilité générale et que les prestations fournies par l'unité en faveur de tiers doivent faire l'objet d'un contrat et être indemnisées.

La teneur des al. 2 et 3 correspond à celle de l'actuel al. 4.

*Art. 40c (nouveau)* Définition des objectifs stratégiques de la société et rapport

Cet article inscrit dans la loi l'obligation pour le Conseil fédéral de fixer les objectifs stratégiques assignés à Skyguide et pour le conseil d'administration d'établir un rapport à l'intention du Conseil fédéral. Ces obligations figurent actuellement dans l'OSNA. Les objectifs stratégiques lient *de facto* le conseil d'administration de Skyguide, même s'ils ne sont pas juridiquement contraignants pour cette société anonyme de droit privé. Le conseil d'administration ne peut pas se permettre d'ignorer les intentions du propriétaire, au risque d'être révoqué ou de ne pas être nommé une nouvelle fois (cf. rapport sur le gouvernement d'entreprise p. 7844). Le Conseil fédéral peut donc influencer l'orientation stratégique de la société mère Skyguide en lui assignant des objectifs stratégiques. En revanche, la Confédération ne fixera pas d'objectifs stratégiques à des filiales dont elle ne participe pas directement au capital. Il incombe donc au conseil d'administration de Skyguide de veiller à la mise en œuvre et à la réalisation des objectifs stratégiques et de rendre des comptes au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a fixé en février 2008 les objectifs stratégiques pour une période de quatre ans (2008 à 2011). Auparavant, ils étaient fixés pour une période de trois ans, mais la période a été portée à quatre ans afin de coïncider avec les objectifs des autres entreprises liées à la Confédération (Swisscom, CFF et La Poste) de pouvoir comparer la réalisation des objectifs sur une plus longue période. En son temps, la modification de l'art. 4 OSNA avait été reportée dans le souci de ne pas alourdir la procédure de révision de la loi sur l'aviation et de l'OSNA.

*Art. 40d (nouveau)* Dotation en capital de la société

Cet article reprend les al. 2<sup>bis</sup> à 2<sup>quinquies</sup> de l'art. 40.

*Art. 40e (nouveau)* Exemption d'impôt de la société

Cet article correspond à l'art. 40, al. 3. Il est complété par une réserve concernant la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt anticipé et les droits de timbre.

*Art. 40f (nouveau)* Installations de navigation aérienne

Cet article correspond à l'art. 40a.

*Art. 40g (nouveau)* Usage de la propriété de tiers

Cet article correspond à l'art. 40b.

*Art. 41* Obstacles à la navigation aérienne

Les dispositions en vertu desquelles le Conseil fédéral établit des prescriptions relatives aux obstacles à la navigation aérienne et est habilité, en dernière instance, à faire usage de son droit d'expropriation, doivent être conservées. Elles s'enrichissent de l'obligation de requérir une autorisation (al. 1). On indique ainsi clairement qu'aucun obstacle à la navigation aérienne ne saurait être érigé sans le consentement préalable de l'OFAC.

Toute décision portant sur les obstacles à la navigation aérienne sera prise dans le cadre de la procédure d'approbations des plans prévue à l'art. 37 LA, conformément aux règles fixées par la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision<sup>65</sup>. Il en va de même pour les approbations de plans selon les art. 16 de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques<sup>66</sup>, 18 LCdF et 9 de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câble<sup>67</sup>.

*Art. 42 à 44* Restrictions de la propriété foncière; plans des zones de bruit

La base juridique fondant les plans des zones de bruit est devenue superflue depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit<sup>68</sup> (annexe 5), qui règle de manière exhaustive la question des nuisances sonores des aéroports et de leur impact. Le Tribunal fédéral a lui aussi demandé expressément l'abrogation de cette base légale (ATE 126 II 597). L'art. 42, let. b, est donc supprimé et la formulation de l'al. 1 est adaptée. L'abolition des zones de bruit rend également superflue l'audition de l'OFEFP (rebaptisé entre-temps OFEV), prévue à l'al. 3. A la suite de ces ajustements, l'art. 42 ne porte plus que sur les zones de sécurité, raison pour laquelle le renvoi aux prescriptions de la protection contre le bruit et l'al. 5 peuvent être supprimés.

Dans les art. 43 et 44, le terme «champ d'aviation» est remplacé par «aéroport», celui de «plan de zones» par «plan de zone de sécurité» et celui d'«exploitant d'aérodrome» par «exploitant d'aéroport».

<sup>65</sup> RO 1999 3071

<sup>66</sup> RS 734.0

<sup>67</sup> RS 743.01

<sup>68</sup> RS 814.41

*Art. 46 (abrogé)* Frais des services de navigation aérienne; participation financière des entreprises de transport aérien

L'article remonte à la version initiale de la LA, en 1948. Il s'agissait, selon les termes du message de l'époque, de faire participer les entreprises de transports aériens aux frais encourus par le service de la navigation aérienne au cas où l'exploitation d'une ligne déterminée, comme un service de nuit, nécessitait des mesures de navigation aérienne extraordinaires. Cette disposition est devenue obsolète en raison des évolutions techniques et d'autant que le financement des services de navigation aérienne est revu(cf. art. 48 et 49). En conséquence, cet article peut être abrogé.

*Art. 48* Dépenses pour le service de la navigation aérienne

Les références au service de la navigation aérienne disparaissent, ce domaine étant traité au nouvel art. 49. Aucune autre modification n'est apportée à l'art. 48.

*Art. 49* Redevances de navigation aérienne

L'al. 1 crée la base légale qui habilite les prestataires de services de navigation aérienne et les exploitants d'aérodrome à percevoir des redevances pour indemniser leurs prestations.

L'al. 2 dispose que le revenu tiré des redevances de navigation aérienne ne doit en aucun cas excéder les frais à financer et une rémunération raisonnable du capital investi.

L'al. 3 fonde la constitution de catégories d'aérodrome. Les sources de financement des services de navigation aérienne sont déterminées pour chaque catégorie. Ce sont en particulier les redevances pour le contrôle des approches et des départs, les revenus de l'imposition des carburants d'aviation et les contributions des collectivités publiques locales ou régionales et du secteur privé. Un financement accru par les collectivités publiques locales ou régionales et par le secteur privé est particulièrement indiqué dans les cas où l'utilisation de l'aérodrome, et donc les services de navigation fournis, répond avant tout à des besoins privés (par ex. sur les aérodromes de la catégorie III selon le modèle de financement ci-dessus).

L'al. 4 consacre le principe selon lequel le produit des redevances perçues dans une catégorie d'aérodrome ne peut être utilisé pour couvrir les coûts induits par les services d'approche et de décollage d'aérodromes d'une autre catégorie. Cette disposition devrait éviter tout subventionnement croisé entre des aérodromes de catégorie différente.

L'al. 5 prévoit que les redevances d'approche et de route peuvent être unifiées pour une catégorie d'aérodromes donnée.

L'al. 6 prévoit, comme la réglementation en vigueur, que les redevances de navigation aérienne doivent être approuvées par le DETEC.

L'al. 7 régit les compétences du Conseil fédéral. Celui-ci fixe les vols exemptés de redevances de navigation aérienne (contrôle des approches et des départs et contrôle en route). Il détermine aussi les frais du service de la navigation aérienne supportés par la Confédération pour certaines catégories d'aérodrome. Cette disposition vise la prise en charge des coûts des vols exemptés de redevances de navigation aérienne ainsi qu'une éventuelle participation financière de la Confédération pour combler les

déficits des services de navigation aérienne fournis sur les aérodromes régionaux. Le Conseil fédéral établit également les conditions auxquelles un exploitant d'aérodrome est habilité à établir et à percevoir des redevances de navigation aérienne sans fournir directement de services de navigation aérienne. Les exploitants d'aérodrome doivent en effet pouvoir établir eux-mêmes, pour des raisons stratégiques et économiques, le montant des redevances de navigation aérienne, qu'ils fournissent directement les services de navigation aérienne ou non. Il peut ainsi être indiqué, dans certains cas, de fixer le montant des redevances au-dessous du seuil de rentabilité, notamment lorsque des redevances couvrant les coûts risqueraient de diminuer le volume de trafic, lorsque les redevances de navigation aérienne sont disproportionnées par rapport aux redevances aéroportuaires ou lorsque les exploitants d'aérodrome disposent d'autres sources de financement des services de navigation aérienne. Dans ces cas-là, il ne serait pas judicieux que le prestataire de services de navigation aérienne fixe le montant des redevances pour le contrôle des approches et des départs, dans la mesure où une politique tarifaire erronée est susceptible de nuire à l'environnement économique de l'aérodrome. L'exploitant doit donc obtenir la compétence de fixer et de percevoir les redevances. Ce transfert de compétences sera supervisé par l'autorité. Le Conseil fédéral doit de plus veiller à ce que le prestataire de services de navigation aérienne soit entièrement rémunéré par l'exploitant d'aérodrome pour les services fournis, même si ce dernier fixe des redevances ne couvrant pas les coûts.

#### *Art. 56* Attestations pour les aéronefs

L'al. 1, let. a, fait l'économie d'une liste des différents certificats. Il suffit en effet qu'ils soient définis au niveau de l'ordonnance, comme dans l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv)<sup>69</sup>.

La réunion des certificats de navigabilité, de bruit et d'émission de substances nocives, prévue actuellement à l'al. 2, n'a pas été suivie d'effets. De toute manière, la réunion des certificats n'est plus admise pour les aéronefs relevant de l'AESA, puisque cette possibilité n'est pas prévue par la législation européenne pertinente. Il y a donc lieu d'abroger cet alinéa.

L'actuel al. 4 est repris à l'al. 2 sous une forme légèrement modifiée.

#### *Art. 57* Prescriptions sur la construction et l'exploitation des aéronefs

La participation de la Suisse à l'AESA touche aussi les secteurs de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des aéronefs. C'est pourquoi la terminologie allemande des al. 1 et 3 est alignée sur celle de l'AESA.

#### *Art. 60* Licences

Pour être tout à fait complète, la liste de l'al. 1 doit comprendre le personnel du service de la navigation aérienne. L'obligation de posséder une licence est déjà appliquée, les modalités étant définies dans l'ordonnance du DETEC du 15 septembre 2008 concernant les licences du personnel du service de navigation aérienne<sup>70</sup>. Cette dernière se fonde sur les art. 24 et 25 OSAv, qui habilitent le département

<sup>69</sup> RS 748.01

<sup>70</sup> RS 748.222.3

à fixer les catégories de personnel aéronautique qui ont besoin d'une licence de l'office pour exercer leur activité et à édicter les prescriptions correspondantes.

#### *Art. 61 (abrogé) Carte d'élève*

La «carte d'élève» pour pilotes est une spécialité suisse. La disposition figurait déjà dans la LA de 1948, mais rien dans les travaux préparatoires ne permet de comprendre la raison pour laquelle elle a été inscrite dans la loi. La carte d'élève n'est mentionnée nulle part dans les réglementations internationales. Par contre, elle figure dans les prescriptions internationales applicables aux personnels du service de la navigation aérienne. Rien n'impose sur le plan juridique d'inscrire expressément la carte d'élève dans la loi. Aux termes de l'art. 60, al. 3, LA, en effet, il revient au Conseil fédéral d'arrêter les prescriptions sur l'octroi, le renouvellement et le retrait des licences. Les art. 24 et 25 OSAv délèguent cette compétence au département, qui est ainsi habilité à définir les conditions de délivrance des licences.

#### *Art. 70, al. 1 Garantie pour couvrir la responsabilité civile; obligation de s'assurer*

Au vu des évolutions sur le marché international des assurances, l'obligation faite aux entreprises d'assurance de solliciter une autorisation du Conseil fédéral, qui figure à l'art. 70, al. 1, LA, doit être supprimée. Il en va de même pour les dispositions analogues figurant aux art. 106, al. 1, let. d, et 123, al. 1, OSAv.

La nouvelle teneur de l'al. 1 précise que l'obligation faite aux exploitants d'aéronef de conclure une assurance responsabilité civile porte uniquement sur leur responsabilité en tant qu'exploitant d'aéronef.

#### *Art. 75 Droit du transport aérien*

La Commission de la navigation aérienne étant dissoute, l'al. 1, qui prévoit que de cette dernière est entendue, doit être reformulé.

Une deuxième modification s'impose à l'al. 1 pour tenir compte du droit international. La Convention du 28 mai 1999 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien (Convention de Montréal)<sup>71</sup> est entrée en vigueur pour la Suisse le 5 septembre 2005. La convention modifie le droit de la responsabilité civile dans l'aviation. Elle contient entre autres de nouvelles dispositions régissant la responsabilité civile des transporteurs en cas de mort ou de lésion subie par les passagers et en cas de dommage survenu en raison de la destruction, de la perte ou de l'avarie de bagages ou de marchandises, et prévoit en outre l'obligation d'assurance. En vertu de la norme de délégation de l'art. 75, al. 1, LA, le Conseil fédéral a adapté les ordonnances concernées aux nouvelles dispositions à la date de l'entrée en vigueur de la convention. Le règlement du 3 octobre 1952 sur le transport aérien a ainsi été abrogé et remplacé par l'ordonnance du 17 août 2005 sur le transport aérien (OTRA)<sup>72</sup>. Dans la foulée, certaines dispositions de l'OSAv ont été modifiées. L'obligation d'assurance ne figurait auparavant pas expressément dans la LA. Elle entre cependant dans la définition de la responsabilité civile au sens large et a pu de ce fait être introduite au niveau de l'ordonnance sur la base du droit en vigueur. Pour

<sup>71</sup> RS 0.748.411

<sup>72</sup> RS 748.411

être tout à fait complet, l'obligation d'assurance figure désormais dans l'énumération de l'art. 75, al. 1, LA.

La formule «[...] il [le Conseil fédéral] s'en tient [à]» est remplacée par: «Il se fonde à cet effet sur [...]». Cette adaptation est purement formelle.

L'al. 5 avait trait à la reprise du protocole de Montréal n° 3. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Montréal le 5 septembre 2005, ce sont les dispositions qu'elle comporte ainsi que celles de l'OTRA qui sont applicables. L'al. 5 peut donc être abrogé.

#### *Art. 91*                    Contraventions

Les faits constitutifs d'une infraction sont énumérés aux al. 1, let. a à h, 2, let. a et b, et 4. Les infractions contre des dispositions d'exécution sont désormais punissables pénalement, sur la base de l'al. 1, let. h, pour autant qu'une disposition d'une ordonnance menace clairement d'une sanction pénale toute personne commettant une telle infraction. L'ensemble des dispositions des ordonnances d'exécution du droit aérien dont l'infraction n'est pas couverte par l'al. 1, let. a à g, mais doit être considérée comme punissable seront donc complétées par un renvoi à la menace de la peine prévue à l'al. 1, conformément à la let. h. L'OFAC aura ainsi la possibilité d'engager des poursuites pénales en cas d'infraction aux prescriptions et disposera, comme aujourd'hui, d'un instrument lui permettant de prononcer des sanctions adaptées à la faute commise sans devoir recourir à des sanctions lourdes, comme la restriction ou le retrait d'autorisations. Ces sanctions seraient par exemple disproportionnées dans le cas où le personnel aéronautique d'une entreprise de transport aérien commerciale dépasserait les temps de vol et de services maximaux. Ici, l'amende paraît tout à fait indiquée et s'avère tout aussi efficace pour corriger le comportement fautif. La let. b, en se limitant aux prescriptions visant à assurer la sécurité de personnes ou de biens, garantit que seul un certain type de fautes seront sanctionnées. Les prescriptions financières dans le domaine des vols commerciaux ne tombent, par exemple, pas sous le coup de la disposition pénale.

Les prescriptions des règlements d'exploitation des aérodromes au sens de l'art. 36c LA sont mentionnées à l'al. 1, let. f, ch. 1 et 2; leur violation est qualifiée de contravention et est donc passible de sanctions. Elle peut prendre la forme d'infraction aux réglementations sur les heures d'ouverture des aérodromes, de violation des procédures d'approche et de décollage ou encore de violation des prescriptions relatives à l'utilisation des installations aéroportuaires par les passagers, les aéronefs ou les véhicules au sol, pour autant que ces dispositions des règlements d'exploitation visent à protéger l'environnement, ainsi que les personnes et les choses.

L'al. 2, let. a et b, prévoit également de punir d'une amende celui qui, intentionnellement, ne se conforme pas à une décision qui lui a été signifiée sous la menace de la peine prévue au présent alinéa ou qui ne respecte pas une obligation fixée dans une concession ou dans une autorisation.

L'al. 3 prévoit désormais la possibilité de doubler le montant de l'amende maximale, qui passe à 40 000 francs, en cas violation grave selon les al. 1, let. a à g, et 2.

Le droit actuel punit celui qui contrevient intentionnellement ou par négligence à des accords internationaux sur l'aviation. L'al. 4, punit désormais d'amende le transporteur aérien qui, en cette qualité, viole de manière grave ou répétée envers ses passagers des obligations découlant d'accords internationaux assortis de sanctions. A titre

d'exemple, on peut citer le règlement (CE) n° 261/2004<sup>73</sup>, repris par la Suisse dans le cadre de l'accord bilatéral Suisse/UE, qui prévoit en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou d'importants retards de vols des prestations de compensation et d'assistance ainsi qu'un devoir de sanction de l'Etat.

En raison du régime des sanctions prévu par le code pénal (CP)<sup>74</sup> depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 l'expression «arrêts» a été supprimée dans la deuxième phrase. Selon l'al. 2 actuel, il est possible de renoncer à infliger une peine dans les cas de très peu de gravité. Cette disposition peut également être supprimée, cette possibilité étant désormais couverte par l'art. 52 CP.

*Art. 101b (nouveau)* Pertes de recettes de Skyguide à l'étranger

Ce nouvel article permet à la Confédération de prendre temporairement à sa charge les pertes de recettes subies par Skyguide pour les services de navigation aérienne fournis à l'étranger. Le Conseil fédéral examine tous les trois ans l'opportunité et l'ampleur des prestations de la Confédération. Les pertes de recettes seront prises en charge pendant neuf ans au maximum.

*Art. 103b à 103d (abrogés)* Ecole suisse d'aviation de transport

L'ESAT a été démantelée en 1997; depuis, les dispositions relatives à l'ESAT sont sans objet: elles peuvent donc être abrogées. Il y aura également lieu d'abroger l'ordonnance du 22 novembre 1972 concernant l'Ecole suisse d'aviation de transport<sup>75</sup>, dérivée de l'art. 103b, al. 3, LA à l'entrée en vigueur de la révision de la LA.

*Art. 107a* Protection des données; traitement de données personnelles

*Al. 1*

La nouvelle disposition mentionne de manière générale les services traitant des données personnelles pour remplir les tâches légales. L'expression «autres autorités» englobe d'autres autorités fédérales, comme la Commission fédérale sur les accidents d'aviation (CFAA), ou des autorités cantonales ou communales. Les «organismes privés» remplissent pour leur part des tâches qui leur ont été déléguées par l'OFAC; ce cas de figure concerne avant tout certains domaines de la surveillance technique ou l'organisation d'examens du personnel aéronautique.

*Al. 2, let. a et b*

La teneur de cet alinéa reprend peu ou prou les dispositions actuelles. Les let. a et b mentionnent les domaines dans lesquels des données sensibles et, le cas échéant, des profils de la personnalité sont en principe traités. Est visé avant tout le traitement des données personnelles des pilotes, des personnes qui sollicitent un badge d'aéroport et d'autres titulaires de licence (let. a). Outre les catégories de données explicitement mentionnées, la let. a, ch. 1 mentionne les «résultats d'éventuelles investigations complémentaires». Il s'agit d'examens complémentaires portant sur la personnalité

<sup>73</sup> Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91, JO L 46, p. 1

<sup>74</sup> RS 311.0

<sup>75</sup> RS 748.221.11

de l'intéressé, qui, dans des cas précis, s'avèrent nécessaires pour évaluer son aptitude. La let. b renvoie à l'exécution des procédures administratives et pénales du ressort de l'OFAC à l'encontre de personnes physiques, et éventuellement de personnes morales.

*Al. 3, let. a à f*

Cet alinéa énumère les acteurs de l'aviation civile dont les données sont traitées dans le cadre de la surveillance sur l'aviation civile (par ex. SWISS, Pilatus, SR Technics, aéroport de Genève, Skyguide).

Lorsqu'il traite des dossiers relatifs à ces acteurs, l'OFAC, et éventuellement d'autres services exerçant des tâches de surveillance, manipule par la force des choses des données sur les personnes morales (sociétés) et sur les personnes physiques qui y travaillent. Ces traitements de données personnelles sont toujours effectués par les services exerçant des tâches de surveillance nécessaires à l'exécution des tâches assignées par la loi. L'énumération reste sommaire, car il n'est ni possible ni judicieux d'indiquer, pour tous les cas entrant en ligne de compte, les catégories de données et d'autres éléments.

La let. b mentionne entre autres les entreprises de transport aérien étrangères opérant en Suisse. Selon les accords internationaux, les aéronefs des compagnies étrangères peuvent faire l'objet de contrôles réguliers sur les aérodromes suisses, dont les résultats (les constatations) alimentent une base de données de l'AESA. Des mesures radicales sont prises à l'encontre des compagnies aériennes dont les avions présentent des anomalies graves (elles sont susceptibles de figurer dans la liste noire de l'Union européenne).

*Al. 4 (nouveau)*

Le par. 3.3.3 de l'annexe 11 à la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile<sup>76</sup>, entré en vigueur fin 2006, recommande que les organismes de contrôle de la circulation aérienne soient équipés de dispositifs *Ambient Voice Recording Equipment* (AVRE). Ceux-ci permettent d'enregistrer pour une période de 24 heures au moins les communications en arrière-fond et les bruits de fond aux postes de travail. Skyguide a demandé à l'OFAC de pouvoir exploiter un tel dispositif et est prêt à introduire ce système depuis le printemps 2007.

L'AVRE permet de reconstruire de manière plus précise le déroulement d'accidents ou d'incidents graves. Ce système est donc susceptible de contribuer grandement à améliorer la prévention des accidents et le niveau de sécurité de l'aviation. L'installation d'un AVRE permettrait de satisfaire la recommandation 13 du rapport final sur l'accident de l'appareil d'Alitalia survenu au Stadlerberg en 1990<sup>77</sup>, par laquelle le BEAA demandait d'évaluer l'installation de micros enregistreurs aux places de travail des contrôleurs de la circulation aérienne (de manière analogue au système d'enregistrement des communications des pilotes dans l'habitacle).

D'ici à l'entrée en vigueur d'une base légale expresse et des dispositions d'exécution, l'OFAC étudie la possibilité de mettre en service l'AVRE sur la base des normes du droit international public précitées pour une durée limitée et à une échelle restreinte.

<sup>76</sup> RS 0.748.0

<sup>77</sup> Rapport disponible à l'adresse suivante: [www.bfu.admin.ch/common/pdf/1457.pdf](http://www.bfu.admin.ch/common/pdf/1457.pdf) (en allemand)

#### *Al. 5*

La disposition doit permettre de tenir compte des exigences actuelles et futures en introduisant une certaine flexibilité et une certaine transparence. Dans l'aviation, il est indispensable de pouvoir communiquer des données personnelles et d'échanger des informations en Suisse, et par la force des choses à l'étranger vu le caractère international du trafic aérien. Dans la pratique, la communication de données personnelles et l'échange d'informations se limitent pour l'essentiel à des informations anodines (du point de vue de la protection des données) ou à des données statistiques. Pourtant, la communication d'informations au sens du commentaire de l'art. 107a, al. 3, let. b, entre également en ligne de compte; exceptionnellement, il pourrait même s'avérer nécessaire de communiquer des données sensibles.

Le passage concernant les tâches qui incombent aux services concernés se rapporte non seulement aux activités découlant de la LA, mais également à celles que la Suisse est tenue d'accomplir en vertu de décisions contraignantes des organisations internationales ou d'accords internationaux. Les «autorités étrangères» dont il est question recouvrent en particulier les autorités aéronautiques étrangères; tandis que l'expression «organisations internationales» désigne les organisations internationales et européennes de l'aviation civile dont la Suisse est membre ou auxquelles elle collabore. La communication transfrontière des données requiert qu'un niveau de protection «adéquat» soit garanti (cf. art. 6 LPD).

*Art. 107b (nouveau)*                      Protection des données; droits d'accès

#### *Al. 1*

Conformément à l'annexe 7 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile, la Suisse – en l'occurrence l'OFAC – doit tenir un registre matricule des aéronefs. Les dispositions concernées figurent aux art. 52 ss. Tant en Suisse que dans les Etats étrangers, les données figurant dans le registre ont toujours été publiques. Cette pratique n'était cependant pas mentionnée expressément dans la loi; elle y est introduite à la faveur de la présente révision, de même que la procédure d'accès en ligne des données mise en place il y a quelques années.

#### *Al. 2*

Les données personnelles gérées par l'OFAC sont parfois indispensables au BEAA et au nouveau service d'enquête pour leur permettre de remplir leurs tâches. L'OFAC met depuis toujours ces données à la disposition du BEAA lorsqu'il lui en fait la demande. Depuis quelque temps, le BEAA dispose également d'un accès direct en ligne aux données personnelles utiles. Compte tenu de la tâche assignée par loi dans l'intérêt de la sécurité aérienne, la procédure employée à ce jour représentait une solution transitoire acceptable.

*Art. 108a (nouveau)*                      Exigences techniques fondamentales en matière  
de sécurité du trafic aérien

L'al. 1 dispose que le Conseil fédéral établit les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien. Il se fonde à cet effet sur le droit international et tient compte de l'état de la technique reconnue sur le plan international. A titre d'exemple, on citera les pratiques recommandées de l'OACI. En édictant ces prescriptions, le Conseil fédéral tient également compte de leur impact économique.



Le projet fait sienne la nouvelle terminologie adoptée à la faveur de la réforme des chemins de fer <sup>78</sup>. Il n'est toutefois pas certain que la réforme des chemins de fer 2 soit adoptée par le Parlement, raison pour laquelle le projet prévoit une disposition de coordination au ch. V.

*Art. 15*                    Enquête sur les accidents et sur les incidents graves

Hormis les adaptations terminologiques propres aux chemins de fer, cette disposition est identique à l'art. 24 LA.

*Art. 15a (nouveau)*                    Service d'enquête en cas d'accidents

Cette disposition est identique à l'art. 25 LA, sauf à l'al. 5, où, par symétrie, il faut faire référence au service d'enquête sur les accidents d'aviation comme partenaire d'un éventuel groupement.

*Art. 15b LCdF (nouveau)*    Procédure

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

*Art. 15c LCdF (nouveau)*    Frais

Les al. 1 et 2 sont identiques aux alinéas correspondants de l'art. 26a LA.

Les spécificités de l'aviation et du transport ferroviaire impliquent cependant d'introduire quelques dispositions divergentes entre le LA et la LCdF:

- Dans les chemins de fer, il est impossible de boucler le lieu de l'accident aussi longtemps que l'exige l'enquête, car les rails doivent être ouverts aussi rapidement que possible au trafic. Il est donc superflu de prévoir un pendant à l'art. 26a, al. 4, LA.
- L'art. 26a, al. 3, LA dispose que les frais, souvent importants, pour l'enlèvement des corps sont à la charge de l'exploitant d'aéronef. Par contre, les accidents ferroviaires sont facilement localisables et les lieux sont relativement faciles d'accès; il n'est donc pas nécessaire d'introduire une réglementation analogue à celle de la LA.

*Art. 86a, let. g, LCdF (nouvelle)*

La norme pénale générale de l'art. 88 LCdF doit être précisée, afin que la violation de l'obligation d'annonce visée à l'art. 14a LCdF soit punissable sans enfreindre le principe de légalité. La réforme des chemins de fer 2 prévoit de préciser d'autres aspects de l'art. 88 LCdF dans un nouvel art. 86a LCdF. Il suffit donc d'ajouter une lettre à l'art. 86a LCdF.

Il n'est bien entendu possible d'ajouter une lettre à l'art. 86a LCdF que si le projet de réforme des chemins de fer 2 du Conseil fédéral entre en vigueur. Il faut donc prévoir une disposition de coordination (ch. V du projet) pour le cas où la LCdF n'entrerait pas en vigueur.

<sup>78</sup> Message du Conseil fédéral FF 2007 2517 2605 2626; numéro d'objet 05.028 au Parlement

## *Dispositions de coordination*

### Coordination avec le code pénal

Cette disposition n'est pas indispensable, mais elle est souhaitable, par souci de clarté, pour la bonne compréhension de la législation.

### *Coordination avec la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la réforme des chemins de fer 2*

#### *(Révision des actes normatifs relatifs aux transports publics)*

Let. a: la nouvelle let. g de l'art. 86a LCdF ne peut être insérée que si la réforme des chemins de fer 2<sup>79</sup> entre en vigueur. En cas de référendum, puis de rejet par le peuple, cette modification n'aurait pas lieu d'être. Une révision totale des dispositions pénales de la LCdF uniquement pour pouvoir ajouter cette nouvelle let. g dépasserait le cadre de la révision de la LA. Sa teneur est couverte dans la législation en vigueur par la norme pénale générale de l'art. 88, al. 2, qui est toutefois problématique du point de vue de l'état de droit.

Le Conseil fédéral devra réserver un traitement particulier à l'art. 86a, let. g, LCdF lorsqu'il fixera l'entrée en vigueur des deux projets: l'entrée en vigueur de cette disposition ne saurait en effet intervenir avant la réforme des chemins de fer, mais elle devrait toutefois avoir lieu en même temps que l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer ou aussitôt que possible.

Let. b: en cas de non-entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 2, les adaptations terminologiques de l'art. 14a LCdF devraient être annulées et il faudrait mentionner de nouveau la «police ferroviaire».

## **2.2 Règlement (CE) n° 216/2008**

L'arrêté fédéral dont il est question vise à habiliter formellement le Conseil fédéral, dans le cadre du Comité des transports aériens Communauté/Suisse (Comité mixte), à intégrer le règlement (CE) n° 216/2008 dans l'accord entre la Suisse et la CE sur le transport aérien. Il convient de relever que le Comité mixte amendera l'un ou l'autre point du règlement CE afin de le rendre compatible avec les particularités de la Suisse. Ces adaptations, qui portent par exemple sur le statut juridique du personnel suisse employé par l'AESA, sur les modalités de la participation de la Suisse au conseil d'administration de l'agence ou sur le calcul de la contribution financière de la Suisse, sont nécessaires afin de prendre dûment en compte le fait que notre pays ne fait pas partie de la Communauté européenne dans le domaine du trafic aérien. Les adaptations en question correspondent à celles qui ont déjà été apportées dans le cadre du règlement (CE) n° 1592/2002.

De nombreuses dispositions du nouveau règlement sont reprises de l'ancien règlement (CE) n° 1592/2002. Les articles commentés ci-après sont nouveaux ou modifiés par rapport à celui-ci.

<sup>79</sup> FF 2009 1753

## **Chapitre I      Principes (art. 1 à 3)**

### *Art. 1*            Champ d'application

Extension du champ d'application aux opérations de vol ainsi qu'aux licences de pilotes.

### *Art. 2*            Objectifs

Cet article prévoit un traitement identique pour tous les intervenants sur le marché intérieur des transports aériens.

### *Art. 3*            Définitions

Les nouvelles définitions couvrent les nouveaux domaines dans le champ d'application du règlement. Les définitions existantes ne sont pas modifiées.

## **Chapitre II      Exigences de fond (art. 4 à 16)**

### *Art. 4*            Principes fondamentaux et applicabilité

Selon cette disposition, les aéronefs de pays tiers sont soumis au règlement, ainsi que leur exploitation et le personnel concerné.

### *Art. 5*            Navigabilité

Cet article fixe les exigences applicables à la navigabilité des aéronefs. Celles-ci sont différenciées selon le siège de l'exploitant (CE ou pays tiers) et l'Etat chargé de sa supervision.

### *Art. 7 (nouveau)* Pilotes

Cet article fixe les exigences applicables aux pilotes, simulateurs de vol, personnes et organismes de formation et surveillance médicale.

### *Art. 8 (nouveau)* Exploitation

C'est dans cette disposition que sont fixées les exigences applicables à l'exploitation des aéronefs. Celles-ci sont différenciées selon le siège de l'exploitant (CE ou pays tiers) et l'Etat chargé de sa supervision.

### *Art. 9 (nouveau)* Aéronefs utilisés par un exploitant d'un pays tiers

Dans les différents cas d'application de cet article, les exigences applicables aux aéronefs de pays tiers, leurs équipage et leur exploitation doivent être conformes aux normes OACI; en l'absence de telles normes, les normes du règlement s'appliquent sous réserve des conventions internationales en vigueur pour les pays concernés.

*Art. 10 (nouveau)*                      Supervision et application

Cet article prévoit une coopération et un échange d'informations entre les Etats membres, la commission et l'agence; celle-ci est habilitée à effectuer des enquêtes dans les entreprises.

*Art. 11 (ex art. 8)*                      Reconnaissance des certificats

La Commission obtient la compétence de vérifier la conformité des certificats et de prendre des mesures correctives et de sauvegarde.

*Art. 13 (nouveau)*                      Entités qualifiées

Cet article fixe les critères applicables aux organes qui ont des tâches de certification. L'agence ou l'autorité nationale veille à cette compatibilité.

*Art. 14*                      Mesures dérogatoires

Cette disposition prévoit que la Commission européenne évalue le problème de sécurité notifié et prend les décisions appropriées (voir art. 18).

*Art. 16 (nouveau)*                      Protection des sources d'information

Cet article est cohérent avec la directive 2003/42/CE concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, déjà reprise dans l'accord bilatéral et appliquée par la Suisse.

### **Chapitre III      AESA (art. 17 à 64)**

*Art. 18*                      Mesures adoptées par l'agence

Cet article prévoit que l'AESA peut émettre des recommandations à l'intention de la Commission européenne pour l'application de l'art. 14.

*Art. 20*                      Certification en matière de navigabilité et d'environnement

Cet article précise les tâches de l'agence dans son champ d'application.

*Art. 21 (nouveau)*                      Certification des pilotes

Rendu nécessaire par le nouvel art. 7, cet article contient des précisions concernant la délivrance et le retrait de certificat pour les pilotes, les organismes de formation et les centres médicaux, ainsi que leur personnel et les simulateurs d'entraînement.

*Art. 22 (nouveau)*                      Certification de l'exploitation

Rendu nécessaire par le nouvel art. 8, cet article contient des précisions sur l'action de l'agence et sur la limitation du temps de vol. Un droit de recours auprès de la Commission européenne est prévu pour les Etats membres.

*Art. 23 (nouveau)*                      Exploitants des pays tiers  
Rendu nécessaire par le nouvel art. 9, cet article fixe les modalités applicables à ces exploitants.

*Art. 24 (ex art. 16)*                      Contrôle de l'application des règles  
Une évaluation par l'agence de l'incidence du règlement est introduite.

*Art. 25 (nouveau)*                      Amendes et astreintes  
Comme mentionné ci-dessus, les nouvelles compétences de la Commission européenne introduites par cet article sont assez importantes pour soumettre la reprise du règlement au Parlement. On peut toutefois relativiser la portée de ces nouvelles compétences, dans la mesure où elles permettront à la Commission européenne de prononcer des sanctions proportionnées à la gravité de l'infraction constatée. En effet, le règlement (CE) n° 1592/2002 ne prévoyait que des sanctions administratives telles que le retrait de certifications. Or de telles mesures sont infiniment plus graves qu'une amende ou des astreintes, au point que, dans certains cas, il est pratiquement impossible de les prendre. C'est ainsi que le retrait du certificat de type d'un avion entraînerait des répercussions énormes pour toute l'aviation civile (par exemple l'interdiction au niveau mondial de tous les avions du type concerné).

Ce nouvel article répond à cette nécessité de sanctions proportionnées, applicables et d'une même sévérité dans tous les Etats concernés.

Il faut souligner que selon les informations reçues par la Commission européenne à ce stade, les Etats membres, et donc la Suisse après l'inclusion du règlement (CE) n° 216/2008 dans l'annexe de l'accord, seraient chargés de l'exécution de la sanction décidée par la Commission européenne à la demande de l'agence.

*Art. 27 (ex art. 18)*                      Relations internationales  
Selon cet article, les arrangements de travail avec les pays tiers et les organisations internationales doivent désormais être approuvés par la Commission.

*Art. 33 (ex art. 24)*                      Attributions du conseil d'administration  
Nouvelles modalités, selon lesquelles, notamment, le conseil d'administration peut créer des organes de travail.

*Art. 34 (ex art. 25)*                      Composition du conseil d'administration  
Cet article précise les compétences requises et prévoit la participation de membres de l'organe consultatif comme observateurs aux réunions du conseil d'administration.

*Art. 38 (ex art. 29)*                      Fonctions et pouvoirs du directeur exécutif  
De nouvelles dispositions prévoient l'établissement d'un programme de travail annuel et l'assistance à la Commission européenne.

- Art. 39 (ex art. 30)*                      Nomination des hauts fonctionnaires  
Nouvelles modalités, notamment la limitation à deux mandats pour le directeur exécutif.
- Art. 50 (ex art. 41)*                      Recours devant la Cour de justice  
Cette disposition introduit la possibilité d'un recours contre l'agence et ses actes produisant des effets contraignants.
- Art. 54 (ex art. 46)*                      Inspections dans les Etats membres  
Cet article introduit des compétences pour les inspecteurs détachés par les autorités nationales.
- Art. 55 (ex art. 46)*                      Enquête dans les entreprises  
Cet article prévoit désormais que les personnes désignées par l'agence peuvent inspecter des aéronefs en coopération avec les Etats membres.
- Art. 56 (nouveau)*                      Programme de travail annuel  
Le programme (art. 33, al. 2, let. c) doit désormais préciser les nouveaux mandats ou missions de l'agence.
- Art. 57 (nouveau)*                      Rapport général annuel  
L'article précise les objectifs du rapport annuel.
- Art. 58 (ex art. 47)*                      Transparence et communication  
Cet article introduit une référence à la protection des données personnelles.
- Art. 59 (ex art. 48)*                      Budget  
Précisions concernant les modalités budgétaires.
- Art. 60 (ex art. 49)*                      Exécution et contrôle du budget  
Ce nouvel article contient des précisions concernant la procédure.
- Art. 63 (ex art. 52)*                      Dispositions financières  
Cet article introduit des précisions sur les modalités de la réglementation financière.
- Art. 64 (ex art. 53)*                      Honoraires et redevances  
Cette disposition précise les modalités relatives aux honoraires et aux redevances.

## **Chapitre IV Dispositions finales (art. 65 à 70)**

*Art. 67 (ex art. 56)* Début des activités de l'agence

Introduction d'une nouvelle période transitoire durant laquelle les Etats peuvent accorder des dérogations.

*Art. 68 (nouveau)* Sanctions

Les Etats sont tenus de prévoir des dispositions sanctionnant les infractions au règlement.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

###### **3.1.1.1 Frais**

Conformément au modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse proposé ci-dessus, modèle qui a également la faveur de la CTT-N, les déficits sur les prestations fournies sur les aérodromes de la catégorie II devront être éponges, en tout ou partie, par les revenus de l'imposition des carburants d'aviation.

Sur ces aérodromes, les déficits atteignaient 23,5 millions de francs en 2007 (Berne: 8,5 millions; Lugano: 5 millions; Sion: 2 millions; Saint-Gall-Altenrhein: 2,5 millions; Granges: 4,3 millions; Les Eplatures: 1,2 million).

En 2007, les besoins de financement s'élevaient donc au total à 23,5 millions de francs. Il s'agit cependant d'une appréciation ponctuelle. Les déficits varient en effet d'une année à l'autre. Le financement de ces coûts non couverts devra à l'avenir être assuré via le financement spécial du trafic aérien (modification de l'art. 86 Cst.)

Comme souligné plus haut, Skyguide a enregistré en 2007 des pertes de recettes de 44 millions au total dans la gestion des espaces aériens étrangers. Lors des délibérations relatives aux rapports sur le réaménagement des services de navigation aérienne, la CTT-N s'est montrée favorable à ce que la Confédération prenne temporairement en charge ces pertes. En contrepartie, les contributions à Eurocontrol (17 millions de francs) et les frais encourus par l'OFAC pour ses activités de régulation (1 million de francs) devront être facturés à Skyguide. Au bout du compte, la Confédération devrait faire face temporairement à des coûts supplémentaires de près de 26 millions de francs, en relevant le plafond des dépenses. Si un accord concernant la fourniture de services de navigation aérienne par Skyguide sur le nord de l'Italie devait être trouvé, les besoins de financement de la Confédération se réduiraient encore de près de 18 millions de francs. Dans ce cas, la Confédération ne devrait plus déboursier que 8 millions de francs supplémentaires par pour prendre temporairement en charge les pertes de recettes.

L'augmentation du personnel de l'OFAC de 24 postes en vue de garantir une qualité élevée des activités de surveillance sera sans incidence sur les frais de personnel, étant donné que ces postes seront financés par les nouvelles taxes de surveillance.

### **3.1.1.2 Revenus**

La nouvelle taxe de surveillance générerait dans les premiers cinq ans qui suivent son introduction des recettes annuelles supplémentaires plafonnées à 5 millions de francs. La recette supplémentaire annuelle maximale selon le modèle ébauché est de 20,9 millions de francs.

### **3.1.2 Conséquences sur le personnel**

Comme indiqué dans le commentaire sur la taxe de surveillance, l'OFAC doit faire face à un déficit de 44 postes. Le 30 mai 2007, le Conseil fédéral a accordé 20 postes supplémentaires. Fin 2008, tous ces postes avaient été pourvus, sauf un. L'instauration d'une nouvelle taxe de surveillance donnera la base légale nécessaire au financement de 24 autres postes supplémentaires requis. Ce personnel supplémentaire est indispensable dans l'intérêt de la sécurité de l'aviation. Le Conseil fédéral a d'ailleurs reconnu la nécessité d'augmenter les effectifs en rendant sa décision du 30 mai 2007. L'écart entre les ressources qui seraient nécessaires pour accomplir le mandat législatif et les ressources effectivement disponibles a en outre des effets directs non seulement sur la responsabilité de l'OFAC, en sa qualité d'autorité de surveillance de l'aviation civile, mais aussi sur celle des organes politiques responsables de la sécurité et de la compétitivité de l'aviation civile suisse. Si une adaptation des ressources s'avérait impossible, il faudrait soit revoir le mandat législatif en réduisant l'activité de surveillance, soit créer un nouvel organisme financé par les usagers et chargé exclusivement d'exercer la surveillance de la sécurité. Le présent projet privilégie la création de nouveaux postes<sup>80</sup>.

La mise en œuvre du nouveau modèle de calcul des redevances aéroportuaires et la mise en place de la taxe de surveillance exigent un poste à temps complet supplémentaire. Les conséquences sur le personnel de la reprise du règlement (CE) n° 216/2008 sont essentiellement tributaires du champ d'application qui sera défini dans les dispositions d'exécution du règlement. Celles-ci se trouvent actuellement en phase de consultation. D'après les dernières estimations, si l'entrée en vigueur du règlement ne s'accompagne pas d'un renforcement des effectifs, il en résultera un relâchement de la surveillance et un allongement du traitement des demandes. D'un autre côté, l'extension du champ d'application (avec l'inclusion du vol à voile ou des ballons) générerait des recettes supplémentaires pour l'autorité de surveillance, de sorte que le taux de couverture des coûts resterait stable malgré l'engagement de personnel supplémentaire. Des calculs sommaires indiquent que les recettes supplémentaires tirées des émoluments permettraient de financer environ neuf postes. Une partie des tâches au moins seraient ainsi couvertes. Pour assurer ses tâches actuelles, l'OFAC a impérativement besoin, comme indiqué ci-dessus, de 24 postes

<sup>80</sup> Cf. Mesures de nature à garantir l'exécution des tâches dans le domaine de l'aviation civile. Documentation complémentaire du DETEC à l'intention de la Commission des finances des Chambres fédérales, août 2007.

supplémentaires. Etant donné que la présente révision fournira une base légale au financement de ces postes, le personnel supplémentaire doit comprendre ces 24 unités, auxquelles s'ajoutent les ressources en personnel requises. Celles-ci se montent donc à 34 postes.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

Le nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse prévoit une participation financière des communes et des cantons aux frais des services de navigation aérienne sur les aérodromes des catégories II et III. Il ne s'agit cependant pas d'une obligation. Ces collectivités n'interviendraient en outre que si les contributions du financement spécial du trafic aérien et des bénéficiaires des installations (dans le cas des aérodromes de catégorie II) ou des seuls bénéficiaires des installations (dans le cas des aérodromes de catégorie III) seraient insuffisantes.

### **3.3 Conséquences économiques**

Les instances politiques souhaitent que l'OFAC couvre mieux ses coûts et finance l'augmentation des effectifs nécessaires pour remplir sa mission de surveillance. La nouvelle taxe de surveillance représentera une charge supplémentaire pour les entreprises placées sous la surveillance de l'OFAC. Son montant dépendra de la part des frais de surveillance qu'elle sera censée financer. En admettant qu'elle en couvre la moitié, il en résulte une charge supplémentaire maximale de 20,9 millions de francs. La taxe de surveillance accroît considérablement les redevances dues à l'OFAC par les entreprises concernées. Il faudra par conséquent fixer le montant de la taxe en veillant à ce qu'elle soit économiquement supportable pour les assujettis. Elle sera donc introduite par étapes sur dix ans et son produit sera plafonné à 5 millions de francs par an pendant les cinq ans qui suivent son introduction. Il ne faut par contre s'attendre à aucune répercussion sur l'économie en général. Les ressources financières supplémentaires pourraient théoriquement aussi être générées via l'augmentation des émoluments. Or, le barème des émoluments perçus par l'OFAC a été revu au 1<sup>er</sup> janvier 2008, ce qui a permis d'augmenter les recettes (cf. ch. 1.2.1). Il ne saurait dès lors être question de relever une nouvelle fois ce barème. Si l'on devait renoncer à augmenter les effectifs de l'OFAC, il faudrait envisager de prendre l'une ou l'autre des mesures décrites plus haut. La taxe de surveillance permettrait à la fois de financer le personnel supplémentaire dont l'office a besoin pour mener à bien sa mission de surveillance et de relever à moyen terme le degré de couverture des coûts. Les dépenses de surveillance non couvertes par les émoluments sont calculées sur la base de la comptabilité analytique de l'OFAC. Les données servant à déterminer la taxe sont déjà disponibles et ne doivent pas être fournies par les entreprises concernées. Les conditions d'une perception efficace de la taxe de surveillance sont donc réunies.

Il faut toutefois garder à l'esprit que, selon le modèle de financement des services de navigation aérienne, près de 20 millions de francs seraient mis à la disposition du système de navigation aérienne par le biais du produit de l'impôt sur les huiles minérales. Presque tous les acteurs de l'aviation en profiteraient. Les redevances

d'approche et de décollage sur les aéroports de Genève et de Zurich pourraient ainsi diminuer, ce qui améliorerait d'une part leur attractivité et soulagerait d'autre part financièrement les compagnies aériennes suisses. Les aérodromes de la catégorie II pourraient maintenir les redevances à leur niveau actuel et rester compétitifs. La petite aviation profiterait également d'un niveau de redevances stable. Grâce à la compensation provisoire des pertes de recettes sur la gestion des espaces aériens étrangers, le nouveau modèle profiterait particulièrement à Skyguide. L'entreprise améliorerait temporairement ses recettes de 26 millions de francs environ.

#### **4 Liens avec le programme de la législature**

Le projet figure dans le message du 23 janvier 2008<sup>81</sup> et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011<sup>82</sup>. Il est en outre compatible avec le rapport du Conseil fédéral du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse 2004<sup>83</sup>.

#### **5 Aspects juridiques**

##### **5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois**

Le projet se fonde sur l'art. 87 de la Constitution. Cette disposition délègue à la Confédération la compétence de légiférer en matière d'aviation et de navigation spatiale.

Habituellement, les taxes causales sont perçues en contrepartie d'une prestation de l'Etat susceptible d'être imputée individuellement à l'assujetti. Cette «équivalence individuelle» comprend deux éléments: primo, un avantage sous forme de prestation de l'Etat; secundo, l'imputabilité de cet avantage aux particuliers. Il en va tout autrement de l'impôt qui, lui, n'est pas perçu auprès de l'assujetti en contrepartie d'une prestation de l'Etat. Cette non-imputabilité est également désignée sous l'expression d'inconditionnalité de la taxe. Selon la doctrine et la pratique en vigueur, tout impôt exige une base constitutionnelle spécifique et explicite. Par contre, les taxes reposant sur l'équivalence individuelle peuvent être perçues en vertu d'une compétence matérielle (perception de la taxe en vertu de liens de connexité matérielle). La compétence matérielle, qui englobe entre autres l'acquisition ou la fourniture de moyens aux fins de l'exécution des tâches attribuées par la Constitution, découle dans le domaine de l'aviation de l'art. 87 Cst.

Selon la doctrine et la pratique récentes<sup>84</sup>, il existe d'autres cas que celui des taxes reposant sur l'équivalence individuelle où l'existence d'une base constitutionnelle explicite n'est pas forcément nécessaire. Autrement dit, la Constitution laisse une marge de manœuvre non seulement pour l'instauration de taxes non fondées sur l'équivalence individuelle, mais également pour l'établissement d'impôts qui ne sont pas explicitement spécifiés dans la Constitution ou de taxes qui leurs sont comparables. La perception de la taxe en vertu de liens de connexité matérielle est admissible

<sup>81</sup> FF 2008 708

<sup>82</sup> FF 2008 7745

<sup>83</sup> FF 2005 1655

<sup>84</sup> Cf. Avis de l'Office fédéral de la justice du 15 juillet 1999 in JAAC 64.25 p. 8 ss.

dans le cas de taxes dont le lien entre le cercle des assujettis et le but auquel le produit de la taxe est affecté est plus étroit que pour l'impôt explicitement inscrit dans la Constitution, même si ce lien n'atteint pas le degré d'une équivalence individuelle. Dans ce cas, la nature du lien entre l'affectation de la taxe et le cercle des assujettis est déterminante pour juger si le lien matériel entre la perception de la taxe et la compétence matérielle est suffisant. Ce lien est en outre suffisamment étroit lorsque la taxe est affectée dans le cadre des tâches associées à la compétence matérielle en question de la Confédération.

L'art. 6b, al. 2, crée la base nécessaire pour percevoir une taxe de surveillance en vertu d'une compétence matérielle et sans base constitutionnelle explicite. On ne peut financer à l'aide d'émoluments des tâches générales de surveillance comme l'échange d'informations avec des autorités de surveillance étrangères, le suivi des nouvelles tendances dans le domaine, l'élaboration d'études du marché, l'organisation de journées d'information ou encore l'activité normative. Ces tâches ne peuvent en effet être imputées de manière individuelle aux personnes et sociétés soumises à la surveillance.

## 5.2 Rapport avec le droit international

En matière de compte rendu et d'enquête sur les accidents d'aviation, la Suisse est liée par des accords internationaux. Elle s'engage à observer les textes suivants:

- annexe 13 à la Convention relative à l'aviation civile internationale (couramment désignée sous le nom d'annexe 13 OACI; dérivée des art. 26 et 37 de la Convention)<sup>85</sup>;
- directive n° 94/56/CE du Conseil du 21 novembre 1994 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes et les incidents dans l'aviation civile<sup>86</sup> (cf. ch. 3 de l'annexe à l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien conclu le 21 juin 1999<sup>87</sup>).

Le présent projet est conforme à ces prescriptions internationales.

Le secteur ferroviaire est régi par la directive n° 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer<sup>88</sup>. Les art. 19 à 25, ainsi que l'annexe V, règlent les enquêtes sur les accidents et les incidents graves. Cette directive n'a pas encore été reprise par la Suisse<sup>89</sup>, mais les travaux sont en cours. Les enquêtes sur les accidents ferroviaires

<sup>85</sup> Convention relative à l'aviation civile internationale, conclue à Chicago le 7 décembre 1944, RS **0.748.0**. L'annexe n'est publiée ni le RO ni dans le RS. Elle peut être consultée auprès de l'OFAC ou obtenue dans les commerces spécialisés.

<sup>86</sup> JO. L 319 du 12.12.1994, p. 14

<sup>87</sup> RS **0.748.127.192.68**

<sup>88</sup> Directive n° 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive n° 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive n° 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire), JO L 164 du 30.4.2004, p. 44

<sup>89</sup> Elle n'a pas encore été intégrée à l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, RS **0.740.72**.

suivent déjà *grosso modo* les normes établies par la directive. Le présent projet s'efforce de satisfaire les dispositions de la directive.

Le projet de modification de la LA est compatible avec la nouvelle réglementation européenne concernant les redevances aéroportuaires.

### 5.3 Référendum facultatif sur les traités internationaux

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités internationaux d'une durée indéterminée, non dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum.

Les clauses de dénonciation prévues par les bilatérales I, et plus précisément par l'accord sur le transport aérien, autorisent la Suisse à se retirer de l'AESA<sup>90</sup>. Il y a en revanche lieu de se demander si la décision du Comité des transports aériens Communauté/Suisse, que le Conseil fédéral aura le pouvoir d'approuver, contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige des lois fédérales. Par «dispositions importantes qui fixent des règles de droit», l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>91</sup> entend les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont également considérées comme importantes, les dispositions qui, à la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En faisant référence à ces dispositions dans l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., le constituant a voulu établir un parallélisme entre le référendum législatif et le référendum sur les traités internationaux<sup>92</sup>.

Le règlement (CE) n° 216/2008 autorise la Commission européenne, sur demande de l'AESA, à infliger des amendes et des astreintes aux entreprises placées sous la surveillance de l'agence. Autrement dit, elle contient des «dispositions importantes qui fixent des règles de droit» au sens de l'art. 164, al. 1, let. c et e, Cst. De plus, sa reprise implique de modifier la loi fédérale sur l'aviation. Il s'ensuit que l'arrêté autorisant le Conseil fédéral à reprendre le règlement (CE) n° 216/2008 est sujet au référendum, conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

<sup>90</sup> Selon la CE, une agence communautaire est un organisme de droit public européen, distinct des institutions communautaires (Conseil, Parlement, Commission, etc.).

<sup>91</sup> RS 171.10

<sup>92</sup> Avis du Conseil fédéral du 15 juin 2001 sur l'initiative parlementaire (Commission 96.091 CE) «Suppression de carences dans les droits populaires», FF 2001 5795