Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Révision partielle I de la loi sur l'aviation

Rapport explicatif du projet mis en consultation

Office fédéral de l'aviation civile
Berne, juin 2008

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Dans son Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004[1] (Rapport sur la politique aéronautique), dont le Parlement a pris acte en juin 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 une importance extraordinaire pour l'économie du pays, par la place qu'elle occupe à la fois dans la politique économique extérieure et intérieure de la Suisse. Il convient par conséquent d'en favoriser la compétitivité.

Le Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse se termine par un certain nombre de principes directeurs destinés à modeler la politique aéronautique pour les années à venir. Leur mise en oeuvre suppose plusieurs adaptations de la législation. Certains principes méritent un examen attentif sur le plan juridique et prendront encore du temps avant d'être appliqués. D'autres, en revanche, sont applicables rapidement. C'est la raison pour laquelle l'OFAC a décidé de réviser la loi sur l'aviation (LA)[2] en trois étapes coordonnées.

La présente révision de la LA (révision partielle I) vise à intégrer les éléments immédiatement applicables. Elle vise également à préciser les bases juridiques sous-jacentes à l'activité de surveillance de l'OFAC et à adapter la LA au contexte juridique actuel. La deuxième révision partielle, qui sera mise en chantier en 2009, s'attaquera aux procédures d'approbation dans le domaine des infrastructures. La troisième révision, dont les travaux débuteront en 2010, aura pour objet la compétence de la Confédération concernant les aéroports nationaux et la question du statut des ces installations; tous thèmes qui ont été abordés dans le Rapport sur la politique aéronautique.

1.2 Objet de la révision

La mise en oeuvre du Rapport sur la politique aéronautique exige les mesures suivantes:

- Dans le Rapport sur la politique aéronautique, le Conseil fédéral a défini des principes directeurs en fonction d'objectifs préétablis. Il convient de les traduire dans la mesure du possible dans la LA.
- Lorsque la situation le justifie et 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 (best practice).
- La Commission fédérale de la navigation aérienne sera dissoute. Sur des questions importantes dans le domaine de l'aviation, le Conseil fédéral fera appel à des experts ad hoc. La loi sur l'aviation sera amendée en ce sens et l'ordonnance concernant la Commission de la navigation aérienne abrogée.

La loi devra également être modifiée sur les points suivants:

- Réglementation économique
  - Principes régissant les redevances perçues sur les aérodromes
  - Approbation des redevances aéroportuaires par l'OFAC
  - Principes régissant la prise en charge des coûts de la sûreté

[1] **FF** 2005 1655
2 RS 748.0

  - Instauration d'une redevance de sûreté comptabilisée à part
  - Prescriptions concernant le financement de mesures de sûreté contre les attaques criminelles.
  - Coûts des services de navigation aérienne: diminution des subventions croisées entre les différentes catégories d'aérodrome afin de mieux appliquer le principe selon lequel les prestations doivent être supportées par ceux qui en bénéficient. Concrètement, cela signifie l'abandon du principe du timbre poste appliqué aujourd'hui aux redevances de navigation aérienne. Répartition des aérodromes dans des catégories définies en fonction de critères techniques.
- Instauration d'une base légale pour la perception d'une taxe de surveillance.
- Reformulation des dispositions relatives à l'Ecole suisse d'aviation de transport en un article visant à promouvoir l'aviation conformément aux objectifs du Rapport sur la politique aéronautique (encouragement de la formation et du perfectionnement, de la recherche et du développement en matière de nouvelles technologies).
- Adaptations au droit européen
  - Adaptations en raison de la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et au Ciel unique européen.
- Enquête sur les accidents d'aviation
  - Adaptation des bases légales régissant les enquêtes sur les accidents d'aviation. Nouvelle réglementation de la procédure d'enquête. Dissolution de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation (CFAA).
  - Fusion du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation et du Service d'enquête sur les accidents des transports publics en une commission décisionnelle.
- Autres adaptations
  - Base légale donnant compétence à l'office d'édicter des ordonnances.
  - Aménagement de l'espace aérien par voie d'ordonnance édictée par l'office.
  - Autorisation d'atterrissage en campagne: abandon de la pratique actuelle où les autorisations sont délivrées au cas par cas ou pour une durée déterminée au profit d'une ordonnance.
  - Bases légales en matière de données aéronautiques
  - Obstacles à la navigation aérienne: abandon du devoir d'annonce en vigueur au profit de l'obligation de solliciter une autorisation
  - Adaptation aux prescriptions en matière de protection des données

Pour ce projet, l'OFAC a institué un groupe d'accompagnement. Il est formé de représentants de Unique, de Swiss, de Skyguide, de l'Aéro-Club de Suisse (AéCS) et de l'Association suisse des aérodromes.

2 Commentaires de certaines dispositions légales

art. 3a
Accords internationaux

al. 1
Les domaines dans lesquels le Conseil fédéral est habilité à conclure des accords internationaux figurent dans un seul alinéa. Ils sont actuellement répartis sur deux alinéas.

al. 2
L'entrée en vigueur de la loi sur la géoinformation (LGéo, prévue pour le 1er juillet 2008) crée une partie générale de la législation suisse sur la géoinformation. Cette dernière s'applique à toutes géodonnées de base de droit fédéral et plus largement à toutes les géodonnées de la Confédération sauf disposition contraire du droit fédéral. Les géodonnées de droit fédéral recouvrent toutes les données à référence spatiale qui décrivent l'extension 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 dispositions du droit international public d'application directe sont également considérées comme des actes législatifs de la Confédération. Autrement dit, les données à référence spatiale qui trouvent leur fondement légal dans le droit international conventionnel ou le droit fédéral sont des géodonnées de base de droit fédéral. C'est la raison pour laquelle les données en question figureront dans l'annexe à l'ordonnance sur la géoinformation (OGéo), ce que l'on appelle le Catalogue des géodonnées de base (CGDB). Les données de l'aviation à référence spatiale sont dès lors régies par le nouveau droit fédéral sur la géoinformation à moins que le droit fédéral n'en disposent autrement. Les prescriptions dérogatoires peuvent émaner soit du droit international conventionnel d'application directe, soit du Conseil fédéral en application des normes de délégation de la LGéo.

Rien ne justifie dans l'immédiat d'inscrire dans la LA des bases légales supplémentaires concernant les données de l'aviation. Néanmoins, il y a lieu de saisir l'occasion de la révision partielle de la LA pour clarifier la législation et faire concorder le droit aérien avec la LGéo.

L'ajout à l'art. 3, al. 2 précise clairement que les accords conclus par le Conseil fédéral dans le cadre de l'art. 3a LA sont également susceptibles de contenir des réglementations sur le relevé, l'enregistrement et la gestion de données de l'aviation.

al. 3 et 4
Dans sa teneur actuelle, l'art. 3a, al. 2 LA délègue au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords avec des organismes internationaux sur les services de la navigation aérienne. Le message précise que cette norme de compétence porte aussi les accords réglementant la coopération et la délégation de tâches dans les espaces aériens transfrontaliers, soit sur les accords de délégation classiques, mais aussi sur 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'accord. L'OFAC en déduit que la norme de délégation de l'art. 3a, al. 2 LA en vigueur inclut implicitement la réglementation des nécessaires questions de responsabilité civile, ce qui n'empêche pas que certaines dispositions peuvent prévoir dans des cas particuliers des dérogations par rapport au droit suisse de la responsabilité civile en vigueur (loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses

autorités et de ses fonctionnaires[3]) ainsi que des actions récursoires à l'encontre de la Confédération suisse.

Le nouvel al. 3 dissipe tout incertitude concernant la compétence du Conseil fédéral de conclure des accords conformément à l'art. 3a, al. 2. Devraient notamment être concernées les dérogations aux règles relatives à la responsabilité causale en vigueur en Suisse pour les aligner sur la pratique d'une partie des pays limitrophes. Par la même occasion, le Conseil fédéral sera habilité à approuver des dispositions des accords en question qui obligent la Confédération suisse à verser d'éventuels paiements obtenus par suite de recours contre les tiers responsables.

Au cas où la Confédération suisse serait tenue en vertu de ses engagements internationaux de verser des indemnités, le nouvel alinéa 4 lui donne la possibilité d'exiger de Skyguide le remboursement intégral ou partiel des montants versés.

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

art. 3b, let. d à g (nouveau)
Collaboration avec des autorités aéronautiques étrangères
L'art. 83bis de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (RS 0.748.0) 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. En ajoutant la lettre d à l'art. 3b LA, la possibilité de conclure des accords sur la surveillance et sur la délégation de la surveillance en matière de production, de maintien de la navigabilité et d'entretien des aéronefs figure expressément dans la législation. Les nouvelles lettres e et f portent sur les entraîneurs synthétiques de vol (comme les simulateurs de vol) ainsi que sur la formation, les licences et la surveillance du personnel aéronautique. Dans ces domaines également, il sera désormais possible de conclure des accords. La nouvelle lettre g précise que l'OFAC pourra également passer des accords techniques en matière de données aéronautiques dans le cadre de l'art. 3b LA. Les nouvelles dispositions visent en premier lieu à instaurer la transparence et ne prétendent pas à l'exhaustivité.

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

art. 5 (abrogé)
Commission de la navigation aérienne
Le Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique préconise la suppression de la Commission fédérale de la navigation aérienne. Il y a lieu en conséquence d'abroger cet article. Ajoutons qu'aujourd'hui, les acteurs de l'aviation ont à leur disposition plusieurs enceintes pour faire valoir leurs intérêts et revendications. La participation des milieux intéressés aux projets de législation est garantie par le biais du processus de participation des parties prenantes (Stakeholder Involvement Prozess) mis sur pied par l'OFAC. Le Conseil fédé-

[3] Loi sur la responsabilité; LRCF; RS 170.32

ral devra également abroger l'ordonnance concernant la Commission de la navigation aérienne (RS 748.112.3) concomitamment à l'entrée en vigueur de la révision de la LA.

art. 6, al. 2 (nouveau)
Commission fédérale sur les accidents d'aviation
La Commission fédérale sur les accidents d'aviation ainsi que la procédure de recours associée sont supprimées (cf. commentaire des art. 25 ss). Il y a donc lieu d'abroger l'alinéa 2.

art. 6b (nouveau)
Emoluments et taxe de surveillance
Contexte
L'OFAC s'est vu reprocher à plusieurs reprises ces dernières années son trop faible taux de couverture des coûts, lequel devait être amélioré. 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 préconisait de revoir les taxes perçues par l'OFAC afin de relever le faible degré d'autofinancement affiché par l'office. D'autre part, le Conseil fédéral et le Parlement ont souligné en 2003 à l'occasion du projet de réorganisation TOPAS[4], que le financement des effectifs supplémentaires accordés ne devait avoir aucune incidence sur le budget de la Confédération. A ce jour, ces intentions n'ont pas pu se concrétiser, un projet élaboré par le DETEC, qui légiférait sur la perception d'une taxe de surveillance, a été rejeté par le Parlement en 2005.[5]

L'OFAC n'a pas seulement un taux d'autofinancement inférieur à la moyenne. Il fait face également à un important sous-effectif. Le projet TOPAS a permis de mettre en oeuvre les recommandations du rapport [6] de l'institut néerlandais Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), publié en 2003. L'étude a montré que l'OFAC, autorité directement en charge de la 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'OFAC ainsi qu'une amélioration aussi bien qualitative que quantitative de sa situation sur le front des ressources humaines. C'est ainsi que l'OFAC a été restructuré de fond en comble au 1er janvier 2005 et doté de personnel supplémentaire. Simultanément, le Conseil fédéral et le Parlement accordaient 60 postes sur les 82 demandés par le DETEC.

Lors de l'audit de suivi[7] réalisé en décembre 2006, 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.

La direction de l'OFAC a mandaté fin 2006/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 fin mai 2007 20 postes supplémentaires à l'OFAC, à la condition que l'opération n'ait aucune incidence sur le budget de la Confédération. Au 1er janvier 2008, une première tranche de 20 nouveaux postes a été recrutée. Ces postes sont financés par le biais des recettes générées par la nouvelle ordonnance sur les émoluments de l'OFAC (OEMol-

[4] TOPAS: (**TOP**ping **A**viation **S**afety)
[5] 03.065, Bulletin officiel CN 13.12.2005, p. 1833 ss.
[6] NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.
[7] NLR (2006) Post implementation audit of aviation safety management in Switzerland. On the way from the myth of perfection towards excellence.

OFAC)[8] entrée en vigueur le 1er 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 nécessaires pour financer ces postes. Il est prévu à cette fin d'instituer une nouvelle taxe de surveillance, ce qui suppose auparavant l'établissement d'une base légale. Le produit de la taxe de surveillance doit d'une part permettre de financer les 24 postes en question sans incidence budgétaire, d'autre part, de relever le taux d'autofinancement de l'office et partant de répondre aux exigences formulées par le Conseil fédéral et le Parlement.

Modèle de taxe de surveillance
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 (SR), l'Etat-major de direction et la Communication. Les trois divisions "sécurité" sont chargées d'exercer la surveillance directe de l'aviation. Il est donc logique que la taxe de surveillance prévue serve exclusivement à couvrir les coûts générés par ces sections. Ce qui signifie que les domaines restants doivent être financés par d'autres biais.

En 2007, les dépenses totales de l'OFAC s'élevaient à près de 87 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 et de biens et services atteignent près de 60 millions de francs, dont 80% environ ou 48 millions de francs sont imputables aux sections en charge de la sécurité. En contrepartie, l'OFAC a encaissé 7 millions de recettes provenant des émoluments, dont la majeure partie ont été générés précisément par les divisions en charge de la sécurité.

Il est prévu de financer les 48 millions de francs des dépenses de personnel et de biens et service 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 devrait grimper à quelque 11 millions de francs par année en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle OEmol-OFAC. Les 37 millions restant se répartissent entre la taxe de surveillance et l'impôt. La définition de la clé de répartition est en fin de compte une question politique. L'art. 6b, al. 2 prévoit pour la taxe de surveillance une fourchette 40 à 60 % des coûts de surveillance. Compte tenu de cette fourchette, on propose que les coûts de la surveillance soient financés à parts égales par la taxe de surveillance et l'impôt. Si le produit de la taxe de surveillance s'élevait à 18,5 millions, il serait possible à la fois de relever le degré de couverture des coûts et d'augmenter les ressources (deuxième tranche) sans que cela ait d'incidence budgétaire. Ces 29,5 millions au total (11 millions tirés des émoluments et 18,5 millions provenant de la taxe de surveillance) permettraient à l'office de couvrir plus de 30% de ses coûts (87 millions), ce qui constituerait un bond notable par rapport aux 10% environ atteints en 2007.

8 RS 748.112.11

Total des dépenses de l'OFAC	87 millions		
Dépenses de personnel et de biens et service	60 millions		
Répartition des dépenses de personnel et de biens et services entre surveillance / autres	Surveillance 48 millions	Autres 12 millions	
Répartition des coûts de la surveillance	48 millions		
	Emoluments 11 millions	Taxe de surveillance 18,5 millions	Impôt 18,5 millions

Aspects juridiques
Le nouvel art. 6b LA prévoit à son premier alinéa que l'OFAC perçoive, comme c'est le cas actuellement, des émoluments pour ses prestations et ses décisions. Afin de compenser les coûts qui ne sont pas couverts par les émoluments, l'al. 2 prévoit la possibilité de prélever une taxe de surveillance. Les al. 3 à 6 définissent les modalités de la taxe.

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 [9], l'existence d'une base constitutionnelle explicite n'est pas forcément nécessaire dans d'autres cas que celui de taxes reposant sur l'équivalence individuelle. Autrement dit, la Constitution laisse une marge de manoeuvre 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 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 de la Confédération concernée.

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

[9] cf. Avis de l'Office fédéral de la justice du 15 juillet 199 in JAAC 64.25 p. 8 ss.

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 être imputées de manière individuelle aux personnes et sociétés soumises à la surveillance. Partant, il n'est possible d'améliorer le degré de couverture des coûts qu'en prélevant un forfait annuel en sus des émoluments. Les organismes surveillés s'en acquittent, indépendamment du fait qu'ils aient sollicité un service de l'autorité de surveillance. En fixant le degré de couverture des coûts entre 40 et 60%, on établit un cadre légal. Le taux de 60% n'est donc pas un objectif mais un plafond.

Ces forfaits annuels sont désignés comme des taxes de surveillance lorsqu'ils doivent être payés par les personnes soumises à une surveillance étatique afin de financer des frais de surveillance généraux qui ne peuvent pas être couverts par des émoluments. Dans la pratique[10], l'autorité peut prendre en compte dans le calcul des émoluments les dépenses générales - c'est-à-dire les dépenses qui ne peuvent être imputées individuellement. Mais dans le cas de l'OFAC, ces frais sont si élevés que s'ils étaient pris en compte, le montant des taxes serait disproportionné par rapport à la prestation fournie en contrepartie par l'autorité de surveillance et très largement hors des limites du cadre tarifaire fixé pour les émoluments.

La taxe de surveillance est perçue auprès des entreprises sous surveillance, mais non auprès des personnes physiques, comme les exploitants d'aéronefs ou les pilotes. Pour la partie de l'activité de surveillance qui concerne ces dernières, le degré de couverture des coûts s'est amélioré de près de 30 % sous l'effet de l'OEmol-OFAC. La taxe de surveillance vise à accroître le degré de couverture des coûts liés à la surveillance des entreprises, afin d'atteindre un degré de couverture des coûts de 30 % pour l'ensemble de l'office.

Attendu que la taxe de surveillance n'est effectivement versée que par les entreprises soumises à la surveillance, il existe une congruence entre le cercle des personnes assujetties et celui des personnes qui bénéficient de l'affectation des taxes. L'activité générale de surveillance qu'il s'agit de financer par la taxe se laisse imputer notamment aux entités surveillées prises en bloc. L'imputation se justifie parce que le cercle des assujettis se confond avec le cercle des personnes bénéficiant de la taxe. La taxe annuelle prélevée pour couvrir les coûts de la surveillance s'assimile donc à une taxe causale au sens d'une équivalence de groupe qualifiée. Il est ainsi possible de diviser les entreprises soumises à la taxe en différents groupes: entreprises de transport aérien, aéroports/aéro-dromes, organismes de production et de maintenance. Les prestataires de services de navigation aérienne comme Skyguide et les écoles d'aviation sont également soumis à la surveillance de l'autorité.

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 déjà de la définition des deux précédents, doivent être déterminés dans la loi formelle. Ces prescriptions sont transcrites dans les al. 2 à 6 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 lui-même les éléments essentiels de telles taxes, compte tenu de la marge de manoeuvre ainsi disponible. Le règlement des modalités comme le détail des coûts que la taxe doit couvrir et le calcul du montant absolu peuvent être précisés au niveau de l'ordonnance. L'art. 6b, al. 7 confie par conséquent au Conseil fédéral le soin de régler les détails, à savoir le barème des émoluments, le taux de couverture de la taxe de surveillance et les frais de surveillance imputables.

[10] Avis de l'Office fédéral de la justice du 15 juillet 199 in JAAC 64.25 p. 7

La taxe de surveillance se compose d'une taxe de base et d'une taxe variable (art. 6b, al 3). La taxe de base - un montant forfaitaire plafonné - couvre une petite partie des coûts destinés à être couverts par la taxe de surveillance. Elle couvre les coûts de surveillance qui sont occasionnés régulièrement par les entreprises assujetties, indépendamment de leur taille et de leur genre d'activités. La taxe variable constitue la majeure partie de la taxe de surveillance. Dans le cas des aérodromes et des prestataires de service de navigation, elle est fonction des mouvements de vol; dans le cas des entreprises de transport aérien, elle est fonction du nombre de passagers et de la quantité de fret et dans le cas des organismes de production et de maintenance ainsi que des écoles d'aviation, elle est fonction du produit. Dans les trois cas, la taxe pour une année est calculée sur la base des chiffres de l'année précédente.

art. 8 titre marginal, al. 1, 2 et 7
Lieux autorisés pour le décollage et l'atterrissage
D'après les notes marginales, 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. Le message de 1962 relatif à la révision de la loi estimait encore que ce genre de transport devait faire l'objet d'une autorisation spéciale de l'OFAC. Dans le cadre de cette autorisation, la route aérienne, les horaires et la fréquence des vols auraient dû être fixés d'entente avec le canton concerné. Ce n'est aujourd'hui plus le cas. La raison pour laquelle l'expression "espaces aériens" a été introduite dans la disposition lors de la révision de 1971 ne transparaît pas dans la documentation ad hoc. 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 les notes marginales. Il y a lieu donc d'employer les expressions "obligation d'utiliser un aérodrome" et " atterrissages en campagne".

L'art. 8 en vigueur actuellement stipule que les aéronefs ne peuvent décoller ou atterrir que sur les aérodromes; sont toutefois également admis aux termes de l'al. 2 les atterrissages et les décollages hors des aérodromes (les atterrissages en campagne). Il convient de conserver le principe de l'art. 8 mais en remplaçant cependant l'obligation de demander une autorisation (autorisation ponctuelle ou pour une durée déterminée) par une réglementation générale sous forme d'ordonnance du Conseil fédéral. Une subdivision supplémentaire devrait être créée au niveau de l'ordonnance. En particulier, il est prévu de créer une nouvelle catégorie "places d'atterrissage d'intérêt public" pour les places d'atterrissage d'hôpitaux, considérées aujourd'hui comme places d'atterrissage en campagne. Ces places n'ont pas encore été attribuées à la catégorie des aérodromes ou à celle des places d'atterrissages en campagne, mais cela ne change rien au dualisme « aérodrome/atterrissage en campagne » de l'art. 8.

L'al. 1 fonde désormais juridiquement l'ordonnance du Conseil fédéral précitée. L'al. 2, qui actuellement consacre l'obligation de solliciter une autorisation, est formulé différemment. Dans une mesure restreinte, des constructions et installations pourront être aménagées sur les places d'atterrissage en campagne. Les constructions et installations autorisées seront définies dans l'ordonnance. La nécessité de demander une autorisation de construire pour lesdites constructions ou installations dépend des dispositions cantonales déterminantes. Dans les procédures cantonales, la demande d'autorisation doit être examinée matériellement à l'aune du droit fédéral et cantonal.

L'al. 7 précise désormais que l'OFAC peut prescrire des routes aériennes ou des espaces aériens pour les atterrissages en montagne. En effet, s'il en a toujours été le cas, cela ne découlait pas clairement de la teneur de l'al. 7.

art. 8a

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 décennies précédentes, la structure de l'espace aérien suisse n'était pas établie par voie de décision, mais sous une forme d'ordonnance. Les modifications de l'espace aérien étaient définies en étroite collaboration avec Skyguide et en coordination avec les Forces aériennes. Puis, l'espace aérien était publié dans la Publication d'information aéronautique suisse (AIP) ou plutôt dans la carte aéronautique de l'OACI qui fait partie intégrante de l'AIP. Cette procédure est celle prévue à l'art. 2, al. 1 de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA; RS 748.132.1). Sur le fond, l'aménagement de la structure de l'espace aérien est régi par les prescriptions de l'OACI. Cette pratique a longtemps fait ses preuves puisque la structure de l'espace aérien suisse est restée relativement stable sur une longue période. Les aéroports nationaux gèrent des zones de contrôle (CTR) et des régions de contrôle terminal (TMA) qui se modifient peu. Jusqu'aux années 90, 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, on constate dans certains cas qu'il devient de plus en plus difficile 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 inhérents à l'introduction en 2003 des approches par le sud ont fait voler en éclat le système d'accord à l'unanimité en vigueur jusque là. Au point de susciter une levée de bouclier de l'aviation générale opérant à partir d'aérodromes riverains de l'aéroport de Zurich, qui a débouché, nonobstant les efforts de l'OFAC pour trouver un consensus, sur une pluie de recours. Dans sa décision du 30 novembre 2004, la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement d'alors avait estimé, contrairement à l'OFAC, que la définition de l'espace aérien était une décision de portée générale.

Depuis, l'OFAC établit d'année en année la structure de l'espace aérien par voie de décisions. Les éventuels recours contre ces dernières sont privés de l'effet suspensif afin de garantir une mise oeuvre immédiate et sans restriction. L'espace aérien étant un système global complexe, tout changement, 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 la structure actuelle de l'espace aérien. Mais considérer l'espace aérien partiellement et non en bloc va à l'encontre de l'intérêt public qui consiste à avoir une organisation claire et donc sûre de l'espace aérien. Il en résulterait un hiatus inadmissible entre la structure de l'espace aérien publiée et la structure effectivement en vigueur; l'espace aérien serait alors divisé entre une partie « en vigueur » et une partie « en suspens ». Certes, jusqu'à présent, le retrait de l'effet suspensif a toujours été garanti dans le cadre des procédures de recours. Il n'en reste pas moins que les possibilités de recours prévues dans le cadre la procédure relative à la décision de portée générale pourraient bloquer l'entrée en vigueur de l'espace aérien dans son ensemble, avec des conséquences négatives en termes de sécurité. De surcroît, vu la longueur des procédures de recours, une décision définitive sur la structure applicable ne pourrait intervenir dans un délai raisonnable.

En conséquence, la structure de l'espace aérien devrait désormais être établie sur la base d'une ordonnance de l'OFAC. Les usagers de l'espace aérien resteraient toujours associés au processus d'élaboration de la structure de l'espace aérien. L'art. 2, al. 1 OSNA reste inchangé et garantit la participation de Skyguide et des Forces aériennes.

Réorganisation des services d'enquête sur les accidents du DETEC (art. 25 à 26d)
L'une des recommandations du rapport de l'institut NLR dont il est fait mention plus avant demande à ce que l'analyse des résultats des enquêtes sur les accidents d'aviation soit optimisée. Cette recommandation a déjà été mise en oeuvre par le DETEC. A l'avenir, 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 les enquêtes sur les accidents et leur effet préventif tout en intégrant les dernières connaissances acquises en la matière sur le plan international. Cette réorganisation est essentiellement dictée par les motifs suivants:

- Concentration de tâches, compétences et responsabilités
  La responsabilité stratégique des enquêtes sur les accidents incombe au département, tandis que le BEAA détient les connaissances spécialisées nécessaires. Ces deux aspects seront désormais réunis au sein du service d'enquête sur les accidents.

- Limitation des voies de recours
  Les rapports d'accidents du BEAA ne seront plus sujettes à recours auprès de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation (CFAA). La voie de recours prévue à l'art. 26 LA ralentit la procédure et prive en partie les enquêtes sur les accidents d'aviation de leur effet préventif. Elle va à l'encontre des pratiques recommandées de l'OACI. Le contrôle de la qualité 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. En supprimant les voies de recours, la tâche attribuée à la CFAA par l'art. 26, al. 2, LA n'a plus sa raison d'être. La CFAA peut être dissoute.

- Fusion du SEA et du BEAA
  La fusion des deux services d'enquête doit permettre d'exploiter les synergies, de promouvoir la transparence (p. ex. en instaurant un système unique de compte rendu) et de prendre en compte l'évolution du contexte international. Cette fusion répond également à une recommandation du NLR. La nouvelle commission d'enquête sur les accidents sera instituée sous forme de commission décisionnelle au sens de l'art. 5, al. 3 de l'ordonnance sur les commissions[11].

Les tâches de la CFAA et du BEAA sont réglées dans l'ordonnance relative aux enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves[12] (OEAA); celles du SEA dans la loi sur les chemins de fer[13] (LCdF) et dans l'ordonnance sur les enquêtes en cas d'accident des transports publics (OEATP).[14] La disparition de la CFAA au profit d'une nouvelle commission décisionnelle dont les tâches englobent celles attribuées actuellement au BEAA et au SEA, suppose de modifier la LA et les deux ordonnances d'exécution OEAA et OEATP. Ces dernières seront remplacées par une nouvelle ordonnance.

Le libellé des articles 25 à 26d modifié sera revu entièrement après la consultation.

[11] RS 172.31
[12] RS 748.126.3
[13] RS 742.101
[14] RS 742.161;

art. 25
La fonction des enquêtes sur les accidents d'aviation reste essentiellement la même. La nouvelle commission assume la responsabilité stratégique et opérationnelle des enquêtes sur les accidents d'aviation. Elle définit les modalités de la gestion de la qualité et répond de l'assurance qualité. L'instauration d'un nouveau contrôle de la qualité vise à améliorer l'effet préventif déployé par l'activité des services d'enquête sur les accidents. La commission représente le service d'enquête sur les accidents auprès du public et entretient les contacts avec le département. La commission examine et approuve les rapports d'enquête, elle mène des consultations et se met en relation avec le DETEC et les entreprises si sa mission l'exige. Dans le souci de garantir l'indépendance des enquêtes, elle peut faire appel à des conseillers étrangers. La mission du service d'enquête sur les accidents dans les transports terrestres reste essentiellement celle décrite à l'art. 15 LCdF.

Le département vérifie sur la base du rapport de gestion annuel et d'entretiens avec le président de la commission que celle-ci remplit correctement sa mission. Le département n'est pas autorisé à donner des instructions techniques à la commission. Le Conseil fédéral élit les membres de la commission sur proposition du département; ce dernier soumet au Conseil fédéral les objectifs annuels ainsi que le rapport d'activité. Le budget et les comptes émargent au budget du secrétariat général.

art. 26
Cet article traite des organes de la nouvelle commission d'enquête sur les accidents. Celle-ci est formée de la commission et d'un secrétariat avec à sa tête un directeur. La commission est élue par le Conseil fédéral. Le directeur est élu par la commission. Celle-ci se compose de 9 membres au plus. On s'assure ainsi que la commission dispose du savoir-faire nécessaire, tout en garantissant un fonctionnement efficace. La commission doit faire état des caractéristiques suivantes: compétences de gestion, connaissance des processus et des procédures de la Confédération, connaissances qualifiées dans le domaine du transport aérien et des transports terrestres, connaissances juridiques et médicales.

Le secrétaire est responsable de la direction opérationnelle du service d'enquête sur les accidents. Il dirige lui-même des enquêtes, désigne les enquêteurs et choisit ses collaborateurs avec l'accord de la commission. Le directeur est membre consultatif de la commission.

art. 26a et 26b
Le Conseil fédéral est chargé de réglementer la procédure d'enquête. On ne prévoit d'apporter aucune modification de fond à la procédure. Par gain d'efficacité, les dispositions d'exécution veilleront à harmoniser dans la mesure du possible les procédures respectives du BEAA et du SEA . La réglementation relative à la consultation des pièces peut être purement et simplement biffée puisque ce domaine est désormais régi par la loi sur la protection des données (LPD, RS 235.1) et la loi sur la transparence (LTrans; RS 152.3).

art. 26c
Les frais d'enquête et ceux de la commissions restent à la charge de la Confédération. On ne prévoit d'apporter aucune modification de fond.

art. 26d (nouveau)
La direction et le personnel sont soumis à la loi sur le personnel de la Confédération et assurés auprès de la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA). .

art. 27, al. 2, let. a

Transports aériens commerciaux; Autorisation d'exploitation

L'obligation faite aux compagnies aériennes de disposer des droits d'usage sur un aérodrome suisse n'est plus compatible avec l'acquis communautaire applicable en Suisse. Il suffit désormais que la compagnie démontre qu'elle jouit de droits d'usage sur un quelconque aérodrome.

art. 27, al. 3 et art. 29, al. 4

Transports aériens commerciaux; Autorisation d'exploitation

Par le postulat 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 invite 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 fait écho à l'entrée en vigueur le 1er juin 2002 de l'accord bilatéral sur le transport aérien avec l'Union européenne par lequel le règlement (CEE) n° 2407/92 concernant les licences des transporteurs aériens 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'art. 27, al. 3 et l'art. 29, al. 4 LA stipulent au contraire que les autorisations d'exploitation ont une durée de validité limitée, ce qui contrevient au droit supérieur depuis la reprise de l'acquis communautaire. Il convient donc d'adapter le texte.

art. 29. al. 1bis

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 aérodromes est habilitée aujourd'hui déjà 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 aérodromes. Cette norme de délégation, formulée de manière trop générale, est insuffisante. 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. La réglementation est fondée sur le nouvel al. 1bis qui permet à l'OFAC de déléguer à l'exploitant d'aérodrome la compétence de délivrer des autorisations ponctuelles à des compagnies aériennes étrangères, si tant est que l'exploitant est d'accord d'exercer cette compétence.

art. 36d, al. 1

Modifications importantes du règlement d'exploitation; Délais

On a constaté qu'il fallait non seulement prévoir la possibilité de fixer un délai plus long, mais aussi celle de fixer un déliai plus court.

art. 37, al. 1bis (nouveau)

Procédure d'approbation des plans, Exemption de l'obligation de faire approuver les plans

Le nouvel al. 1bis institue de manière formelle la base légale permettant d'exempter les projets de construction mineurs de la procédure d'approbation des plans. Actuellement, cela n'est prévu qu'à l'échelon de l'ordonnance, à savoir à l'art. 28 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1).

art. 37d notes marginales et al. 1
Procédure d'approbation des plans; Audition, publication et mise à l'enquête
L'expression "consultation" doit être remplacée par l'expression "invitation à prendre position“. Depuis l'entrée en vigueur le 1er septembre 2005 de la loi sur la consultation (LCo; RS 172.061), l'expression "audition" est employée uniquement dans le cadre des procédures d'audition. Or, comme en l'espèce, 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 non seulement prévoir la possibilité de fixer un délai plus long, mais aussi celle de fixer un déliai plus court. L'al. 1 est donc modifié en conséquence.

art. 39
Redevances aéroportuaires
Dans cet article, le terme «aérodrome public» a été remplacé par «aéroport», par analogie à la terminologie des articles 36 ss LA. En conséquence, on parle désormais de redevances aéroportuaires. Une autre modification touche les rémunérations que les aéroports sont autorisés à percevoir en application de la directive 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[15] pour l'accès aux installations aéroportuaires. Là aussi, ces rémunérations sont désormais couvertes par l'art. 39. Les installations en question sont déterminées sur la base de la directive précitée.

Le nouvel al. 1, outre le droit de percevoir des redevances, stipule que celles-ci peuvent être exigées par l'exploitant de l'aéroports par voie de décision. La procédure de recours est régie par l'art. 6 LA.

L'al. 2 indique les principaux critères régissant le calcul des redevances. Cette liste n'est pas exhaustive. Parmi les critères cités, figure également l'émission de bruit et les émissions de substances nocives des aéronefs utilisés. Conformément à l'al. 3, 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 en fonction des périodes de la journée et du volume de trafic.

Coûts des mesures de sûreté
Les mesures de sûreté n'ont cessé de s'intensifier dans le trafic aérien à la suite de plusieurs événements récents. Les coûts de ces mesures (investissements, exploitation d'installations, personnel) représentent aujourd'hui dans certains cas plus de 20% des frais de fonctionnement d'un aéroport. Les modalités de financement de ces coûts constituent donc un élément décisif de la concurrence entre les aéroports. Juridiquement, la Suisse est rattachée à la réglementation de la Communauté européenne. Sa marge de manoeuvre dans ce domaine est de ce fait très restreinte.

Le débat est dominé par la controverse sur la nature des mesures de sûreté: pour les uns, elles font partie des tâches courantes de l'Etat et doivent donc être financées par la collectivité; pour les autres, elles profitent en priorité au trafic aérien et doivent donc être prises en charge par les usagers. Le Conseil fédéral s'est déterminé sur cette question dans son Rapport sur la politique aéronautique: les collectivités publiques doivent prendre en charge les coûts liés à la répression des actes dirigés contre l'Etat en tant que tel (p. ex. détournement d'un avion suisse).

[15] JO L 272 du 25.10.1996

Les mesures de sûreté suivantes incombent en particulier aux aéroports:

a) contrôle des accès (clôtures, contrôle des points d'accès, patrouilles) dans et autour de la zone protégée
b) contrôle des passagers et des bagages à main
c) contrôle des bagages de soute (y compris identification des passagers)
d) contrôle du fret et de la poste
e) sécurisation des aéronefs (surveillance, fouille/contrôle)
f) contrôle des alentours de l'aéroport (hors de la zone protégée)
g) lutte contre la criminalité
h) intervention en cas d'actes illicites contre l'aviation civile (alerte à la bombe, détournement)
i) contrôle aux frontières
j) contrôle de la circulation
k) exécution des expulsions
l) gardes de sûreté (Tiger/Foxes)

L'exécution des tâches visées aux lettres a) à e) incombe en principe aux acteurs du système de transport aérien. Leurs coûts ne sont pas imputables à la puissance publique. Dans le système de financement en vigueur, il appartient à chaque aéroport de veiller à ce que la sûreté de ses installations soit assurée le plus efficacement possible et en accord avec les prescriptions internationales. Les aéroports peuvent se charger eux-mêmes de cette mission ou la confier à des entreprises tierces (ou aux autorités locales). Quel que soit le prestataire de service, les coûts sont entièrement supportés par les aéroports. Attendu que ces prestations sont une des conditions essentielles du fonctionnement du trafic aérien, les coûts afférents relèvent du secteur aérien et sont donc financés par le biais des redevances aéroportuaires. Les compagnies aériennes, les transitaires ou la poste prennent en charge les dépenses de sûreté selon le principe de causalité, ces dépenses étant toutefois nettement inférieures aux coûts des mesures de sûreté supportés par les aéroports.

Les tâches visées aux let. f) à l) ne sont pas spécifiques au transport aérien, mais relèvent du contrôle douanier ou de la lutte contre la criminalité. C'est pourquoi les dépenses correspondantes sont supportées par l'Etat. Les coûts des tâches visées aux lettres f), g), h) et j) sont pris en charge par les cantons, puisque ce sont des tâches de police classiques qu'ils sont de toute manière tenus d'assurer. Ceci vaut en principe également pour les tâches visées aux lettres i) et k). Sauf que la Confédération accorde sous certaines conditions des contributions aux cantons. Seuls les contrôles douaniers sont entièrement assurés et financés par la Confédération.

La Confédération prend en charge les coûts liés aux gardes de sûreté (Tiger / Foxes) en mission à bord des aéronefs suisses. Leur mission prioritaire consiste à intervenir en cas de détournement. Cette tâche est assurée par la Confédération car les pirates de l'air visent surtout porter atteinte à l'Etat dont l'aéronef porte les couleurs. Ces coûts s'élèvent à env. 11 millions de francs par an (tâche l).

Redevance de sûreté

Comme nous le mentionnons plus haut, les coûts des mesures de sûreté liés au transport aérien sont financés par le biais des redevances aéroportuaires; en général, une redevance passagers (Passenger Service Charge, PSC) ou une redevance de sûreté ponctionnée séparément pour chaque passager. Les deux modèles sont largement répandus en Europe, ainsi que le montrent plusieurs études comparatives récentes. Sur nombre d'aéroports, l'éventail des prestations financées sur la base du principe de causalité est comparable à celui des aéroports suisses.

Pour mémoire, il est envisagé actuellement d'introduire une nouvelle base constitutionnelle (art 86 Cst.), qui permettrait de réinjecter dans l'aviation le produit de l'impôt sur le kérosène. Eu égard à la discussion sur les dépenses de sûreté, on peut néanmoins d'ores et déjà affirmer que cette source de financement ne sera pas en mesure de couvrir les besoins.

La solution proposée à l'al. 4 prévoit dès lors de faire apparaître la redevance de sûreté séparément sur les titres de transport. Le montant de cette redevance est déterminé de manière à couvrir tous les frais encourus par les aéroports pour assurer la sûreté du transport aérien, encore que les provisions soient admises si elles sont destinés à financer des projets d'investissement concrets. Le montant de la redevance de sûreté est approuvé par l'OFAC, sur proposition de l'aéroport. Se fondant sur la relation dûment établie dans le bouclement des comptes annuels d'un aéroport entre les frais de sûreté et les recettes provenant des redevances de sûreté, l'OFAC peut ordonner à celui-ci qu'il propose une adaptation desdites redevances. Il n'est pas prévu d'introduire une redevance unique pour les aéroports.

Composition de l'assiette des coûts servant au calcul des redevances aéroportuaires
Dans les cas qui ne sont pas concernés par les redevances de sûreté, le Conseil fédéral peut, selon l'al. 5, déterminer par voie d'ordonnance quels sont les coûts à prendre en considération et fixer la mesure dans laquelle ces coûts seront couverts. Il devra dans ce contexte aborder la question de savoir si et dans quelle mesure les recettes qui ne sont pas liées directement aux opérations aériennes («Non Aviation»-Bereich[16]) devront être intégrées dans la base de calcul des redevances. Bien que ces secteurs d'activité ne soient pas directement liés au trafic aérien, la hauteur des revenus, elle, en dépend étroitement. C'est bel et bien le volume du trafic aérien qui détermine l'attractivité de l'aéroport en tant que centre d'affaires et c'est avant tout le trafic aérien qui génère la clientèle - en général dotée d'un pouvoir d'achat élevé.

Alors que les compagnies aériennes estiment que les revenus hors activité aérienne devraient servir à diminuer les redevances des aéroports, ces derniers, pour leur part, jugent que lesdits revenus sont entièrement déconnectés de l'activité aérienne et souhaitent pratiquer des tarifs leur permettant de couvrir les coûts pour l'utilisation de leurs infrastructures sans prendre en compte les revenus hors activité aérienne.

Le Conseil fédéral consultera de façon appropriée les aéroports ainsi que les compagnies aériennes les plus touchées («Home Carriers») avant d'arrêter toute disposition sur l'assiette des coûts à appliquer pour déterminer les redevances. Par ailleurs, il pourra en cas de besoin faire évaluer par des modèles de calcul les effets de la réglementation proposée sur la hauteur des redevances aéroportuaires. Il convient également de préciser qu'il devra se conformer aux dispositions déterminantes du droit international (en particulier le document OACI 9082/7) lorsqu'il établira les bases juridiques en question.

Approbation des redevances aéroportuaires
A l'al. 6, la compétence d'approuver les redevances aéroportuaires est de nouveau conférée à l'OFAC, dans la mesure où l'exploitant d'aéroport les perçoit tant pour l'utilisation de ses installations par le trafic aérien que pour l'accès aux installations aéroportuaires (rémunération d'utilisation selon la directive 96/67 CE).

Avant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1995, de la révision de la LA de 1992, l'OFAC approuvait les tarifs des aéroports. La réglementation remontait à la première version de la LA

[16]Ce sont par exemple les loyers perçus pour les bureaux et les surfaces commerciales (parfois avec une participation au chiffre d'affaires), les recettes provenant de la gestion des parkings et les revenus tirés de la location de salles de conférence.

de 1948 qui prévoyait encore l'approbation de tous les tarifs d'aérodrome. En raison des coûts administratifs élevés, cette pratique a été abandonnée au profit d'une simple surveillance sur les tarifs. Il s'est avéré que la suppression de l'obligation de soumettre les tarifs à l'approbation de l'autorité a provoqué un flou juridique, tant pour les aéroports que pour les usagers. C'est le cas notamment lorsqu'un aéroport augmente ses redevances. Bien que les nouvelles redevances soient obligatoires dès le moment où l'aéroport a pris sa décision, l'OFAC peut toutefois, en sa qualité d'autorité de surveillante, interdire l'augmentation par décision juridique. Tant que l'OFAC n'a pas arrêté sa décision, l'incertitude subsiste quant à savoir si cette situation doit être interprétée comme une approbation implicite de l'augmentation tarifaire. Une approbation formelle du nouveau tarif aéroportuaire représente par contre pour l'aéroport une décision juridiquement contraignante, selon laquelle l'OFAC juge l'augmentation conforme au droit. Cela renforce la sécurité du droit tant pour l'aéroport que pour ses usagers, même si cette approbation formelle n'exclut pas pour une compagnie d'aviation la possibilité de faire recours contre la décision et de faire valoir à titre préalable que les redevances ne satisfont pas aux exigences juridiques. De surcroît, on a constaté, sur les dix dernières années, une multiplication des désaccords entre les aéroports et les usagers dans le cadre des procédures de consultation, si bien que les économies sur les frais administratifs se sont révélées bien moindres que ne le laissait présager la révision de 1995. Les modifications proposées dissipent le flou actuel et dotent l'OFAC de l'arsenal nécessaire pour fonctionner comme un régulateur indépendant dans le domaine des tarifs des aéroports.

La Commission européenne a émis en janvier 2007 une proposition ayant pour objet d'établir des principes communs pour la perception des redevances aéroportuaires. Elle vise à redéfinir 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 vise à créer une autorité nationale puissante et indépendante chargée d'arbitrer et de régler les différends, afin de parvenir rapidement à une solution. Les modifications de la LA envisagées sont compatibles avec la nouvelle réglementation européenne.

art. 39a (nouveau)
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 a été transposé dans le droit suisse par l'ordonnance sur la coordination des créneaux horaires dans les aéroports (ordonnance sur la coordination des créneaux horaires; RS 748.131.2). L'ordonnance délègue les tâches du coordonnateur à la société «Slot Coordination Switzerland (SCS)». Cette réglementation exige une base légale formelle. En application de l'art. 109 LA, le Conseil fédéral était toutefois habilité en l'espèce à prendre les mesures nécessaires jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation légale. 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'institution ultérieure de 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 légale correspondante dans la législation aérienne, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2009. L'art. 39a LA crée la base légale nécessaire. 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 la citation de la base légale figurant en préambule adaptée. L'art. 9 de l'ordonnance sur la coordination des créneaux horaires stipule expressément que l'activité du coordonnateur est régie par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité[17]. Il est de toute façon établi que la coordination des créneaux horaires deviendra une tâche de droit public au plus tard à la date de son intégration dans la LA, conformément à

17 RS 170.32

l’art. 1, al. 1, let. f. de la loi sur la responsabilité. Cette disposition s’appliquera également au coordinateur qui est chargé directement de cette tâche et organisé selon ce même droit.

art. 41. al. 1
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. En foi de quoi, le Conseil fédéral a introduit dans l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1) l'obligation pour les propriétaires d'obstacles de déclarer ces derniers.

Le propriétaire doit 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'OFAEM (et bientôt les 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 pour les raisons suivantes:

– Le propriétaire a rempli ses obligations légales avec la notification. S'il construit l'obstacle à la navigation aérienne avant même 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 empêcher juridiquement la construction de l'objet.

– La même remarque vaut en cas de modification d'obstacle: 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 le cas échéant la modification par la voie juridique.

– L'OFAC est l’autorité compétente pour toutes les questions relatives à l’aviation civile publique et privée (art. 7, al. 1 de l'ordonnance du 6 décembre 1999 sur l’organisation du Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication Org DETEC, RS 172.217.1). Il a notamment pour mission de garantir un niveau de sécurité élevé dans l’aviation civile suisse (cf. art. 7, al. 2, let. a Org DETEC). Le fait d'obliger le propriétaire à annoncer son obstacle à la navigation aérienne 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 cette obligation ne permet nullement de garantir que le ciel suisse est dépourvu d'obstacle.

Pour améliorer la situation, il convient de soumettre la construction d'obstacles à la navigation aérienne sur tout le territoire suisse à autorisation. Cette mesure ne doit pas être confondue avec les réglementations spéciales concernant les obstacles à la navigation aérienne au voisinage des aérodromes et destinées à sécuriser les approches et les décollages. La possibilité de créer des zones de sécurité ou des zones de bruit est actuellement limitée aux aéroports (art. 42 ss. LA). Ces réglementations visent à empêcher les constructions sur les zones riveraines des aéroports pour des "motifs d'hygiène sociale" (FF 1971 I 266).

Les champs d'aviation doivent prendre les mesures exigées par l'exploitation dans les formes du droit privé (cf. art. 44b LA). Autrement dit, si un champ d'aviation est menacé par des projets de construction, il ne peut s'y opposer que dans les formes du droit privé s'il entend

conserver son autorisation d'exploitation. L'introduction d'une norme de droit public destinée à protéger les champs d'aviation sera éventuellement examinée ultérieurement.[18]

La réglementation actuelle en vertu de laquelle 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, devrait en principe être conservée (cf al. 2 et 3 du projet de modification de la LA). Elle s'enrichirait de l'obligation de requérir une autorisation (al. 1). On indique ainsi de façon claire qu'aucun obstacle à la navigation aérienne ne saurait être érigé sans le consentement préalable de l'OFAC. Il incombera au Conseil fédéral de déterminer la forme de l'autorisation ainsi que la procédure associée, probablement dans le cadre de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1). A cet égard, il conviendra de respecter le principe de la proportionnalité.

Toute décision portant sur les obstacles à la navigation aérienne sera prise dans le cadre de la procédure d'approbations des plans selon l'art. 37 LA et conformément aux impératifs de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision. Il en est de même pour les approbations de plans selon les articles 16 de la loi sur les installations électriques (LIE; RS 734.0),18 de la loi sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) et 9 de la loi sur les installations à câble (LICa; Rs 743.01).

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 sur la protection contre le bruit qui règle de manière exhaustive la question des nuisances sonores des aéroports et de leur impact (OPB, RS 814.41, Annexe 5). le Tribunal fédéral a également formellement exigé l'abrogation de cette base légale (ATE 126 II 597). En foi de quoi, la let. b est biffée 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 articles 43 et 44, on remplace le terme «champ d'aviation» par «aéroport», celui de «plan de zones» par « plan de zones de sécurité» et celui de «exploitant d'aérodrome» par «exploitant d'aéroport».

art. 46 (abrogé)

Frais des services de navigation aérienne; Participation financière des entreprises de transport aérien

L'article remonte à la version première de la LA de 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. Qui plus est, le financement des services de navigation aérienne sera revu, ainsi que cela est exposé aux art. 48 et 49. En conséquence, il y a lieu d'abroger cet article.

[18] Plusieurs formes de prescriptions de droit public visant à sécuriser les procédures d'approche et de décollage sur les champs d'aviation sont envisagées: déclarer que le cadastre officiel des surfaces de limitation d'obstacles a force obligatoire pour les autorités, introduire un plan des zones de sécurité "light" qui permettrait de grever le bien-fonds d'une servitude (de droit public), etc.

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. Sinon, l'art. 48 reste inchangé.

art. 49 (nouveau)
Redevances de navigation aérienne
Etant donné sa complexité et sa spécificité, la question des redevances de navigation aérienne est traitée à part entière dans un nouvel article 49.

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 (contrôle d'approche). 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 d'approche et redevances de route).

La réglementation actuelle en matière de redevances de navigation aérienne (art. 48, al. 3) remonte à la révision de la LA de 1995. Dans le message relatif à cette révision, le Conseil fédéral indiquait vouloir appliquer le principe du timbre-poste aux redevances de navigation aérienne. De manière analogue aux tarifs postaux, qui s'appliquent uniformément sur tout le territoire suisse, la redevance de navigation aérienne due à chaque atterrissage pour un type d'avion déterminé devait avoir un montant unique 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, on constate un subventionnement croisé de l'aéroport de Zurich au profit des aérodromes régionaux suisses (Bern, Lugano, St.Gallen-Altenrhein, Granges, Les Eplatures et Sion), puisque les redevances d'approche perçues par le premier (excédent de recettes) «subventionnent» les seconds (recettes insuffisantes). Deuxièmement, le trafic IFR (vol aux instruments) finance à hauteur de millions par année les services de navigation aérienne utilisés par le trafic VFR (vol à vue), de par le fait que le montant des redevances de navigation aérienne dues pour les aéronefs en vol VFR, de plus petite taille, est plus bas que les redevances dues pour un avion en vol IFR, alors que les coûts, eux, ne dépendent pas de la taille de l'appareil. A cela s'ajoute le fait qu'aucune redevance de route n'est due par le trafic VFR dans l'espace aérien suisse, comme dans bon nombre de pays européens d'ailleurs. Troisièmement, les coûts du contrôle d'approche sont financés par le produit des redevances de route. Ce faisant, le trafic utilisant l'espace aérien supérieur finance le trafic en approche. Enfin, le prestataire suisse de services de navigation aérienne (Skyguide) subventionne les prestataires autrichien, italien et allemand puisqu'il fournit des prestations dans les pays respectifs sans être entièrement indemnisé pour cela.

En vue notamment de réduire les subventions croisées existantes, l'OFAC a rédigé deux rapports à l'attention de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) dans lequel il propose un éventail de modèles de financement des services de navigation aérienne en Suisse[19]. Les scénarios élaborés devaient tenir compte de plusieurs objectifs: améliorer la vérité des coûts dans les services de navigation aérienne en diminuant les subventions croisées, améliorer la compétitivité de l'aviation civile suisse (ser-

[19]Modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse Rapport de l'OFAC à l'intention de la CTT-N, 11 décembre 2006
Financement des services de navigation aérienne en Suisse, Rapport complémentaire de l'OFAC à l'intention de la CTT-N, 13 juin 2007

vices de navigation aérienne et entreprises de transport aérien), tenir compte de tous les acteurs du système aéronautique suisse (en particulier de l'aviation générale) et être compatibles avec les prescriptions européennes et internationales.

Dans le cadre de la présente révision de la LA le modèle suivant a été élaboré:

A l'avenir, les redevances d'approche perçues par l'aéroport de Zurich ne compenseront plus les redevances d'approche insuffisantes des aérodromes régionaux. En outre, le principe du timbre-poste devra céder sa place à un système d'aérodromes répartis dans plusieurs catégories. Les catégories d'aérodrome sont 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 à l'intérieur d'une catégorie, mais pas entre catégories.

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

- Catégorie I: aéroports de Zurich et de Genève (l'aéroport de Bâle-Mulhouse est placé sous juridiction française);
- Catégorie II: aérodromes régionaux desservis par du trafic de ligne, soit Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Sion
- Catégorie IIIa: autres aérodromes régionaux concessionnaires desservis par du trafic IFR (Grenchen, Les Eplatures)
- Catégorie IIIb: autres aérodromes régionaux non concessionnaires desservis par du trafic IFR (Buochs, puis év. Payerne et Emmen).

La structure en trois catégories empêche dès lors tout subventionnement croisé des aérodromes régionaux par les aéroports nationaux (principalement Zurich). Il en résulterait une diminution de 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 d'approche pour les compagnies aériennes suisses. Il convient de souligner ici que les subventions croisées entre trafic en approche et trafic en route ne disparaîtraient pas.

La création de ces catégories signifie que les aérodromes des catégories II et III devront à l'avenir trouver chaque année près de 20 millions de francs (référence 2006)[20], pour financer les services de navigation aérienne, pour autant que les redevances d'approche restent au niveau actuel. Afin d'éviter toute 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 sur les aérodromes des catégories II et IIIa. Le produit en question serait affecté dans le cadre de l'art. 86 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) modifié.[21] Si ces ressources devaient se révéler insuffisantes, les cantons et communes aéroportuaires ou les bénéficiaires des installations pourraient également mettre la main au porte-monnaie.

Il est prévu que les bénéficiaires privés des installations et/ou les collectivités publiques locales/régionales prennent dans tous les cas entièrement en charge les déficits sur les presta-

[20] Cat. II: 14,9 millions de francs / Cat. IIIa: 4,7 millions de francs

[21] Message du Conseil fédéral concernant la création d'un financement spécial du trafic aérien; **FF** 2007 6023

tions de navigation aérienne fournies sur les aérodromes de la catégorie IIIb (Buochs, puis év. 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. En effet, un financement par le produit de l'impôt sur les carburants pourrait se justifier si le maintien sur ces aérodromes de services de navigation aérienne pour le trafic civil répondait à un intérêt public prépondérant. Or, tel n'est pas le cas.

Nous commentons ci-après les différentes dispositions de l'art. 49 (nouveau):

L'alinéa 1 fournit aux prestataires de services de navigation aérienne la base légale qui les habilite à percevoir des redevances pour indemniser leurs prestations

L'alinéa 2 définit la manière dont les prestataires fixent les redevances de navigation aérienne. Pour les redevances de route, ils doivent se conformer aux prescriptions du droit international (OACI / Eurocontrol / UE). Quant aux redevances d'approche et de décollage, la disposition définit les critères principaux à prendre en compte dans les calculs, notamment les catégories d'aérodrome et les masses maximales des aéronefs.

L'alinéa 3 a trait principalement à la création de catégories d'aérodrome telle que décrite ci-devant dans le contexte du financement des coûts des services de navigation aérienne. La disposition fixe le principe selon lequel les recettes des redevances perçues dans une catégorie d'aérodrome ne peuvent être utilisées que pour couvrir les coûts induits par les services d'approche et de décollage de cette catégorie. Un tel principe empêche dès lors tout subventionnement croisé entre les différentes catégories. Suite à la suppression du subventionnement croisé entre les aéroports nationaux et les aéroports régionaux, il faut s'attendre pour ces derniers à une insuffisance massive de couverture des coûts (près de 20 millions de francs par année). Cela étant, l'interdiction d'un subventionnement croisé entre les catégories d'aérodrome ne devrait être effective que si le financement de ce montant était garanti. Selon les explications données plus haut sur le modèle de financement des services de navigation aérienne, il est prévu de recourir au produit de l'impôt sur les huiles minérales perçu sur les carburants d'aviation. Par conséquent, l'interdiction de subventionnements croisés ne sera effective qu'après l'entrée en vigueur de l'article 86 de la Constitution fédérale modifié. Le Conseil fédéral devra en tenir compte lorsqu'il fixera la date de l'entrée en vigueur de la disposition stipulée à l'article 49, 4e alinéa, deuxième phrase.

Selon **l'alinéa 4,** le Conseil fédéral peut fixer pour chaque catégorie d'aérodrome, ou pour certains aérodromes, la part minimale des frais des services de navigation aérienne qui doit être financée par les redevances. Les collectivités publiques locales/régionales et les particuliers devraient participer davantage au financement des coûts des services de navigation aérienne sur les aérodromes régionaux non couverts par les redevances et les éventuelles recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Un financement accru par les collectivités publiques locales/régionales et par le secteur privé s'avère particulièrement indiqué dans les cas où l'utilisation de l'aérodrome,et donc les services de navigation fournis répondent avant tout à des besoins privés (p. ex. sur les aérodromes de la catégorie IIIb selon le modèle de financement ci-dessus).

Le transfert du DETEC à l'office de la compétence d'approuver les redevances de navigation aérienne intervient par la modification de l'**alinéa 5.** Ce transfert de compétence est nécessaire pour éviter un conflit d'intérêts, le DETEC ne pouvant à la fois être propriétaire de Skyguide et approuver les redevances de navigation aérienne soumises par cette entreprise.

L'alinéa 6 régit d'autres compétences du Conseil fédéral. Il fixe les catégories d'aérodrome et doit définir les vols qui sont exemptés de redevances de navigation aérienne ainsi que les genres des frais des services de navigation aérienne que la Confédération doit prendre en charge. La réglementation porte en particulier sur les vols pour lesquels des services de navigation aérienne sont gratuits: les coûts de ces derniers, conformément aux prescriptions réglementaires européennes et internationales applicables en Suisse, doivent être pris en charge par la Confédération. D'une part, la Confédération prend en charge les coûts "en route" liés à des mouvements IFR ponctuels (p. ex. vols d'aéronefs d'Etat et de chefs de gouvernement en mission officielle). D'autre part, elle verse un montant forfaitaire de 3,4 millions de francs par année au titre des vols VFR exonérés de redevances de route. Au chapitre des redevances d'approche et de décollage, la Confédération devra prendre en charge les coûts des vols exonérés de redevances sur les aéroports dont le trafic commercial annuel est supérieur à 50000 mouvements (Zurich et Genève), soit 0,5 million de francs. Cette nouvelle obligation de la Confédération découle de la reprise prochaine par la Suisse du règlement (CE) 1794/2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne.

art. 56

Attestations pour les aéronefs

La Suisse fait partie de l'AESA depuis le 1er décembre 2006[22]. 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) 1592/2002 en vue d'harmoniser la législation en matière de sécurité aérienne et de garantir son application uniforme en Europe. Du fait de la participation de la Suisse à l'agence, les règlements fondamentaux (CE) 1592/2002 et leurs dispositions d'exécution (CE) 2042/2003 et (CE) 1702/2003 sont désormais des dispositions légales directement applicables dans notre pays dès qu'elles sont reprises dans l'annexe à l'accord bilatéral Suisse – Union européenne sur le transport aérien. Un autre effet de cette participation est que là où des secteurs dont la surveillance a été transférée à l'AESA (concrètement les règlements et directives), la Suisse doit également reprendre de manière conséquente le droit communautaire secondaire. C'est ainsi au Comité mixte des transports aériens institué par l'article 21 de l'accord bilatéral susmentionné (RS 0.748.127.192.68) qu'il incombe de décider de l'introduction dans l'annexe audit accord des textes législatifs relevant du droit européen. Le droit communautaire ainsi repris est élevé au niveau du traité international et prime donc les actes législatifs du Conseil fédéral, du département et de l'office. Les auteurs de ces textes doivent donc respecter cette primauté. Lors de l'établissement du présent projet de loi, il s'est posé la question de savoir s'il fallait faire référence à cette situation partout où la loi sur l'aviation fixait des compétences de légiférer et s'il était opportun d'ajouter la clause «à moins que le droit international ne s'y oppose». Il a fallu se rendre à l'évidence que de nombreux articles de la LA, mais surtout des ordonnances d'exécution, auraient dû être complétés. Pour des raisons pratiques, on a renoncé à ces adjonctions, purement déclaratoires.

Le nouveau règlement fondamental de l'AESA (CE) 216/2008 est entré en vigueur le 8 avril 2008 pour tous les Etats de l'Union européenne. Il remplace le règlement (CE) 1592/2008. Le Comité mixte décidera probablement de la reprise de ce règlement par la Suisse à la faveur de sa prochaine séance en décembre 2008.

A l'al.1, lettre a, le texte allemand a été adapté à l'ordonnance sur l'aviation sur le plan terminologique. La réglementation de l'AESA prévoit désormais, outre l'octroi d'un certificat de

[22] Décision n° 3/2006 du comité des transports aériens Communauté/Suisse du 27 octobre 2006, RO **2006 5971**

navigabilité, l'octroi d'une autorisation de vol. Cette expression se doit donc de figurer à la lettre b de cet alinéa.

La réunion des certificats de navigabilité, de bruit et d'émission de substances nocives prévue à l'al. 2 n'a à ce jour 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 alinéa 4 est légèrement modifié et il devient le nouvel alinéa 2.

art. 57, al. 1 et 3
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 la maintenance des aéronefs. C'est pourquoi la terminologie est adaptée à celle de l'AESA..

art. 60, al. 1
Licences
Pour être tout à fait complet, la liste doit comprendre également le personnel des services de navigation aérienne. L'obligation de posséder la licence est déjà appliquée aujourd'hui. Les modalités sont définies dans l'ordonnance sur les licences des personnels des services de navigation aérienne (OLPS; RS 748.222.3). Cette dernière se fonde sur les art. 24 et 25 de l'ordonnance sur l'aviation (OSAv; RS 748.01) qui habilitent le département à fixer les catégories de personnel aéronautique qui ont besoin d'une licence de l'office pour exercer leur activité et à régler les prescriptions.

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. Rien dans les travaux préparatoires ne permet de comprendre la raison pour laquelle la carte d'élève a été inscrite dans la loi. Celle-ci n'est mentionnée nulle part dans les réglementations internationales. Par contre, elle figure dans les prescriptions internationales applicables aux personnels des services de navigation aérienne. Rien n'impose sur le plan juridique d'inscrire expressément la carte d'élève de pilote dans la loi. Aux termes de l'art. 60, al. 3 LA, le Conseil fédéral arrête 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 préalables à la délivrance d'une licence.

art. 70, al. 1
Garantie pour couvrir la responsabilité civile; Obligation de s'assurer
Les modifications proposées sont une conséquence logique de l'évolution des dernières années relative au marché des assurances de risques. La position 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 libéralisation des opérations invisibles courantes en matière d'assurances, que le Conseil de 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 de la loi et de l'ordonnance sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (LSA, RS 961.01 ; LO, RS 961.011), en 2005, a permis de mettre la législation suisse sur les assurances privées en conformité avec le code de l'OCDE mentionné ; l'article

1 alinéa 2 de l'ordonnance prévoit maintenant 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 mettent donc la Suisse en situation d'infraction. C'est d'abord le cas de la loi sur l'aviation (LA, RS 748.0), dont l'article 70, alinéa 1, prévoit que l'exploitant d'un aéronef immatriculé en Suisse doit être assuré (pour les tiers) « auprès d'une entreprise d'assurance autorisée par le Conseil fédéral à pratiquer en Suisse ce genre d'assurance. » Il faut relever que même sans les engagements de la Suisse dans le cadre de l'OCDE, cette formulation, 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 l'Union européenne, la tendance est clairement à l'abrogation d'une telle exigence. Avant les récents élargissements à 10, puis 2 nouveaux membres, seules l'Allemagne et l'Autriche la connaissaient encore. La Communauté elle-même examine la possibilité de son abrogation.

En ce qui concerne l'ordonnance sur l'aviation (OSAv, RS 748.01), son article 106 (relatif à la responsabilité civile envers les partenaires contractuels de l'exploitant), alinéa 1, lettre d parle d'une «compagnie d'assurance autorisée à exercer son activité en Suisse dans ce secteur». L'article 123 (concernant la responsabilité civile envers les tiers au sol), alinéa 1, exige une assurance conclue auprès d'une compagnie «admise en Suisse pour ce genre d'affaires».

La proposition consiste donc à supprimer, dans l'article 70, alinéa 1 LA, ainsi que dans les articles 106, alinéa 1, lettre d et 123, alinéa 1 OSAv, toute référence à une autorisation du Conseil fédéral ou un agrément par les autorités suisses pour les activités d'assurance concernées.

Enfin, précisons que l'obligation de conclure une assurance responsabilité civile s'applique aux exploitants d'aéronefs.

art. 75, al. 1 et 5
Du fait de la dissolution de la Commission de la navigation aérienne, l'al. 1, qui prévoit l'audition de cette dernière, 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[23]) 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 correspondantes 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 été abrogé et remplacé par l'ordonnance sur le transport aérien[24] (OTrA). Dans la foulée,

[23] RS 0.748.411
[24] RS 748.411

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

L'alinéa 5 avait trait à la reprise du protocole de Montréal no 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 du OTrA qui sont applicables. Cet alinéa est donc abrogé.

Art. 91
Dispositions pénales; contraventions
Le principe de la certitude pénale – 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 l'interprétation 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.[25] Avec la disposition actuellement en vigueur, toutes les infractions commises intentionnellement ou par négligence contre la loi, contre des prescriptions d'exécution ainsi que contre des éventuels accords internationaux sont pénalement poursuivies sans que soit exactement spécifié le comportement répréhensible. Le nouvel article 91 tel qu'envisagé prend mieux en compte le principe de la certitude de la norme pénale que la formulation actuelle, en reprenant de manière explicite toutes les contraventions existantes dans le cadre de cette loi et de ses prescriptions d'exécution. Désormais, les faits pouvant être considérés comme une infraction sont décrits en détail à l'al. 1, let. a à f, et à l'al. 3. Les infractions contre des prescriptions d'exécution sont notamment punissables pénalement sur la base de l'al. 1, let. b, pour autant qu'une disposition d'une ordonnance menace clairement d'une sanction pénale toute infraction à son encontre. Les ordonnances d'exécution relevant du droit aérien seront adaptées en ce sens et disposeront d'un renvoi à la menace de sanction telle que prévue à l'art. 91, al. 1, let. b.

En outre, sera également puni d'une amende celui qui aura commis une infraction contre une décision à lui signifiée avec l'indication de la menace pénale de l'article susmentionné ou qui n'aura pas respecté une condition qui lui aura été imposée dans une concession ou dans une autorisation.

L'al. 2 prévoit - et c'est nouveau - la possibilité de doubler le montant de l'amende jusqu'à la somme de CHF 40'000.-- en cas d'infractions crasses selon l'al. 1, let. a à c. Les dispositions du Code pénal suisse[26] (CP) ou d'une autre loi qui fixent des peines plus lourdes pour les infractions mentionnées à l'al. 1 sont réservées.

Le droit actuel punit celui qui contrevient intentionnellement ou par négligence à des accords internationaux sur l'aviation. Cet état de fait est dorénavant précisé dans le sens que peut être puni d'une amende celui qui en tant que transporteur aérien viole ses devoirs envers les passagers de manière répétée ou sérieuse, devoirs fondés sur des accords internationaux et dont la violation doit être menacée de sanction selon cet accord. A titre d'exemple, on peut citer le Règlement (CE) no 261/2004, repris par la Suisse dans le cadre de l'accord bilatéral Suisse/UE et directement applicable, 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.

[25] ATF 119 IV 244
[26] RS 311.0

Afin de s'adapter au système de sanctions du CP en vigueur depuis le 1er janvier 2007, la notion d'arrêts a été supprimée. 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 écartée, motif pris que cette possibilité est désormais couverte par l'art. 52 CP en force depuis le 1er janvier 2007.

art. 103b-d (abrogé)
Dissolution de 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 afin de palier la pénurie de pilotes dans les années 50. Swissair a été désignée pour gérer l'institution puisque la compagnie organisait déjà des cours à l'intention des aspirants pilotes. L'AF a été prorogé à plusieurs reprises avant que les différentes dispositions soient reprises dans la loi le 1er janvier 1995 à la faveur de la révision de la LA de 1992. Jusqu'en 1995, la Confédération subventionnait la formation des pilotes dispensée par l'ESAT à hauteur de plusieurs millions de francs par année. Cette subvention s'élevait à plus de 20 millions de francs en 1995. Elle a été ramenée à 15 millions de francs en 1996 dans le cadre d'un programme d'économie.

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 par la suite engagé de pilotes. En conséquence, le contrat entre la Confédération et Swissair portant sur l'exploitation de l'ESAT a été résilié fin 1996. L'ESAT, sous la forme prévue par la LA en vigueur actuellement, a été démantelée après que la dernière volée eut terminé sa formation en juillet 1997. Depuis, les dispositions relatives à l'ESAT sont sans objet et peuvent être abrogées sans autre forme de procès. Il y aura également lieu d'abroger l'ordonnance concernant l'Ecole suisse d'aviation de transport (RS 748.221.11) dérivée de l'art. 103b, al. 3 LA à la date de l'entrée en vigueur de la révision de la LA.

art. 107a
Protection des données; Traitement des données personnelles
L'art. 107a, introduit le 1er janvier 2000, constitue la première base légale à l'échelon d'une loi qui tienne compte des prescriptions de la loi sur la protection des données (LPD; RS 235.1) 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 activités actuelles de l'OFAC nécessitent de compléter la base légale. D'une part, il s'agit de compléter et de préciser la réglementation en vigueur pour tenir compte de la situation actuelle; d'autre part, il y a lieu de prendre davantage en compte l'échange de données. Qui plus est, il faudra prévoir de nouvelles dispositions pour certains domaines dont les bases légales en matière de protection des données sont insuffisantes. L'art. 107a sera adapté en conséquence et complété par un nouvel art. 107b.

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 les autorités cantonales ou communales. Les «organismes privés» remplissent 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 à d
La teneur de cet alinéa reprend peu ou prou la teneur actuelle. Les let. a à d mentionnent les domaines dans lesquels des données personnelles 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 et d'autres titulaires de licence. Outre les catégories de données explicitement mentionnées, la disposition de la lettre a mentionne également les «conclusions d'éventuelles investigations complémentaires ». Il s'agit d'examens complémentaires qui s'avèrent nécessaires afin d'évaluer l'aptitude morale dans des cas précis. La lettre b énumère les données personnelles devant être traitées dans le cadre de procédures pénales et administratives relevant de la compétence de l'OFAC.

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 (p. ex. SWISS, Pilatus, SR Technics, aéroport de Bern-Belp, Skyguide etc.).

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. Il s'agit toujours de traitement par les services exerçant des tâches de surveillance des données personnelles nécessaires à l'exécution des tâches assignées par la loi. L'énumération reste sommaire car il n'est pas possible ni judicieux d'indiquer, pour tous les cas entrant en ligne de compte, les catégories de données et d'autres éléments.

La lettre 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 paragraphe 3.3.3 de l'Annexe 11 à la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile (RS 0.748.0), entré en vigueur fin 2006, recommande que les organismes de contrôle de la circulation aérienne soient équipés de dispositifs Ambient Voice Recording Equipment (AVRE). L'AVRE permet d'enregistrer pour une période de 24 heures les communications en arrière-plan et l’ambiance sonore aux postes de travail. Skyguide a demandé à l'OFAC de pouvoir mettre en service l'AVRE au 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 (Zurich) en 1990, qui demande d'examiner l'éventualité d'installer des micros enregistreurs au poste de travail des contrôleurs de la circulation aérienne (de manière analogue au système d'enregistrement des communications des pilotes dans le cockpit).

D'ici à l'entrée en vigueur de la base légale explicitement prévue, l'AVRE sera exploité sur la base des normes du droit international public précitées pour une durée limitée et à une échelle restreinte.

al. 5
La présente disposition accorde une certaine flexibilité et une certaine transparence afin de tenir compte des exigences actuelles et futures. 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. 2, let. b entre également en ligne de compte; exceptionnellement, il pourrait s'avérer nécessaire de communiquer des données personnelles sensibles.

Le passage concernant «l'exécution de tâches assignées par la loi» 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. Pour la communication transfrontière des données, un niveau de protection «adéquat» doit être garanti (cf. art. 6 LPD).

art. 107b (nouveau)
Protection des données; Droits d'accès
al. 1
Conformément à l'Annexe 7 de la Convention relative à l'aviation civile, la Suisse - en l'occurrence l'OFAC - doit tenir un registre matricule des aéronefs. La réglementation y relative figure à l'article 52ss. Tant en Suisse que dans les Etats étrangers, les données figurant dans le registre ont toujours été publiques. Cette pratique qui n'était pas mentionnée expressément dans la loi y est introduite à la faveur de la présente révision, de même que la procédure d'accès par appel des données mise en place il y a quelques années.

al. 2
Les données personnelles gérées par l'OFAC sont indispensables au Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (BEAA) et à la Commission fédérale sur les accidents d'aviation pour leur permettre de remplir les tâches que leur assigne la législation. L'OFAC met depuis toujours ces données à la disposition du BEAA sur demande. Depuis quelques temps, le BEAA dispose 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, on a jugé que la consultation en ligne employée à ce jour représentait une solution transitoire acceptable.

art. 108a
Exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien
al. 1 et 2 (nouveaux§)
Dans le Rapport sur la politique aéronautique (FF 2005, 1655), 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 fait leur preuve dans la pratique (règles techniques reconnues). Dans le domaine de l'aviation, ces normes figurent pour la plupart dans des réglementations internatio-

nales 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 aussi 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 et 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 (best practice). 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. Mais il estime que c'est le prix à payer pour une meilleure sécurité.

En application des principes définis dans le Rapport sur la politique aéronautique, le nouvel art. 108a, al. 1 stipule 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 pourrait citer les pratiques recommandées de l'OACI. En édictant ces prescriptions, le Conseil fédéral tiendrait également compte de leur impact économique. Selon l'al. 2, il peut désigner les normes techniques dont le respect laisse supposer que les exigences techniques fondamentales sont satisfaites.

al. 3 (nouveau)
Il n'est pas rare que les normes de sécurité aérienne harmonisées au niveau international laissent une marge de manoeuvre aux autorités aéronautiques nationales dans l'exécution technique. C'est le cas par exemple avec les exigences en matière de sécurité aérienne définies par les Autorités conjointes de l'aviation (Joint Aviation Authorities JAA). La plupart des dispositions (Joint Aviation Requirements, JAR) d'application directe en Suisse en vertu de l'art. 6a LA, prévoient, dans de nombreux domaines, que les autorités aéronautiques nationales ont compétence pour édicter des dispositions d'exécution. Ceci vaut également pour les dispositions édictées par l'AESA et l'OACI.

Conformément à l'art. 48, al. 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), la délégation de la compétence d'édicter des règles de droit aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le permet. Parce qu'il lui manquait jusqu'à présent une délégation générale d'édicter des dispositions d'exécution sous forme d'une règle de droit, l'OFAC ne pouvait édicter les dispositions nécessaires que par voie de décisions de portée générale, ce qui était problématique du point de vue de l'Etat de droit, ou sous forme de directives et d'instructions, qui ne sont pas juridiquement contraignantes et sont de ce fait une source de problèmes au niveau pratique. Il n'était pas rare que des inégalités choquantes apparaissent entre les acteurs du marché dès lors que ces réglementations étaient attaquées par des particuliers. On a constaté les mêmes problèmes lorsque le droit supérieur ne réglementait pas avec une précision suffisante les questions liées à la sécurité ou dans la pratique aéronautique - par exemple des suites des conclusions d'une enquête sur les accidents – lorsque des lacunes en termes de sécurité devaient être éliminées rapidement et dans le respect de la légalité. Qui plus est, la rapidité des mutations techniques et économiques qui caractérisent l'aviation exige que les prescriptions d'exécution techniques subalternes destinées à protéger la vie et l'intégrité corporelle puissent êtres adaptées simplement et rapidement afin que les bénéfices en termes de sécurité apparaissent sans délai dans la pratique opérationnelle et que les brèches soient immédiatement colmatées.

La nouvelle disposition permet au Conseil fédéral de déléguer à l'office la compétence d'édicter des prescriptions administratives ou techniques, ainsi que celle de désigner des normes techniques. Les milieux intéressés seront également associés dans les travaux préparatoires à l'élaboration des ordonnances de l'OFAC dans le cadre du processus de participation des parties prenantes (stakholders) mis sur pied par l'office.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

3.1.1. Coûts

Conformément à la variante proposée ci-dessus en matière de financement des services de navigation aérienne en Suisse, qui est également celle qui a la faveur de la CTT-N, les déficits sur les prestations fournies sur les aérodromes des catégories II et IIIa devront être épongés en tout ou partie par les revenus de l'imposition des carburants d'aviation.
Sur les aérodromes de la catégorie II, les coûts non couverts atteignaient 14,9 millions de francs en 2004 (Berne: 7,4 millions; Lugano: 4,1 millions; Sion: 1,8 million; St. Gallen-Altenrhein: 1,6 million).

Ce montant atteignait 4,7 millions sur les aérodromes de la catégorie IIIa (Granges: 3,5 millions; Les Eplatures: 1,2 millions).

En 2006, les besoins de financement s'élevaient au total à 19,6 millions de francs. Il s'agit ici 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.)

Le commentaire de l'art. 49, al. 3 indique que la Confédération, en vertu des normes européennes déterminantes, doit prendre en charge les coûts occasionnés par les vols exemptés de redevances. Pour les services terminaux de la circulation aérienne, ces coûts sont estimés à près de 0,8 million de francs qui sont couverts par le budget ordinaire de l'OFAC. Pour le contrôle aérien des vols de croisière, la Confédération prend en charge, dans le cadre de l'accord multilatéral du 12 février 1981 relatif aux redevances de route, près de 3,4 millions de francs pour les vols à vue (VFR) et 0,6 million pour les vols aux instruments (IFR). Ces coûts, dont le montant varie légèrement au gré du volume du trafic, seront à l'avenir toujours à la charge de la Confédération. Il n'est pas prévu que la Confédération prenne en charge les coûts des vols exemptés de redevance, et en particulier ceux afférents au trafic VFR, dépassant ces variations.

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

3.1.2. Revenus

La nouvelle taxe de surveillance générerait des recettes annuelles supplémentaires de 18,5 millions de francs selon le modèle ébauché.

3.2 Conséquences pour le personnel

Comme indiqué dans le commentaire de l'article 6b, l'OFAC doit faire face a un déficit de 44 postes. Le 30 mai 2007, le Conseil fédéral a accordé 20 postes supplémentaires, ce qui permet de combler une partie de ce déficit. L'instauration d'une nouvelle taxe de surveillance donnera la base légale nécessaire au financement des 24 postes supplémentaires requis. Ce besoin démontré en personnel est impératif dans l'intérêt de la sécurité de l'aviation. L'écart entre le mandat législatif et les ressources disponibles a en outre des effets directs sur la responsabilité non seulement de l'OFAC, en sa qualité d'autorité de surveillance de l'aviation civile, mais aussi sur celle des organes politiques concernés au sujet de la sécurité et de la compétitivité de l'aviation civile suisse. Si une adaptation des ressources était impossible, il faudrait soit revoir le mandat législatif, soit créer une nouvelle organisation chargée d'assurer des tâches de surveillance en matière de sécurité exclusivement. Il y a lieu de donner la priorité à la solution prévoyant la création de nouveaux postes[27].

Le retour de l'obligation de soumettre les redevances aéroportuaires à l'approbation de l'autorité ainsi que la mise en place d'un nouveau modèle de calcul de ces redevances exigera probablement l'engagement d'une personne à plein temps à l'OFAC. Pour assurer ses tâches actuelles, l'OFAC a besoin, comme indiqué ci-dessus, de 24 postes supplémentaires. Comme la présente révision fournira une base légale au financement de ces postes, les 24 unités, plus celle requise pour les redevances aéroportuaires, justifie les besoins supplémentaires en personnel, qui s'élèvent au total à 25 postes.

3.3 Conséquences pour l'industrie aéronautique

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 coûts de surveillance qu'elle sera censée financer. D'après le modèle ébauché, les charges supplémentaires s'établiraient à 18,5 millions de francs. Si l'on rapporte ce chiffre au nombre total de passagers transportés (36,1 millions en 2007), il représente 51 centimes par passager.

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 des catégories II et IIIa pourraient maintenir les redevances à leur niveau actuel et rester compétitifs. La petite aviation profiterait également d'un niveau de redevances stable.

4 Liens avec le programme de législature

L'affaire figure dans le programme de législature.

[27] vgl. Sicherstellung des Aufgabenvollzugs im Bereich der Zivilluftfahrt. Zusatzdokumentation UVEK zuhanden der Finanzkommission der eidg. Räte vom August 2007