

**Message
concernant une modification de la loi
sur la navigation aérienne**

du 20 novembre 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi fédérale modifiant la loi sur la navigation aérienne en vous proposant de l'adopter.

Nous vous recommandons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

P 82.438 Révision de la loi sur la navigation aérienne (E 30. 9. 82, Stucki)

P 85.321 Responsabilité du transporteur aérien
(N 21. 6. 85, Leuenberger Moritz)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

20 novembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les modifications que nous vous proposons d'apporter à la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0) concernent notamment les points suivants:

- Utilisation de l'espace aérien: Les prescriptions ayant trait à l'utilisation par des aéronefs sont précisées, le champ d'application est étendu aux engins balistiques. Une disposition complémentaire crée une nouvelle base juridique pour l'interdiction de certaines catégories d'aéronefs – comme les ULM (art. 1^{er} et art. 2).*
- Accords sur le trafic aérien: Le Conseil fédéral est habilité à conclure avec des Etats étrangers des accords relatifs au trafic aérien international (art. 3a).*
- Annexes à la Convention relative à l'aviation civile internationale (RO 1971 1300, 1975 1551, 1976 496, 1980 418 (ci-après «Convention de Chicago»): Une nouvelle disposition crée la possibilité de déclarer directement applicables certaines de ces annexes (art. 6a).*
- Utilisation abusive d'aéronefs: Une nouvelle disposition permet de répondre à une obligation découlant du nouvel article 3^{bis} de la Convention de Chicago (art. 11a).*
- Sauvegarde des intérêts nationaux: Le champ d'application de la disposition en vigueur de l'article 34 est étendu à d'autres catégories d'aéronefs (art. 19), ainsi qu'à la formation de personnel navigant étranger (art. 19a).*
- Enquêtes sur les accidents d'aviation: L'ensemble du chapitre (art. 24–26) est remanié (art. 24 à 26c); la modification la plus importante réside dans le fait que la commission d'enquête, en tant que deuxième instance, n'entre plus en fonction que sur demande (art. 26).*
- Procédure d'autorisation pour les aéroports: On préconise une compétence primaire de la Confédération (art. 37a et 37b), afin de simplifier et de mieux coordonner la procédure.*
- Tarifs des aéroports: La réserve d'approbation du droit en vigueur est réduite à une surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile (l'office) sans procédure d'autorisation; un échelonnement des tarifs également en fonction des émissions de bruit et de substances nocives des aéronefs est expressément prescrit (art. 39).*
- Services de la navigation aérienne: Une base juridique claire est créée pour Swisscontrol, l'entreprise d'économie mixte qui assume les services de la navigation aérienne (art. 40); les autorisations de construire des installations de navigation aérienne relèvent également de la compétence exclusive de la Confédération (art. 40a).*
- Classement des aéronefs: La définition de l'aéronef doit correspondre à nouveau à la définition de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) (art. 1^{er}); on conserve l'habilitation des cantons, déjà introduite, à prendre des mesures concernant l'exploitation de certaines catégories d'aéronefs sans occupants – notamment les modèles réduits – (art. 51).*
- Inscription au registre matricule des aéronefs impliquant des intérêts étrangers: Le pouvoir de fixer les conditions est délégué au Conseil fédéral, dans la perspective des développements intervenant au sein de la Communauté européenne (art. 53 et 54).*

-
- *Certificat, examen, construction et exploitation d'aéronefs (art. 56 à 58): Le certificat d'admission à la circulation est supprimé; une base juridique irréprochable est créée pour la surveillance de la construction d'aéronefs; l'examen est étendu à l'émission de substances nocives, et un certificat de bruit et d'émission de substances nocives est créé.*
 - *Responsabilité civile du transporteur aérien (art. 75 à 76a): Les entreprises suisses ont l'obligation générale de garantir des prétentions en responsabilité civile; une base juridique est créée pour l'instauration d'un système complémentaire d'indemnisation selon l'article 35A du protocole de Guatemala, avec une couverture complète des sinistres allant au-delà des limites de responsabilité.*
 - *Prêts de la Confédération: Des possibilités limitées sont créées en faveur des aéroports nationaux, ainsi que des aérodromes servant au trafic régional ou à la formation (art. 101a).*
 - *Formation et perfectionnement aéronautiques et Ecole suisse d'aviation de transport: Les dispositions contenues jusqu'ici dans l'arrêté fédéral de 1972 sont reprises et quelque peu élargies (art. 103a à 103d).*

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

Le rapport de janvier 1980 de l'office sur la politique aéronautique suisse, destiné à la discussion interne, expose ce qui suit au chapitre intitulé «Législation»:

L'ensemble du droit aérien n'est pas seulement très étendu; il est aussi devenu fort compliqué. Les actes législatifs nationaux et les accords internationaux ont été maintes fois révisés et complétés. Plusieurs choses ont ainsi été déplacées, certaines même involontairement déformées. D'autres par contre sont restées inchangées, alors même que la nécessité de les modifier ou de les compléter, ou tout au moins de les examiner consciencieusement, la situation ayant évolué, n'est pas contestée. Il est donc impérieux de réviser en tout cas le droit national dans son ensemble.

On fixait ainsi l'objectif d'une révision totale. Selon un point essentiel du modèle (ch. 811), un texte unique devait regrouper toutes les dispositions ayant rang de loi:

- l'arrêté fédéral du 22 juin 1945 sur le développement des aérodromes civils (RS 7 738, RO 1957 320, abrogé en 1984);
- la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0);
- la loi fédérale du 7 octobre 1959 sur le registre des aéronefs (RS 748.217.1);
- l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 concernant les mesures à prendre pour encourager la formation des jeunes pilotes et des grenadiers parachutistes (RS 748.221.1).

Les travaux préparatoires de la révision totale étaient déjà engagés à l'époque; le rapport (ch. 812) envisageait à cet égard les échéances suivantes: 1980/81: projet de loi et de message; 1983 (év. 1984): adoption par le Conseil fédéral et transmission au Parlement. A l'exception de la première phase, cette vision s'est révélée à l'évidence beaucoup trop optimiste.

Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (le département) chargea le professeur Werner Guldemann, qui devait prendre sa retraite au début de 1981 après avoir exercé les fonctions de directeur de l'office, d'élaborer des avant-projets de projet de loi et de message. Ces textes furent remis dans les délais, à la fin de 1981.

12 Résultats de la procédure préliminaire

Lors de la procédure de consultation interne engagée en 1982, on postula notamment qu'il fallait abandonner la perspective d'une révision totale de la loi sur la navigation aérienne et se limiter à une révision partielle de certains chapitres. L'office, poussé notamment par la grave limitation de ses forces résultant du blocage des effectifs, approuva le postulat. A sa requête, le chef du

département décida, à la fin de 1983, de concentrer la suite des travaux sur les parties suivantes de la loi:

- Navigation aérienne commerciale (art. 27 à 35 et 103)
- Infrastructure (art. 36 à 49)
- Droit du transport aérien (art. 74 à 76)
- Développement de la navigation aérienne (art. 101 à 103).

Ce qu'il en suivit fut caractérisé par deux courants opposés.

La discussion du projet par la Commission fédérale de la navigation aérienne, discussion qui s'engagea en 1986 après plusieurs séances et échanges de correspondance, conduisit à de nombreux points de révision supplémentaires, qui s'étendirent finalement – à l'exception du titre «La saisie conservatoire des aéronefs» (art. 80 ss) – à tous les titres et chapitres de la loi, si bien qu'on était très près d'une révision totale.

Le courant contraire qui s'imposa par la suite tirait son origine de deux domaines dont le remaniement aurait dû en fait représenter les grands axes de la révision partielle.

La réglementation de la navigation aérienne commerciale (art. 27 à 35 et 101 à 103) est étroitement liée à l'organisation du marché en vigueur dans la Communauté européenne. Cette organisation se manifeste aujourd'hui aussi bien dans la définition des objectifs que dans ses traits caractéristiques; elle pourrait cependant subir, dans les années à venir, des modifications qui – de même que l'évolution fondamentale de nos rapports avec la Communauté – pourraient bien exiger des adaptations importantes de la loi. Il apparaît par conséquent indiqué de différer l'élaboration de la nouvelle réglementation et de s'en tenir pour l'instant au droit en vigueur.

Alors que, dans le domaine de l'infrastructure, la révision des dispositions sur la sécurité aérienne ne suscitait pas de trop grandes difficultés, les discussions menées avec les milieux intéressés et notamment avec les offices fédéraux concernés à propos du chapitre des «Aérodromes» (art. 36 à 39) firent apparaître des divergences très profondes; les démêlés qu'on pouvait en attendre auraient conduit à des retards considérables dans toutes les phases suivantes, ce qui aurait affecté aussi les très importantes parties incontestées de la révision.

Etant donné qu'il ne s'agissait de toute façon plus d'une révision totale et que, d'ici quelques années, le chapitre de la «Navigation aérienne commerciale» devrait être remis en discussion dans la perspective de l'évolution européenne en cours, il parut indiqué de se limiter, dans le domaine des aérodromes, à la révision des dispositions sur la procédure d'autorisation (art. 37a et 37b), sur les tarifs (art. 39), et sur les prêts et participations de la Confédération (art. 101 ss).

La commission de la navigation aérienne a approuvé le projet en troisième lecture le 30 avril 1991, à une large majorité. Par la suite, au terme d'une procédure finale de consultation interne, le projet a été encore modifié sur certains points. Des propositions de révision ont été supprimées, en particulier des dispositions sur les aérodromes.

2 Partie spéciale

Commentaires des différentes dispositions

Souveraineté sur l'espace atmosphérique

Article premier

1^{er} alinéa

On ajoute à la teneur actuelle la référence aux «accords internationaux liant la Suisse». Elle est introduite avant tout en regard du nouvel article 3^{bis} de la Convention de Chicago, dont découle l'engagement pris à l'article 11a du présent projet (message du 8 mai 1985 – FF 1985 II 187 concernant la modification de la convention).

Par ailleurs, le terme «aéronefs» utilisé jusqu'ici est complété par celui d'«engins balistiques». On entend ainsi établir clairement que, selon la conception actuelle, la «législation sur la navigation aérienne» au sens de l'article 37^{ter} de la constitution concerne en principe tous les appareils volants utilisés à des fins civiles. Les deux notions sont définies directement dans la loi.

2^e alinéa

Au cours de ces dernières années, des discussions animées ont porté sur la question de savoir quels appareils volants sont des aéronefs au sens de la loi. On se demandait en particulier si les modèles réduits étaient couverts par la notion juridique, et donc soumis à la surveillance que doit exercer l'office. En 1980, la commission de gestion avait demandé que l'office soit libéré de cette surveillance, étant donné que cette tâche n'est pas du ressort de la Confédération.

Nous avons donné suite à cette demande, compte tenu du caractère particulier des modèles réduits et de leur exploitation, en restreignant, à l'article premier de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (RS 748.01) dans sa version du 27 janvier 1988, le terme d'aéronefs à la définition d'«appareils volants qui sont ou peuvent être occupés», cela en accord avec la commission de gestion mais contre l'avis de la commission de la navigation aérienne et de toutes les organisations de navigation aérienne suisses. Cette procédure entraînait, il est vrai, plusieurs inconvénients importants:

- La définition usitée à l'heure actuelle est en contradiction avec celle de l'OACI (à laquelle se tiennent également les Etats membres de la Communauté européenne): les aéronefs sont des appareils volants qui peuvent se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air à la surface du sol (véhicules à coussin d'air) (cf. art. 1^{er}, 2^e al., du projet de révision).
- Outre l'exclusion souhaitée des modèles réduits utilisés à des fins de loisirs, le critère de délimitation mentionné concerne également tous les autres appareils volants sans occupants qui peuvent se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air. Or on notera à cet égard que l'engagement d'appareils volants sans occupants pour accomplir des tâches particulières gagne sans cesse en importance en raison de la rapidité des progrès de la technique; aujourd'hui déjà, des appareils de ce genre sont engagés soit régulièrement, soit à titre expérimental, à des fins militaires, scientifiques ou commerciales. Dans un

✚

avenir proche, il faudra sans doute compter également avec des aéronefs postaux ou transporteurs de fret sans occupants, qui devront être intégrés à la circulation des autres aéronefs et qui ne pourront, juridiquement, pas être traités différemment sous l'aspect de la surveillance et de la responsabilité civile. Dans ce contexte, il convient de signaler que, quant à leur apparence extérieure et à leur utilisation, la limite entre les simples modèles réduits et les aéronefs avec occupants est mouvante; de plus, tous ces appareils volants sont soumis aux mêmes conditions physiques et techniques et utilisent le même espace aérien public.

- En outre, le fait d'exclure les appareils volants sans occupants de la notion d'aéronefs a pour conséquence d'annuler non seulement la surveillance correspondante de l'office, mais aussi la responsabilité civile causale pour les dommages causés au sol à des tiers, responsabilité qui existe pour les aéronefs; les dispositions applicables sont celles du code des obligations. C'est pourquoi la commission de gestion a estimé qu'il convenait d'examiner s'il ne fallait pas réinstituer la responsabilité causale (ch. 422.36 du rapport du 25 janvier 1989; FF 1989 II 360).

Pour éviter ces inconvénients et les désaccords suscités par la limitation de la notion d'aéronefs aux appareils volants avec occupants, nous proposons de revenir à la définition de l'OACI; eu égard à son importance fondamentale pour la navigation aérienne, le concept est désormais défini au niveau de la loi (art. 1^{er}, 2^e al.) (cf. également les commentaires des art. 2, 51 et 108).

Des questions analogues à celles du domaine des modèles réduits ont surgi également, toujours plus souvent, en rapport avec les parachutes. A l'origine, le parachute était un simple engin de sauvetage destiné à freiner la chute libre. En conséquence, les appareils volants correspondants étaient sans rapport avec les autres appareils volants servant à la circulation aérienne proprement dite et donc, dans la pratique usuelle, ils n'étaient pas traités comme des aéronefs au sens de la loi. Toutefois, le développement du parachute a bientôt conduit à en faire des appareils gouvernables, notamment les parapentes utilisés depuis un certain temps par les amateurs de sport aérien et qui permettent d'effectuer, après le saut, des vols planés. Tant le parapente que le parachute de sauvetage classique correspondent, selon la perspective actuelle, à la définition que donne l'OACI de l'aéronef (cf. également le parapente considéré aujourd'hui comme un planeur de pente, et par conséquent comme un aéronef). Le refus historiquement explicable d'accorder au parachute la qualité d'aéronef n'est plus défendable aujourd'hui; c'est pourquoi le parachute doit être qualifié d'aéronef et traité en tant que tel du point de vue juridique. Cette classification claire a aussi pour conséquence, outre l'avantage de satisfaire à la logique, qu'elle permet de résoudre différents problèmes – demeurés jusqu'ici sans solution – en rapport avec les bases juridiques concernant la réglementation du parachutisme du point de vue du droit aérien, ainsi que d'autres problèmes touchant la responsabilité civile. L'absence de surveillance directe de l'office – pas d'autorisation administrative pour l'appareil ni pour le parachutiste – peut être maintenue.

L'annexe donne une vue d'ensemble des appareils volants de la circulation aérienne civile (notamment aussi des aéronefs).

On a également fait figurer dans le tableau la nouvelle catégorie des aéronefs spéciaux, à laquelle appartiennent les aéronefs qui ne peuvent être classés dans aucune des autres catégories indiquées; par exemple les turboplans, qui ne sont en fait ni des giravions ni des avions.

3^e alinéa

Selon le tableau de l'annexe, les engins balistiques constituent, avec les aéronefs, les deux principales catégories d'appareils volants. Comme il n'existe pas d'autres catégories principales, on peut définir comme engins balistiques les appareils volants qui ne correspondent pas à la notion d'aéronef.

Article 2

1^{er} alinéa

L'élément nouveau de cet alinéa est la lettre c. Il mentionne expressément que les aéronefs de catégories spéciales, auxquels des règles particulières s'appliquent selon les articles 51 et 108, sont admis à circuler dans l'espace aérien suisse. Ces catégories sont énumérées de façon exhaustive à l'article 108, 1^{er} alinéa. Il s'agit en l'occurrence:

- des aéronefs d'Etat qui ne sont pas des aéronefs militaires (sans changement);
- des aéronefs sans moteur (notamment les planeurs de pente, les parachutes, les cerfs-volants et les parachutes ascensionnels);
- des aéronefs à moteur, sans occupant, (p. ex. les grands engins balistiques téléguidés utilisés à des fins scientifiques ou commerciales);
- des aéronefs à moteur, avec occupants, et dont le poids ou la charge alaire sont minimales (on pourrait attribuer à cette catégorie les avions ultra-légers motorisés [ULM] si l'interdiction générale qui les frappe actuellement était abrogée). (Cf. également les commentaires des articles 51 et 108).

2^e alinéa

La disposition accorde une compétence au Conseil fédéral dans deux cas:

Le premier est l'interdiction des aéronefs de catégories spéciales. Celle-ci résulte soit du souci de sauvegarder la sécurité de la navigation aérienne, soit de motifs relevant de la protection de l'environnement. Un exemple pratique en est l'interdiction des ULM, formulée en 1984 sur la base de l'article 109, lettre c. L'inscription de la présente disposition conduira, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, au maintien de l'interdiction tant qu'elle ne sera pas abrogée par le Conseil fédéral.

Dans le deuxième cas, l'admission des aéronefs de catégories spéciales est rendue dépendante du fait que des organismes appropriés, extérieurs à l'autorité de surveillance, assurent les tâches de surveillance. Un exemple pratique en est les planeurs de pente (deltas et parapentes), pour lesquels certaines tâches de surveillance sont exercées aujourd'hui déjà par une association privée. Cette possibilité revêt une importance pratique considérable, compte tenu de la limitation actuelle de l'effectif du personnel de l'autorité de surveillance.

3^e alinéa

Cette nouvelle disposition confie au Conseil fédéral de manière générale la compétence d'édicter des prescriptions concernant les engins balistiques définis à l'article premier, 3^e alinéa.

Dans le contexte de la navigation aérienne, les engins balistiques ont acquis jusqu'ici une certaine importance, notamment par le lancement de fusées et de projectiles antigrêle, ainsi que l'engagement du «sac à fusées» avec occupants. Les réglementations de droit aérien correspondantes se limitent aux restrictions nécessaires à la sécurité de l'ensemble de la navigation aérienne.

Pourront faire l'objet de prescriptions, d'une part, et comme jusqu'ici, les engins balistiques dont l'exploitation entrave ou menace la sécurité de tiers au sol ou la sécurité de la navigation aérienne, d'autre part, et aussi dans la perspective de l'évolution future, les engins balistiques dont l'exploitation est en soi soumise à la réglementation.

Par ailleurs, il y a dans le cadre des dispositions à édicter des domaines, tel que le lancement de projectiles en liaison avec les tirs civils, qui ne sont pas soumis au droit aérien.

Article 3

En conséquence du remplacement de la désignation «Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie», on insère ici entre parenthèses le terme «département» utilisé ci-après dans la loi.

Article 3a

Dans son message du 8 novembre 1949, le Conseil fédéral demandait aux Chambres d'approuver un arrêté fédéral qui l'habilitait à «conclure des accords sur le trafic aérien commercial dans le cadre de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale» (FF 1949 II 849). Il estimait en effet que le travail des Chambres s'accroîtrait de manière inutile et évitable s'il fallait qu'elles se prononcent sur chacun des accords du trafic aérien commercial (FF 1949 II 847).

Les Chambres refusèrent d'accorder cette habilitation au Conseil fédéral. Elles se limitèrent à approuver les accords conclus à l'époque sous forme de conventions provisoires sur le trafic aérien (RO 1951 571). En conséquence et en application de l'article 85, chiffre 5, de la constitution, les accords relatifs au trafic aérien conclus depuis lors ont été systématiquement soumis aux Conseils, dans la mesure du possible sous forme de messages groupés.

Dans l'intervalle, en 1975, le Conseil fédéral fut habilité par les Chambres, aux termes de la révision partielle de la loi sur la circulation routière, à conclure avec des Etats étrangers des accords relatifs à la circulation automobile internationale (RS 741.01, art. 106, 7^e al.). Par analogie avec cette réglementation qui a fait ses preuves, le Conseil fédéral doit donc être habilité à conclure avec des Etats étrangers des accords relatifs au trafic aérien international.

La disposition proposée n'habilite pas le Conseil fédéral à conclure tout accord sur la navigation aérienne. Elle se limite aux accords sur le trafic aérien, donc aux

accords bilatéraux que la Suisse a conclus jusqu'ici avec un grand nombre d'Etats (cf. RS 0.748.127.191.14 à 0.748.127.198.21) et qui ne présentent pas de problème vus sous l'aspect du droit national.

Les accords sujets au référendum facultatif, selon l'article 89, 3^e alinéa, cst., ou qui impliquent la modification de lois fédérales, continueront d'être soumis à l'approbation des Conseils.

La réglementation proposée allégera sensiblement le travail du Parlement et de l'administration. Elle contribuera également à renforcer notre position de négociateur en rendant possible une mise en œuvre plus rapide des accords négociés. Enfin, elle apparaît logique si l'on considère que les accords relatifs au trafic aérien, approuvés par les conseils depuis 1949, ont régulièrement habilité les autorités aéronautiques à modifier directement – par des échanges de notes – les tableaux des routes, qui sont au cœur des accords relatifs au trafic aérien.

Article 3b

Le contenu de l'article 3^{bis} actuel ne change pas; on adapte seulement la numérotation de l'article et le titre marginal (3b et 1b).

Article 4

La possibilité de déléguer, dont l'importance pourrait s'accroître à l'avenir, est en partie précisée, en partie élargie:

1^{er} alinéa

Il est clairement établi que la délégation est de la compétence de l'office. Outre les différents pouvoirs de surveillance, des compétences de surveillance entières peuvent également être déléguées, par exemple la surveillance de la navigabilité des petits avions.

Ce n'est plus seulement aux directions des aérodromes, aux cantons, aux autorités communales ou à des associations appropriées que l'office peut déléguer des compétences, mais plus largement aux directions des aérodromes, aux cantons, aux autorités communales ou à des «organisations appropriées». On établit en outre qu'on ne peut déléguer unilatéralement qu'aux directions d'aérodromes (art. 37, 4^e al.); dans les autres cas, des conventions doivent être conclues.

2^e alinéa

Les gouvernements cantonaux n'ont plus à être entendus qu'en cas de délégation aux autorités communales.

Article 6

En vertu du nouvel article 6, 1^{er} alinéa, les voies de recours sont exclusivement fixées dans la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) et la loi fédérale sur l'organisation judiciaire (RS 173.110). Pour plus de clarté, le 2^e alinéa ne fait référence qu'à la réglementation particulière applicable au secteur des enquêtes sur les accidents d'aviation.

Depuis la révision de 1968, la loi fédérale sur l'organisation judiciaire règle, de façon exhaustive, la recevabilité du recours de droit administratif. Par conséquent,

il y a lieu d'adapter, au droit en vigueur, l'actuel 1^{er} alinéa dont la teneur est restée celle de 1948. Quant au 2^e alinéa, selon lequel le département statue définitivement, il n'est plus conciliable avec la nouvelle pratique découlant de l'article 103, 2^e alinéa, de la constitution.

Dans la mesure où il s'agit de décider en matière de droits et d'obligations de caractère civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (RS 0.101) – par exemple, pour des contestations fondées sur l'article 40b du projet – la compétence du département de statuer définitivement, est également en contradiction avec cette disposition de la Convention.

Article 6a

Selon les articles 37 à 45 de la Convention de Chicago, il appartient à l'OACI d'élaborer des normes techniques uniformes, et les Etats contractants ont l'obligation d'y prêter leur concours. Ce sont les normes et les recommandations qui sont consignées dans les annexes techniques de la convention.

En général, ces prescriptions passent dans le droit de chaque Etat sous la forme d'actes législatifs, souvent au prix d'un travail considérable; il n'y a pas moyen de faire autrement pour les prescriptions qui s'adressent à un cercle d'intéressés large et indéterminé.

Des exceptions au sens de la présente disposition devraient être possibles, en particulier là où on a affaire à des prescriptions d'assez grande ampleur qui s'adressent à un petit cercle d'intéressés directs, appelés à assumer une obligation.

A l'heure actuelle, on envisage, sur la base du nouvel article 6a, de déclarer directement applicables les prescriptions de l'OACI sur le transport aérien de marchandises dangereuses telles qu'elles figurent à l'annexe 18, notamment dans les prescriptions techniques.

Ces prescriptions techniques se présentent sous forme de gros manuels qui réglementent de manière détaillée l'emballage des marchandises dangereuses susceptibles d'être transportées par avion. Elles sont publiées dans les quatre langues de l'OACI (l'anglais, le français, l'espagnol et le russe), et mises à jour environ tous les deux ans. Elles n'intéressent directement que le groupe relativement petit et connu des entreprises de transport aérien et des transitaires de fret aérien.

Grâce au nouvel article 6a, le Conseil fédéral sera en mesure de réglementer le transport aérien de marchandises dangereuses au prix d'un travail administratif raisonnable. La nouvelle ordonnance contiendra dans chaque cas la date de publication des prescriptions les plus récentes déclarées directement applicables. Cette nouvelle réglementation remplacera l'actuelle réglementation contenue dans une ordonnance de l'office (RS 748.411.11), qui s'appuie sur un arrêté fédéral de 1962 (RS 748.411.1).

Remarques sur les articles 11a à 21

Dans ce chapitre, la teneur des articles 11a, 19 et 20 est nouvelle et des changements ont modifié la désignation et la numérotation des notes marginales.

Article 11a

Cette disposition correspond à une partie des engagements découlant du nouvel article 3^{bis} de la Convention de Chicago, article ratifié par le Conseil fédéral le 24 février 1986 (FF 1985 II 187) mais qui n'est pas encore entré en vigueur.

Il s'agit ici d'interdire l'utilisation abusive d'aéronefs; on a cité comme exemples, lors de la préparation du texte, l'espionnage à partir de l'espace aérien, les transports de mercenaires, les transports d'armes non autorisés et le trafic de drogue.

La disposition pénale contenue dans l'article 89a de la nouvelle loi prend aussi en compte le nouvel article 3^{bis}.

Usage de l'espace atmosphérique et mesures de sûreté

Article 12

La nouveauté de cette disposition réside dans la promulgation des prescriptions «visant à protéger la nature». Elle permettra de soumettre à des restrictions l'exploitation d'aéronefs (notamment d'hélicoptères et de planeurs de pente) dans les zones naturelles protégées et au-dessus d'elles (1^{er} al.). A l'inverse, l'audition des «cantons intéressés» avant la publication de prescriptions sera limitée à la discussion des mesures servant à prévenir des attentats sur les aérodromes (2^e al.).

Article 19

Cette disposition élargit l'actuel article 34. Son application était limitée aux vols commerciaux, car on pensait avant tout à la protection des utilisateurs de vols commerciaux touchant des territoires en guerre ou en guerre civile, ainsi qu'aux difficultés de politique extérieure qui pourraient résulter de vols commerciaux vers des territoires connaissant des tensions régionales et qui seraient susceptibles de favoriser une partie au conflit. La pratique a ensuite montré, que précisément dans de tels cas, le procédé choisi n'est pas clairement commercial, d'où l'extension du champ d'application aux vols non commerciaux et le déplacement de la disposition à cet endroit. La compétence est attribuée à l'office.

Au reste, l'explication donnée dans le message du 10 février 1971 (FF 1971 I 287) demeure valable:

... Les vols commerciaux à l'étranger peuvent être restreints par l'Office de l'air lorsque la sécurité de l'exploitation (p. ex. zones de guerre) ou des raisons politiques l'exigent. Il va de soi que les restrictions pour raison politique ne doivent pas être décrétées sans l'accord du Département politique. Les cas de grande portée seront soumis au Conseil fédéral.

Article 19a

La formation aéronautique de groupes entiers de ressortissants étrangers en provenance de régions en guerre ou en crise par des écoles d'aviation suisses a soulevé à diverses reprises des questions au cours de ces dernières années, étant donné que la formation civile peut, selon les circonstances, servir des objectifs militaires. C'est pourquoi il apparaît indiqué de ne plus se fier désormais uniquement à la compétence générale du Conseil fédéral définie à l'article 102 de la constitution, mais de donner plutôt une possibilité d'intervention à l'office, aussi pour des raisons d'urgence.

Article 20

La disposition ancre solidement l'obligation d'annoncer des incidents d'aviation particuliers dans l'intérêt de la sécurité de la navigation aérienne. De telles obligations existent déjà (voir ch. 4.1.2 de l'ordonnance sur les règles d'exploitation dans le trafic aérien commercial, RS 748.127.1). Les prescriptions d'exécution devront notamment préciser à qui s'adresse cette obligation.

Articles 21 et 22

On se borne ici à adapter les titres marginaux.

Remarques sur les articles 24 à 26c

Ce que nous proposons ici conduira à une deuxième révision de l'ordonnance du 20 août 1980 concernant les enquêtes sur les accidents d'aviation (OAA, RS 748.126.3). Les dispositions légales concernant les accidents d'aviation avaient été modifiées une première fois par le nouveau texte du 2 octobre 1959 (RO 1960 385 ss; message du 15 mai 1959, FF 1959 I 1372). Le point de révision essentiel était alors la suppression de la tâche confiée à la commission de s'exprimer sur la faute des membres de l'équipage intéressés, et l'injonction expresse demandant que les rapports d'enquête s'abstiennent d'apprécier juridiquement les états de fait constatés.

Rien de cela ne doit être changé. La modification la plus importante réside dans le fait que le deuxième niveau de la procédure, à savoir le travail de la commission, n'est plus obligatoire, mais n'a lieu que sur demande (art. 26, 2^e al.).

Comme jusqu'ici, il doit être possible de recommander au département de faire examiner plus en détail certains points par les services compétents, aux fins d'améliorer la sécurité aérienne (art. 34, 2^e al., OAA).

Enquêtes sur les accidents d'aviation

Article 24

1^{er} alinéa

L'objectif principal de l'enquête est d'améliorer la sécurité aérienne, ce qui est expressément mentionné ici. L'enquête permettra, dans l'intérêt public, d'en savoir plus pour qu'un accident semblable ne se reproduise plus.

L'objectif de la prévention correspond également à l'annexe 13 de la Convention de Chicago, qui régit les enquêtes sur les accidents au plan international et qui prévoit au chiffre 3.1 que:

L'enquête... a pour objectif fondamental la prévention de futurs accidents ou incidents. Cette activité ne vise nullement à la détermination des fautes ou des responsabilités.

En outre, le passage suivant du message relatif à la modification de 1959 de la loi reste valable:

Souvent aussi, les faits qui ressortent de l'enquête servent de fondement à d'autres procédures, en particulier à des actions pénales ou civiles intentées à la suite

d'accident, et il y a un notable intérêt public et privé à mettre, dans une certaine mesure, l'enquête au service des parties à ces procès. La complexité des rapports de causalité requiert dans nombre de cas un travail considérable de personnes au bénéfice d'une formation technique; comme elles sont relativement rares, il importe de centraliser leur emploi, déjà pour des motifs d'économie. D'autre part, le fait que les éléments de preuve sont peu nombreux et fragiles a pour conséquence que certains de ces éléments ne peuvent plus être recueillis de façon certaine, ou ne peuvent l'être qu'à grands frais, si leur importance ne s'est révélée que tardivement. Il est donc indiqué que les résultats de l'enquête, lorsqu'ils portent sur des faits décisifs, puissent être mis à la disposition d'autres procédures que la procédure d'enquête proprement dite. L'enquête sert donc aussi à préserver, pour des procédures ultérieures, les moyens de preuve menacés par l'écoulement du temps...

Dans cette procédure, on renoncera en règle générale, pour des raisons d'efficacité, à effectuer des démarches qui n'ont clairement rien à voir avec l'objectif premier de l'enquête.

Les éclaircissements qui sont nécessaires pour établir la culpabilité ou l'acquittement, ou qui servent à juger les questions de responsabilité, seront repris par la suite, le cas échéant, dans le procès pénal ou civil.

2^e alinéa

On mentionnera à titre d'exemples des exceptions à l'obligation de l'enquête que peut prévoir le Conseil fédéral, soit les accidents relevant purement du sport aérien, les accidents bénins ou les accidents intéressant des domaines marginaux de la navigation aérienne tels que l'exploitation des planeurs de pente. L'organisation actuelle a été mise en place alors qu'il se produisait 10 à 20 accidents d'aviation par an. Au cours de ces dernières années, ce nombre est passé de 80 à 120, et les enquêtes ont exigé plus d'efforts et de travail en raison de la plus grande complexité des appareils volants. Or le bureau ne peut accroître son personnel en raison du blocage des effectifs. Ce qui est prévu ici donnera une base juridique solide au nécessaire allègement.

3^e alinéa

Cette disposition se trouve déjà dans le droit en vigueur (art. 24, 2^e al.), sous une formulation quelque peu différente.

4^e alinéa

Le principe a été introduit dans le droit en vigueur par la modification de 1959; il a par la suite été relégué dans les prescriptions d'exécution (art. 2 OAA). Compte tenu de son importance, sa reprise dans le texte de loi se justifie, avec une formulation plus précise. La délimitation n'est pas toujours simple. Il peut être aussi important de connaître les prescriptions de vol, et de savoir si ces prescriptions ont été violées – que la violation ait été ou non le résultat d'une faute – pour déterminer les causes de l'accident.

5^e alinéa

Le droit de consulter le dossier, réglementé jusqu'ici par l'article 26, 5^e alinéa, est un peu élargi dans la mesure où il ne se limite plus au dossier des enquêtes

achevées. Selon le droit actuel (art. 15, 2^e al., OAA), l'autorisation de consulter le dossier (ne) pouvait être refusée (que)

- a. si des intérêts publics importants de la Confédération ou des cantons ou
- b. si des intérêts privés importants exigeaient que le secret soit gardé,
- c. aussi longtemps que cela répondait aux besoins de l'enquête ou d'une autre enquête officielle inachevée.

Un intérêt privé important pourrait être celui d'un pilote, d'un autre membre de l'équipage ou d'un membre du personnel au sol qui renonce à son droit de refuser de témoigner à condition que sa déposition soit utilisée uniquement pour servir l'objectif premier de l'enquête (et qui rend ainsi peut-être un service important à l'amélioration de la sécurité de la navigation aérienne, objectif premier de l'enquête). Cela soulève toutefois des questions complexes que nous n'aborderons pas ici.

Article 25

1^{er} et 2^e alinéas

Les dispositions correspondent au droit en vigueur, à l'exception du fait que, étant donné que la procédure à deux niveaux n'est plus obligatoire, on ne parle plus d'enquête préalable ni de rapport d'enquête préalable (voir plus loin l'art. 26, 2^e al.).

3^e alinéa

Le rapport d'enquête non contesté devient le rapport final; on obtient ainsi une désignation uniforme des rapports publiés.

Article 26

1^{er} alinéa

L'expression «commission fédérale d'enquête sur les accidents d'aéronefs» est remplacée par celle de «commission fédérale sur les accidents d'aviation». Cette commission figurait déjà dans la première version de la loi sur la navigation aérienne de 1948, mais elle avait à l'époque des tâches quelque peu différentes, et sa composition était également différente. La nouvelle désignation correspond aussi mieux à son mandat, car l'enquête proprement dite est menée par le bureau, alors que la tâche de la commission se limite pour l'essentiel à s'assurer du caractère complet et concluant du rapport de celui-ci.

Au reste, la disposition correspond à l'actuel article 26, 1^{er} alinéa, qui précisait encore, il est vrai, la composition de la commission; celle-ci est désormais laissée à l'ordonnance d'exécution.

2^e alinéa

Cette disposition constitue le principal changement: la commission n'a plus à se préoccuper de tous les cas, elle n'entre en fonction que sur demande expresse.

Nous nous rapprochons ainsi de la réglementation en vigueur dans d'autres pays. La majorité des pays membres de l'OACI disposent d'une instance particulière pour les enquêtes sur les accidents d'aviation, mais aucun Etat ne connaît, comme la Suisse, une procédure à deux niveaux applicable dans tous les cas. Dans certains

pays, il existe une autorité – appelée «Review Board» en Grande-Bretagne – à qui les intéressés peuvent faire appel pour examiner le rapport d'enquête.

Pour simplifier et accélérer la procédure, nous prévoyons une solution analogue au système britannique. La commission ne doit plus examiner l'affaire que sur demande expresse d'une personne directement intéressée ou d'une autorité intéressée. Il en résultera ainsi pour la commission une diminution de la surcharge de travail qu'elle connaît depuis quelques années.

Les personnes qui peuvent légitimement formuler une telle demande sont celles qui peuvent faire valoir un intérêt justifié pour les résultats de l'enquête, c'est-à-dire d'abord les survivants, puis les personnes qui ont été mêlées à l'accident, par exemple les membres de l'équipage, les membres du personnel au sol ou les contrôleurs de la circulation aérienne, ainsi que des personnes morales telles que les entreprises de transport aérien ou les exploitants d'aérodrome. A cela s'ajoutent les autorités désignées par le Conseil fédéral, soit avant tout l'office.

L'examen de la commission vise à déterminer le caractère complet et concluant du rapport d'enquête. Elle pourrait par exemple faire valoir que des éléments essentiels du lien de causalité manquent dans le rapport d'enquête, et que celui-ci est en ce sens incomplet; ou que la présentation du lien de causalité est incorrecte et que le rapport n'est, en ce sens, pas concluant.

La commission doit établir son propre rapport final; si toutefois, après examen des objections formulées, elle parvient à la conclusion que le rapport du bureau satisfait aux exigences d'intégralité et de pertinence, elle peut le déclarer rapport final sans le modifier.

Formellement, le rapport du bureau ne constitue pas une disposition au sens juridique du terme, et sa transmission à la commission n'est pas à proprement parler un recours, même si cela y ressemble.

Article 26a

1^{er} alinéa

La commission n'est pas un organe de recours au sens propre du terme; il n'y a donc pas d'objection à ce qu'on exclue la possibilité de contester son rapport et qu'on mette fin ainsi à la procédure.

Si le rapport est utilisé dans d'autres procédures – par exemple lors de procès civils ou pénaux –, son contenu peut être remis en discussion et apprécié librement par l'instance de décision. On peut renoncer sans dommage à la réserve formulée jusqu'ici à l'article 24, 4^e alinéa, à propos des attributions en matière de procédure civile et pénale, car elle va de soi.

2^e alinéa

Les faits sur la base desquels la procédure d'enquête peut être réouverte doivent satisfaire à trois exigences:

- ils doivent être reconnus et il faut les faire valoir dans les dix ans;
- ils doivent être nouveaux, c'est-à-dire ne pas avoir déjà été enregistrés dans la procédure précédente. Un fait n'est pas nouveau quand il figure dans le dossier

✚ de l'enquête (même s'il n'est pas expressément mentionné dans le rapport d'enquête);

- ils doivent être essentiels, c'est-à-dire propres à faire apparaître les circonstances de l'accident sous un jour nouveau.

Le refus du bureau peut être attaqué devant la commission. Celle-ci statue définitivement, et on ne peut pas plus attaquer sa décision que son rapport final.

3^e alinéa

Etant donné que la commission dispose des meilleures conditions d'appréciation, il apparaît opportun de lui confier également la compétence de statuer (définitivement) sur les recours introduits contre l'action du bureau d'enquête sur les accidents d'aéronefs et d'engins balistiques.

Article 26b

1^{er} alinéa

La disposition est nouvelle, mais elle n'apporte matériellement rien de neuf; les dispositions législatives actuelles doivent également être concrétisées dans l'ordonnance concernant les enquêtes sur les accidents d'aviation.

2^e alinéa

La disposition en vigueur jusqu'ici à l'article 24, 3^e alinéa, sur l'application par analogie des prescriptions de la procédure pénale fédérale est remplacée par une habilitation expresse et claire à prévoir également des mesures d'enquête drastiques telles que les perquisitions et les séquestres.

3^e alinéa

Malgré l'éclaircissement donné au 2^e alinéa, une référence générale aux prescriptions de la procédure pénale fédérale demeure opportune.

4^e alinéa

Cette disposition concerne l'objectif accessoire de l'enquête, qui est d'être utile également, le cas échéant, à d'autres procédures par la mise à disposition des pièces. Le Conseil fédéral prévoira ici des restrictions offrant la garantie que l'objectif de l'enquête n'est pas mis en danger.

Article 26c

Le contenu de cet article correspond à la réglementation existante (art. 44 OAA).

1^{er} alinéa

Le droit en vigueur présuppose une condamnation judiciaire passée en force de chose jugée. Dans la présente version, un recours est également possible en l'absence d'un tel jugement, pour autant qu'il existe une disposition correspondante d'une autorité administrative ayant force de chose jugée.

C'est au département qu'il appartient de faire valoir le recours.

2^e alinéa

La disposition éclaircit une situation qui a parfois donné lieu à des doutes.

Les frais d'enlèvement – notamment en haute montagne ou dans les lacs – peuvent être extrêmement élevés. Il est justifié de les mettre à la charge de l'exploitant, qui peut conclure une assurance à cette fin. Certes, on ne peut souvent pas attendre que l'exploitant se manifeste. Etant donné que, surtout en haute montagne, le moindre retard peut aggraver le risque de changement de temps ou d'avalanche, l'enquêteur doit pouvoir ordonner les mesures nécessaires sans devoir d'abord découvrir et contacter l'exploitant ou ses ayants droit.

3^e alinéa

On se réfère ici à la phase finale de l'accident, lors de laquelle l'aéronef s'écrase, même si l'accident proprement dit, par exemple la collision avec un autre avion, s'est produite dans l'air et que ce ne sont plus que des débris qui tombent du ciel.

4^e alinéa

Cette disposition ne s'applique – en tant qu'exception à la disposition générale du 1^{er} alinéa – qu'à la procédure devant la commission. Elle prévoit avant tout de soumettre à des taxes la requête de procédure présentée par des particuliers; naturellement, on différenciera selon les cas.

Article 27

Du fait de l'insertion des nouvelles dispositions précédentes, le numéro du titre marginal doit être modifié (IX au lieu de VII). Comme nous l'avons exposé dans notre information sur les résultats de la procédure préalable (ch. 12), nous estimons inopportun de formuler à l'heure actuelle des propositions de modification du chapitre sur la navigation aérienne commerciale.

Article 34

Cette disposition peut être abrogée; elle est remplacée par la nouvelle prescription sur les vols à l'étranger, plus détaillée, figurant à l'article 19.

Infrastructure

Article 37

Le 3^e alinéa est abrogé, étant donné que cette disposition (audition des cantons et des communes) figure désormais aux nouveaux articles 37a et 37b.

Le titre marginal subit une adaptation rédactionnelle correspondant à la nouvelle présentation.

Article 37a

1^{er} alinéa

Pour les aérodromes publics, c'est-à-dire les aéroports, la réglementation des autorisations est reprise du droit ferroviaire; de ce fait, elle repose sur la compétence exclusive de la Confédération. Les inconvénients suscités jusqu'ici par les différentes procédures d'autorisation (Confédération, canton, commune) – chevauchements d'efforts, impossibilité de saisir l'ensemble des questions, pro-

blèmes de délimitation des compétences et diversité des voies de recours – sont éliminés pour faire place à une procédure d'autorisation unique et coordonnée. Cela répond tout à fait à l'exigence, formulée avec toujours plus de véhémence, de procédures d'autorisation simples et à nouveau saisissables, sans qu'il soit porté atteinte à l'intérêt de la protection juridique des intéressés (cf. à ce propos p. ex. le postulat Delalay du 11 juin 1991).

2^e alinéa

La coordination avec la procédure selon le droit fédéral est ainsi garantie.

3^e et 4^e alinéas

Ces dispositions assurent que, malgré la compétence exclusive de la Confédération, les intéressés, et en particulier les cantons et les communes, bénéficient d'un droit raisonnable de regard et de participation.

5^e alinéa

Les installations qui ne servent pas principalement à l'exploitation de l'aérodrome demeurent soumises, comme précédemment, au droit cantonal concernant les autorisations de construction. Il faut toutefois garantir que les aspects de la sécurité de la navigation aérienne soient pris en considération.

Article 37b

1^{er} alinéa

Pour les autres aérodromes (champs d'aviation), l'obtention d'une autorisation de construire complémentaire selon le droit cantonal est certes conservée (cf. 5^e al.), mais comme il faut garantir une politique de la navigation aérienne et des aérodromes uniforme dans toute la Suisse et éviter les chevauchements inutiles ou inadmissibles, c'est à la Confédération et à elle seule de juger les aspects essentiels et d'en décider. On renforce ainsi sa compétence dans le domaine de la navigation aérienne telle qu'elle est affirmée à l'article 37^{ter} de la constitution.

2^e, 3^e et 4^e alinéas

Cf. les remarques sur l'article 37a.

5^e alinéa

On traitera les questions relevant de la police des constructions au sens étroit du terme, par exemple la police du feu, la protection des eaux, les distances entre les bâtiments, leur forme, etc., dans la procédure cantonale.

6^e alinéa

Cf. le commentaire de l'article 37a, 5^e alinéa.

Article 39

1^{er} alinéa

L'approbation de l'office, nécessaire jusqu'ici et dont la préparation était liée à un travail administratif non négligeable, disparaît. Elle est remplacée par une simple

surveillance qui devrait intervenir, le cas échéant, en cas d'arbitraire ou de violation de prescriptions internationales. Les tarifs ne doivent pas non plus être obligatoirement uniformes (pas même pour les trois aéroports nationaux); des différences peuvent apparaître tout à fait justifiées, par exemple dans le souci de sauvegarder la rentabilité propre.

2^e alinéa

La perception de taxes d'atterrissage qui sont fonction du bruit émis sont l'une des mesures par lesquelles on entend encourager l'acquisition d'appareils moins bruyants. Les aéroports de Genève et de Zurich ont commencé à pratiquer un tel échelonnement en 1980. Il est souhaitable de rendre ce principe applicable de manière générale et de l'étendre aux émissions de substances nocives (éventuellement en incluant le CO₂), toujours à condition que des données sûres en attestent la nécessité de l'échelonnement.

Les tarifs des aéroports faisaient entre autres l'objet de la motion du conseiller aux Etats Stucki, motion qui fut transformée en un postulat le 30 septembre 1982. Nous prenons position à ce sujet dans le commentaire de l'article 101.

Article 40

1^{er} alinéa

Il reprend la disposition de la compétence qui se trouvait précédemment à l'article 40, 1^{er} alinéa. L'énumération des différents domaines d'activités peut figurer dans les prescriptions d'exécution. Cette disposition constitue également une base juridique suffisante pour déléguer des tâches de navigation aérienne aux organes militaires en dehors du cas stratégique normal.

2^e alinéa

Il constitue la base juridique dont a besoin SWISSCONTROL, Société anonyme suisse pour les services de la navigation aérienne (dont les tâches étaient assumées précédemment par Radio Suisse SA).

La commission de gestion du Conseil national a étudié de manière approfondie les questions touchant ce domaine, et elle a exposé son avis dans un rapport daté du 25 janvier 1989 (FF 1989 II 343 ss). Elle a notamment contesté la constitutionnalité de la solution choisie; selon elle, le fait que l'Etat accomplisse des tâches de police – comme c'est le cas ici – selon un système de droit privé était inadmissible. A sa demande, la question a été une nouvelle fois examinée par le professeur Thomas Fleiner, expert indépendant, qui, dans son avis consultatif d'avril 1990, a conclu ainsi:

«Le fait de confier des tâches publiques à des privés est parfaitement admissible du point de vue du droit constitutionnel. Il n'y a pas besoin pour cela de base de droit constitutionnel particulière.

Cela s'applique également à la remise de tâches de police, dans la mesure où les intérêts publics sont mieux servis par cette forme d'organisation. Dans le domaine de la navigation aérienne également, on exige de la souplesse, de l'amabilité à l'égard de la clientèle et une réflexion prospective, inspirée d'esprit d'entreprise. De plus, le rapport de droit entre la Confédération et Swisscontrol est conçu de telle manière que l'usage abusif de pouvoirs souverains au profit d'intérêts privés est exclu.»

¶ Dans le cas particulier, l'expert faisait remarquer:

- que Swisscontrol exerce également les fonctions de «police de la circulation» aérienne, et qu'il s'agit donc en partie d'une tâche souveraine;
- que la délégation de tâches publiques à des privés n'est pas un fait nouveau pour l'Etat fédéral suisse ni pour la législation suisse;
- que selon les principes généraux du droit administratif suisse, il n'est pas interdit à une collectivité de confier des tâches publiques à une personne morale de droit privé, dans la mesure où il existe une base légale et où les droits démocratiques d'intervention, d'une part, et la protection juridique, de l'autre, sont garantis;
- qu'une partie de la doctrine estime qu'une telle délégation n'est admissible que s'il existe une base de droit constitutionnel explicite, mais que la pratique, à juste titre, ne va pas dans le sens de cette interprétation étroite de la constitution: si la Confédération est compétente, selon la constitution, pour prendre en charge une tâche déterminée, il appartient au législateur ou à l'exécutif de décider par quels moyens et comment la tâche pourra être accomplie au mieux;
- enfin que le droit actuel ne donne pas de base légale formelle à la délégation du service de la navigation aérienne à une personne morale de droit privé, mais que le vide légal existant est comblé par le droit coutumier; toutefois, la révision de la loi sur la navigation aérienne devrait être l'occasion de créer une base légale formelle et de légitimer par là le statut juridique existant.

La commission de gestion, après un entretien avec l'expert, maintient ses objections. Elle se sent confirmée en ce sens par l'évolution intervenue en République fédérale d'Allemagne, où le président de la République a refusé d'approuver une loi sur la privatisation de l'établissement fédéral de la navigation aérienne pour des raisons de droit constitutionnel, ce qui exige maintenant une modification de la loi fondamentale de la RFA.

A propos de ce qui s'est passé en Allemagne, il importe de noter qu'on est d'accord sur le caractère souhaitable de la privatisation et qu'on fait valoir à cela les mêmes raisons qui ont poussé naguère à confier le service de la navigation aérienne à une organisation de droit privé (Radio Suisse SA) et qui parlent en faveur du maintien de cette solution (Swisscontrol). Il semble en outre qu'en Allemagne les hésitations formulées au niveau du droit constitutionnel cachent manifestement aussi de puissants intérêts des syndicats des fonctionnaires.

L'idée selon laquelle la délégation de tâches étatiques à une personne morale de droit privé ne serait possible que sur la base d'une disposition constitutionnelle explicite est défendable, mais l'idée opposée l'est tout autant, comme l'a montré l'expertise du professeur Fleiner. Elle est à la base du présent projet, et nous nous y tenons.

Si on voulait en décider autrement, il faudrait soit entreprendre une révision de la constitution, soit transformer Swisscontrol en une organisation de droit public, ce qui impliquerait l'abandon partiel des avantages visés et acquis par la forme juridique actuelle.

Depuis sa création le 1^{er} décembre 1987, Swisscontrol travaille d'arrache-pied et avec succès, grâce à un personnel bien motivé. Une décision allant dans le sens de

la commission de gestion rouvrirait, quelle que soit la variante choisie, une période d'incertitude dont il est difficile d'estimer la durée, avec des conséquences internes tout à fait indésirables.

En confirmant la forme juridique actuelle, on veut promouvoir également l'autonomie financière de Swisscontrol, de manière à renforcer la responsabilité propre et l'efficacité de l'entreprise.

3^e alinéa

Il établit l'exemption d'imposition pour la Société suisse pour les services de la navigation aérienne, laquelle est investie de tâches publiques et est contrôlée par la Confédération.

4^e alinéa

Il reprend dans la loi la possibilité jusqu'ici contenue indirectement au niveau de l'ordonnance. Avec l'autorisation obligatoire, on veille à garantir une qualité uniforme. Jusqu'ici en effet, le service de la navigation aérienne assuré sur certains aérodromes par l'exploitant de l'aérodrome (service du contrôle de la circulation sur l'aérodrome) était considéré comme une partie de l'exploitation générale de l'aérodrome, ce qui n'est objectivement pas justifié.

5^e alinéa

Il remplace l'actuel article 40, 2^e alinéa, qui prescrit le principe de la réunion des services civils et militaires de la navigation aérienne et, ce faisant, dépasse les limites de ce qui est judicieux et nécessaire au niveau de l'exploitation et de la technique.

6^e alinéa

Les services suisses de la navigation aérienne travaillent depuis toujours en accord avec leurs partenaires étrangers au-delà des frontières nationales; la même chose vaut à Bâle pour l'activité des services français de la navigation aérienne, et au Tessin pour celle des services italiens.

Cette disposition devrait créer une base juridique plus claire en vue de cette collaboration. Les accords correspondants sont de la compétence de l'office, conformément à l'article 3b.

Article 40a

Ce qui a été dit à propos des compétences, dans le souci d'éviter les chevauchements et les retards dans l'octroi des autorisations de construction pour les aérodromes publics (cf. remarques sur l'art. 37a), s'applique plus encore à la procédure d'autorisation des installations de navigation aérienne. On touche là directement à la sécurité de l'exploitation!

L'histoire malheureuse du radiophare tournant de Trasadingen illustre de manière impressionnante la manière dont les chevauchements de procédures juxtaposées, dotées d'instances de recours diverses, exercent leurs effets dans la pratique.

Alors qu'on voulait effectuer la rénovation technique de ce radiophare important pour la navigation aérienne en général et l'aéroport de Zurich en particulier, plus de dix ans se sont écoulés entre le moment où la demande de construction a été présentée et celui où on a obtenu les autorisations de construire ayant force de chose jugée. Pendant ces dix années, la commune intéressée, le Conseil d'Etat, le tribunal administratif, le tribunal cantonal, le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral se sont penchés sur le cas dans le cadre de procédures de recours! Notez bien qu'il ne s'agissait pas là d'une nouvelle installation, mais du simple remplacement d'une installation existante. Du point de vue de la sécurité d'exploitation, une situation intolérable.

Article 40b

La disposition correspond à l'actuel article 50, 2^e alinéa, avec la précision suivante: la société anonyme d'économie mixte se voit également accorder le droit d'user gratuitement de la propriété de tiers.

Article 42

5^e alinéa

Selon le 1^{er} alinéa, lettre b, de cet article, nous sommes habilités à prescrire par voie d'ordonnance «que des bâtiments ne peuvent plus être utilisés ou élevés dans un rayon déterminé autour d'aérodromes publics que si leur genre de construction et leur destination sont compatibles avec les inconvénients causés par le bruit des aéronefs (zones de bruit)».

Nous avons fait usage de cette habilitation en édictant des dispositions correspondantes dans l'ordonnance sur la navigation aérienne (art. 56, 61 à 68; cf. aussi les ordonnances du département du 23 novembre 1973 concernant les zones de bruit des aéroports de Bâle-Mulhouse, Genève-Cointrin et Zurich, *RS 748.134.2*, et du 9 mars 1984 concernant les zones de bruit des aérodromes régionaux exploités en vertu d'une concession, *RS 748.134.3*). Il existe aujourd'hui au proche voisinage de tous les aérodromes nationaux et régionaux des zones de bruit ayant force de chose jugée. D'ici quelques années, elles seront remplacées par des cadastres de bruit, conformément à la législation sur la protection de l'environnement. Toutefois, les bases juridiques de leur mise en place n'existent que pour les aérodromes régionaux (cf. art. 36 ss et annexe 5 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986, *RS 814.41*). Pour les aérodromes régionaux, les travaux préparatoires sont en cours; ils constitueront la base d'une nouvelle annexe de l'ordonnance sur la protection contre le bruit.

Nous abrogerons les dispositions mentionnées de l'ordonnance sur la navigation aérienne dès que toutes les conditions préalables au remplacement des zones de bruit par les cadastres de bruit seront remplies. Jusque-là, l'article 42, 5^e alinéa, établit clairement que les dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement relatives au bruit priment sur celles de la législation sur la navigation aérienne.

Article 48

1^{er} alinéa

Il rassemble, sous une forme condensée, le contenu des deux alinéas de l'article actuel. Sa nouveauté réside dans l'introduction d'une des bases de l'indépendance financière de la société assurant le service de la navigation aérienne.

2^e alinéa

D'une part, il répète simplement une compétence déjà existante (droit du Conseil fédéral de percevoir des émoluments, art. 3); de l'autre, il est la suite logique de ce qui a été dit à propos du 1^{er} alinéa.

3^e alinéa

On consigne ici certains principes à prendre en compte lors de la fixation des émoluments. Il doit apparaître ainsi tout particulièrement que les services de la navigation aérienne assurés ici et là par différents organes et avec différentes structures de coûts font néanmoins partie d'un système uniforme pour tout le territoire suisse. Pour la fixation des émoluments, ce sont donc les frais globaux qui doivent être déterminants («compte de la sécurité aérienne suisse»).

4^e alinéa

Swisscontrol assure un service public. Si elle devient financièrement indépendante, elle sera habilitée à percevoir des émoluments. Pour que les choses se passent de manière appropriée, il convient de prévoir que les tarifs des émoluments seront soumis à l'approbation du département.

Article 50

Le 1^{er} alinéa actuel devient un article en soi. La prescription du 2^e alinéa se trouve désormais à l'article 40b.

Aéronefs

Article 51

1^{er} alinéa

Sans changement.

2^e alinéa

- Lettre a: analogue à l'actuel 2^e alinéa
- Lettre b: elle donne au Conseil fédéral la compétence de déterminer les aéronefs de catégories spéciales auxquels des règles particulières s'appliquent au sens de l'article 108. Selon le présent article 108, nous pouvons déjà le faire pour les aéronefs privés sans moteur, ce qui allège considérablement la charge de l'office, notamment depuis qu'on applique cette disposition aux planeurs de pente (entre autres sur la base de la suppression de l'obligation d'inscription au registre matricule et de contrôle de la navigabilité). Tels que sont formulés l'article premier, 2^e alinéa, et l'article 108, 1^{er} alinéa, lettres b à d, on peut maintenant soumettre aussi à des règles particulières des aéronefs à moteur des catégories spéciales.

3^e alinéa

En appliquant les règles particulières susmentionnées, on allège la charge de l'office, on permet aux cantons d'agir, eux qui, jusqu'à présent, ne pouvaient le faire en raison de la limitation de la notion d'aéronefs aux appareils avec occupants. La compétence des cantons est donc confirmée d'une autre manière et directement ancrée dans la loi. Cette disposition couvre le domaine de la protection de l'environnement, mais aussi la diminution du danger que courent les personnes et les biens au sol. Cette délégation portera avant tout sur les modèles réduits. Grâce à elle, l'office et le département (en tant qu'instance de recours) seront notamment libérés de la tâche de s'occuper des litiges locaux causés par le bruit des modèles réduits. Toutefois, vu la définition de l'aéronef que nous souhaitons (art. 1^{er}, 2^e al.), la responsabilité civile causale des dommages provoqués par les modèles réduits à la surface terrestre demeure la même que pour les autres aéronefs, conformément au postulat de la commission de gestion. L'article 64, qui prévoit que le dommage causé par un aéronef en vol aux personnes et aux biens qui se trouvent au sol donne droit à réparation contre l'exploitant de l'aéronef, est donc applicable.

Cette réglementation ne constitue pas une remise du pouvoir d'exécution aux cantons, mais une exception au principe du caractère intégral de la législation fédérale (cf. Fleiner/Giacometti, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 1949/76, p. 99; Häfelin/Haller, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 2^e éd., 1988, p. 91 ss, n° 296 ss). C'est aux cantons qu'il appartient de décider s'ils exercent cette compétence et comment (cf. également les commentaires des art. 1^{er}, 2 et 108).

Remarques sur les articles 53 et 54

La Convention de Chicago laisse au droit national le soin de déterminer les conditions d'immatriculation des aéronefs; elle exclut uniquement l'immatriculation dans plusieurs Etats. Nos prescriptions sur la navigation aérienne sont plutôt sévères si on les compare à celles des autres pays.

Or l'environnement économique de la navigation aérienne commerciale a changé sur un point essentiel, à savoir l'utilisation croissante d'aéronefs qui n'appartiennent pas aux entreprises de transport aérien mais qui leur sont loués sur la base de contrats de location, sous la forme particulière du leasing. Ce système présente des avantages considérables pour le renouvellement et l'extension d'une flotte. Aux Etats-Unis, de grandes entreprises de leasing se sont développées, elles investissent des milliards de dollars dans l'acquisition d'avions de transport, qui font ensuite l'objet de contrats de leasing avec des entreprises assurant des lignes régulières ou non. Nos entreprises suisses s'intéressent elles aussi à cette possibilité, qui constitue un atout majeur face à la concurrence internationale croissante.

C'est aussi en raison de considérations touchant le régime légal de la concurrence que la commission des cartels s'est prononcée en faveur d'un large assouplissement des limitations prescrites jusqu'ici aux articles 53 et 54.

Article 53

La version actuelle comprend des prescriptions très strictes sur les membres des associations et leurs comités; les sociétés commerciales ou coopératives ne doivent pas être trop influencées par des intérêts étrangers, et l'autorisation d'exceptions en faveur de sociétés commerciales ou coopératives existantes n'est accordée que dans des cas particuliers.

Etant donné que, dans les années à venir, les prescriptions de la Communauté européenne et nos relations avec elle pourraient être d'une grande importance pour les questions dont il s'agit ici, nous estimons opportun d'autoriser le Conseil fédéral à fixer les conditions d'inscription au registre matricule des aéronefs plutôt que d'inscrire une réglementation matérielle dans la loi. L'évolution du trafic aérien international nous indiquera en temps voulu s'il faut, le cas échéant, modifier les dispositions actuelles de l'ordonnance sur la navigation aérienne (art. 5 et 116 concernant les sociétés commerciales et coopératives, art. 6 concernant les associations), et si oui, de quelle manière.

Article 54

Pour cet article, la même remarque s'applique que pour l'article 53 en ce qui concerne la Communauté européenne. C'est pourquoi les conditions d'inscription d'aéronefs qui sont la propriété d'étrangers doivent également être fixées par le Conseil fédéral et, le cas échéant, adaptées aux prescriptions de la Communauté. Dans l'avenir immédiat, on prévoit d'ancrer le contenu actuel de l'article 54 dans l'ordonnance sur la navigation aérienne sans en changer le fond.

Article 56

Le certificat d'admission à la circulation est supprimé. Cette mesure de rationalisation administrative (1^{er} al., let. d, et 3^e al.) nous met au diapason des autres pays européens.

Outre l'émission de bruit, on se réfère également à l'émission de substances nocives des aéronefs à moteur; un certificat de bruit et d'émission de substances nocives sera établi (1^{er} al., let. c).

Article 57

1^{er} alinéa

La disposition actuelle est élargie comme il suit:

Elle couvre l'exploitation et l'entretien des aéronefs, mais aussi leur construction. Dans la pratique, cela entrera moins en ligne de compte pour les aéronefs entiers que pour les parties d'aéronefs, et moins par des prescriptions établies dans le cadre national que par la reprise de prescriptions étrangères.

Dans ces prescriptions, il conviendra notamment de veiller à ce que les aéronefs, même après la suppression des dispositions sur le certificat d'admission à la circulation, ne puissent être exploités sans autorisation de bruit ni sans garantie des prétentions en responsabilité civile.

2^e alinéa

On établit ici clairement que la compétence du département s'étend également aux prescriptions sur la construction de certaines parties d'aéronefs.

3^e alinéa

On crée une base légale claire, qui manquait jusqu'ici.

Article 58

Le champ d'application des prescriptions sur la navigabilité et l'émission de bruit formulées aux 1^{er} et 2^e alinéas est étendu à l'émission de substances nocives. Pour les avions gros porteurs, il existe aujourd'hui déjà des normes et des recommandations de l'OACI; elles ne seront applicables aux aéronefs plus petits que lorsque des valeurs limites et des méthodes de mesure auront été mises au point, ce qui prendra encore quelque temps.

Remarques sur les articles 74 à 79

Le présent projet apporte peu de changements aux dispositions sur la responsabilité civile en vigueur. A vrai dire, les milieux de la navigation aérienne avaient formulé deux demandes qui allaient beaucoup plus loin:

- L'une concernait la responsabilité des exploitants d'aérodrome pour les dommages causés par l'état ou l'exploitation de l'aérodrome aux avions, à leur fret, ainsi qu'à leurs propriétaires, à leurs exploitants ou à leurs occupants, et elle allait dans le sens d'une réglementation analogue à celle de la responsabilité civile du transporteur aérien, avec une limitation de la somme.
- Outre des questions particulières, le postulat soulevait aussi des questions essentielles qu'il serait sans doute plus opportun d'aborder dans le cadre de la révision (prévue) de l'ensemble du droit suisse de la responsabilité civile.
- L'autre concernait la canalisation de toutes les prétentions d'un voyageur lésé (ou de ses survivants) ou encore d'un expéditeur de fret à l'égard du transporteur aérien dont la responsabilité civile était limitée à une somme déterminée, à l'exclusion de toutes les prétentions à l'encontre de tiers (tels que le constructeur de l'aéronef, l'exploitant de l'aérodrome ou le service de la navigation aérienne). Le jour où le protocole additionnel n° 3 de Montréal entrera en vigueur (voir le message du 22 octobre 1986, FF 1986 III 769), la demande perdra beaucoup de son poids puisque le protocole additionnel prévoit la responsabilité causale du transporteur aérien pour le dommage attesté jusqu'à une somme limite élevée, à vrai dire absolue. Ainsi - et avec l'assurance obligatoire désormais prévue -, la totalité du dommage sera couverte dans de nombreux cas. Les deux demandes, en soi compréhensibles et dignes d'attention, ont été provisoirement mises de côté avec l'approbation de la majorité de la commission de la navigation aérienne.

Un relèvement de la limite de la responsabilité, qui est de 72 500 francs, avait aussi été suggéré dans le postulat du Conseil national du 21 juin 1985 (ce postulat s'appuyait sur une motion du conseiller national Moritz Leuenberger), en même temps que le remplacement du délai de péremption de deux ans, repris du système de Varsovie, par les délais généraux de prescription du code des obligations.

Dans notre réponse à la motion, nous avons dit qu'on avait imposé aux entreprises suisses une somme de garantie de 200 000 francs depuis le 1^{er} janvier 1983. Par ailleurs, le protocole additionnel n° 3 de Montréal introduit une responsabilité essentiellement objective, indépendante de la faute, et relève la somme de garantie à 100 000 DTS (droits de tirage spéciaux), ce qui correspondait à 202 900 francs à la date du 29 août 1991. Le protocole a été approuvé par l'Assemblée fédérale et ratifié par nous le 9 décembre 1987; mais il n'entrera en vigueur qu'une fois ratifié par onze autres états.

Les nouvelles dispositions vont dans le sens du postulat. L'assurance obligatoire prévue à l'article 76a améliore encore la position des lésés.

Pourtant, le délai de péremption de deux ans constitue sans doute l'un des fondements du système de Varsovie au sens de l'article 75, 1^{er} alinéa. Indépendamment de cela, il faut songer que, dans la circulation aérienne suisse, plus des deux tiers de tous les contrats de transport sont soumis au droit international et qu'il n'apparaît pas indiqué de créer des variantes supplémentaires dans le droit national sans raisons impérieuses.

De ce fait, le postulat du Conseil national peut être classé. Mais la question du délai de péremption devra être reprise lors de la prochaine révision du droit de la responsabilité civile, et cet examen pourra alors porter aussi sur d'autres dispositions de la loi sur la navigation aérienne.

Responsabilité civile envers les tiers

Article 74

1^{er} alinéa

Le libellé actuel de l'article devient le 1^{er} alinéa.

2^e alinéa

On prend en compte de cette manière des aéronefs tels que les planeurs de pente (deltas et parapentes), qui ne sont pas inscrits au registre matricule mais dont l'exploitation peut néanmoins mettre en danger des tiers au sol. Selon l'Office fédéral de la justice, la base légale de l'obligation de la garantie de la responsabilité civile envers les tiers fait précisément défaut pour ces catégories.

3^e alinéa

La disposition couvre deux cas:

- les aéronefs non assurés: il peut s'agir également ici de gros dommages qui, par exemple, sont causés par la chute d'un aéronef étranger dont il apparaît par la suite que l'exploitant n'était pas assuré en matière de responsabilité civile;
- les aéronefs inconnus: on peut donner comme exemples la provocation d'un dommage de bruit unique, ou un dommage causé par un effet de turbulence au sol ou par un bloc de glace tombant d'une altitude très élevée.

La réalisation ne sera pas simple; avant qu'on puisse faire usage de cette disposition facultative, il faudra éclaircir des questions économiques difficiles et des problèmes d'assurance.

Droit de transport aérien

Article 75

5^e alinéa

La disposition repose sur des modifications essentielles du système de la Convention de Varsovie:

- L'article 22, 1^{er} alinéa, amendé à La Haye en 1955 (RS 13 653; RO 1963 663), offre aux parties au contrat de transport la possibilité de relever, par une convention spéciale, les limites de la responsabilité fixées dans l'accord.
- Cette disposition a été supprimée (avec un effet juridiquement douteux) en 1971 dans le protocole de Guatemala, dont le contenu a été intégralement repris en 1975 dans le protocole n° 3 de Montréal, et les nouvelles limites de la responsabilité pour les dommages corporels ont été rendues infranchissables. En compensation, un nouvel article 35A donnait aux Etats contractants la possibilité de créer des systèmes d'assurance complémentaires. Un système de ce genre, qui vise à réaliser une couverture complète des dommages, est en préparation aux Etats-Unis d'Amérique. Les possibilités données par l'article 35A sont également à l'étude dans différents Etats européens.

La présente disposition crée, dans la perspective de l'entrée en vigueur du protocole n° 3, une base juridique à l'introduction d'un tel système en Suisse. On pourrait ainsi, notamment, créer un contrepoids au fait, non dénué d'inconvénients, que les limites de la responsabilité qui ont été considérablement relevées à Guatemala sont également applicables en cas de faute grave. Dans la pratique, il faudra examiner la possibilité d'édifier, le cas échéant, un tel système en coordination avec d'autres Etats européens.

Article 76a

1^{er} alinéa

Par cette disposition, les obligations imposées jusqu'ici aux entreprises suisses du trafic aérien par les articles 104, chiffre 1, lettre 1, et 117a de l'ordonnance sur la navigation aérienne sont remplacées par l'obligation légale de s'assurer.

Les sommes d'assurance à prescrire ne seront certainement pas inférieures aux sommes limites applicables à la responsabilité civile; mais elles ne couvriront pas obligatoirement toutes les prétentions en cas de responsabilité illimitée.

2^e alinéa

On peut partir de l'idée que, sur la base de cette disposition facultative, les sommes que l'on prévoira pour les entreprises étrangères du trafic aérien ne seront pas plus élevées que celles qui seront imposées aux entreprises suisses conformément au 1^{er} alinéa.

Dispositions communes sur la responsabilité civile

Article 77

L'actuel article 77, 1^{er} alinéa, renvoie encore à la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (RS 8 281), qui a été remplacée par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20).

Infractions

Article 89a

En faisant figurer ces éléments constitutifs d'infraction dans la disposition, nous répondons à une autre obligation découlant du nouvel article 3^{bis}, lettre c, de la Convention de Chicago (voir plus haut l'art. 11a).

L'article 4, 2^e alinéa, du code pénal suisse (CP, RS 311.0) auquel se réfère le 2^e alinéa a la teneur suivante:

«Si, à raison de cette infraction, l'auteur a subi, totalement ou partiellement, une peine à l'étranger, le juge suisse imputera la peine subie sur la peine à prononcer.»

Article 91

Le chiffre 2 prévoyait jusqu'ici, pour les cas de très peu de gravité, la possibilité de donner un avertissement. Celui-ci revêtait de ce fait un caractère très formel et appelait l'octroi de voies de recours, alors qu'il ne constituait pas une peine.

Il faut préférer la version selon laquelle on peut renoncer à infliger une peine, dans la mesure où cela facilite un traitement rationnel des cas bénins.

Champ d'application et poursuite pénale

Article 97^{bis}

Le long article 97^{bis} a été introduit par la modification du 24 juin 1977 (RO 1977 2110/2115 – FF 1976 III 1267); il reprenait les éléments de fait de la Convention de Montréal (convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile) du 23 septembre 1971 (RO 1978 462). Cette convention a été complétée le 24 février 1988 par un protocole contenant des dispositions sur les attentats contre les aéroports, qui est entré en vigueur en Suisse le 8 novembre 1990 (RO 1990 1934).

Dans l'intervalle, le code pénal a été complété, le 17 décembre 1982, par l'article 6^{bis} concernant les crimes ou les délits que la Confédération s'est engagée à poursuivre en vertu d'un traité international (RO 1983 543; FF 1982 II 1).

On prend ainsi en compte les éléments de fait de la convention de 1971 et du protocole de 1988, et on peut renoncer à l'article 97^{bis} (et à son complément). Les questions d'extradition qui y sont liées sont couvertes par la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (RS 351.1).

Remarques sur les articles 101 à 103d

La troisième partie de la loi actuelle sur la navigation aérienne contenait à l'origine, sous le titre «Développement de la navigation aérienne», des dispositions sur

- les prestations de la Confédération à l'installation et à l'agrandissement d'aéroports;
- les subventions et les prêts de la Confédération aux aéroports et aux lignes aériennes, ainsi que la formation du personnel aéronautique;
- la participation de la Confédération à des entreprises exploitant des aéroports et à des entreprises de transport aérien;
- le statut juridique de Swissair et la participation financière publique à celle-ci.

Par la loi fédérale du 14 décembre 1984 relative aux mesures d'économie (RS 611.02, ch. I 62), seuls les prêts aux entreprises exploitant des aérodromes sont demeurés admis, et encore pour une période transitoire allant jusqu'à la fin de 1990; le champ d'application de l'article 101 a été limité aux subventions à des lignes aériennes régulières et à la formation.

Le présent projet prévoit en résumé:

- la réintroduction d'une possibilité limitée de soutenir financièrement les aérodromes;
- des dispositions sur la formation et le perfectionnement aéronautiques, et sur l'Ecole suisse d'aviation de transport (ESAT).

On inscrit ainsi dans le cadre de la loi des dispositions demandées par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 concernant les mesures à prendre pour encourager la formation des jeunes pilotes et des grenadiers parachutistes (RS 748.221.1 et FF 1991 III 1313). L'origine de cet arrêté fédéral remonte à l'année 1958. Tant l'Aéro-Club de Suisse pour l'instruction préparatoire que l'Ecole d'aviation de transport confiée à Swissair ont fait leurs preuves depuis plus de 30 ans.

Développement de la navigation aérienne

Article 101

On biffe ici le 1^{er} alinéa, lettre b. Les dispositions sur les subventions à la formation figurent désormais aux articles 103a à 103d.

La lettre a demeure. Elle prévoit que la Confédération peut allouer des subventions ou des prêts pour l'exploitation de lignes aériennes régulières. Il n'a pas été fait usage jusqu'ici de cette disposition.

Article 101a

1^{er} alinéa

L'arrêté fédéral du 22 juin 1945 (RS 7 738; RO 1957 321) sur le développement des aérodromes civils assurait des subventions fédérales de 30 à 35 pour cent des coûts de construction. L'agrandissement des trois aéroports nationaux de Bâle-Mulhouse, de Genève-Cointrin et de Zurich a été réalisé ainsi en plusieurs étapes, avec des subventions fédérales que atteignaient à la fin de 1988 un total de 639 millions de francs.

La loi fédérale du 14 décembre 1984 relative aux mesures d'économie a abrogé l'arrêté fédéral de 1945; l'octroi de subventions fédérales a été remplacé par celui de prêts jusqu'à concurrence de 20 pour cent des frais d'agrandissement (disposition finale de la loi du 14 décembre 1984 sur la navigation aérienne).

La présente disposition reprend ce système arrivé à terme à la fin de 1990 et elle relève la limite de 20 à 25 pour cent. L'intérêt que le pays a à poursuivre le développement se traduit par l'octroi de conditions favorables de prêt et d'amortissement. La limite de 25 pour cent n'est pas absolue; elle peut être dépassée si des raisons importantes le justifient – par exemple si le projet est clairement dans l'intérêt national mais que le financement pose des difficultés particulières. Toutefois, cela ne sera possible qu'à titre exceptionnel. Les améliorations peuvent

concerner par exemple le remplacement d'installations désuètes, mais aussi des mesures de protection de l'environnement.

2^e alinéa

Il crée la possibilité d'accorder des prêts à intérêt préférentiel pour la construction ou l'agrandissement d'aérodromes régionaux ou de places d'instruction aéronautique, et pour les indemnités à verser à la suite de restrictions de la propriété foncière. La disposition est à maints aspects plus restrictive que celle du 1^{er} alinéa:

- les prêts doivent être consentis à des taux préférentiels, mais aussi répondre aux conditions habituelles de la Confédération en ce qui concerne l'amortissement;
- la limite de 25 pour cent ne peut être dépassée, même à titre exceptionnel.

Ainsi, la motion du conseiller aux Etats Stucki, adoptée le 30 septembre 1982 en tant que postulat, peut être classée. A propos des trois vœux qui y sont exprimés – «harmoniser les compétences de la Confédération avec sa participation financière, confier aux exploitants d'aérodrome la compétence de fixer les émoluments et supprimer l'obligation d'autorisation et d'annoncer dans le domaine de la construction et* de l'exploitation» –, qu'il nous soit permis de dire en guise de conclusion ceci:

1. La Confédération n'allouera plus désormais que des prêts, mais ses organes continueront à s'occuper des aspects techniques d'un projet de construction, même s'ils s'occuperont beaucoup moins que précédemment de l'aspect financier.
2. La compétence de fixer les tarifs (appelés précédemment «taxes») incombait depuis le début aux exploitants d'aérodrome. La transformation de l'autorisation en surveillance générale (art. 39) renforce l'autonomie de ces derniers.
3. Par ailleurs, le Conseil fédéral ne maintiendra pas des autorisations non justifiées par des raisons pertinentes. Il en va de même des obligations d'annoncer.

Article 103a

L'article confirme pour l'essentiel, avec les modifications ci-après, l'organisation actuelle de l'instruction préparatoire selon l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972, dont la prorogation de dix ans a été demandée par le message du 28 août 1991 (FF 1991 III 1313):

- outre la formation, on mentionne désormais le perfectionnement;
- on mentionne expressément parmi les secteurs de la relève les instructeurs de vol, ce qui équivaut à renforcer une pratique déjà en cours et nécessaire;
- la formation et le perfectionnement sont donnés non plus exclusivement, mais «principalement» par des écoles privées;
- la direction administrative, les tâches de renseignements sur les possibilités de faire carrière dans l'aéronautique ainsi que la publicité générale ne sont plus explicitement confiées à l'Aéro-Club de Suisse. Le Conseil fédéral peut les déléguer à des organisations de navigation aérienne;
- conformément à l'évolution de la terminologie militaire, la désignation de «grenadier parachutiste» est remplacée par celle d'«éclaireur».

Article 103b

1^{er} alinéa

Il n'apporte matériellement pas de changement à l'actuel article 5, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral de 1972.

2^e alinéa

La présente disposition reprend l'essentiel de l'article premier de l'ordonnance du 22 novembre 1972 concernant l'Ecole suisse d'aviation de transport, article dans lequel les tâches et le mandat de l'école sont définis.

3^e alinéa

On ne vise pas à des modifications essentielles en ce qui concerne les points mentionnés ici.

Article 103c

Comme précédemment (art. 6, 2^e al., de l'arrêté fédéral), l'école demeure placée sous la surveillance de l'office.

Article 103d

Compte tenu de son importance et des problèmes de développement, la réglementation des relations financières entre l'école, les élèves et les entreprises de transport aérien ne doit plus incomber à l'office, mais au département (art. 7, 2^e al., de l'arrêté fédéral).

Comme pour l'instruction aéronautique préparatoire, les besoins financiers seront inscrits chaque année au budget de la Confédération (art. 7, 1^{er} al.).

Champ d'application

Article 108

Sur la base du 1^{er} alinéa, lettre b à d, pourraient être soumis à des règles spéciales non seulement, comme jusqu'à présent, les «aéronefs privés qui ne sont pas des avions à moteur» (p. ex. les planeurs de pente), mais aussi des aéronefs à moteur de catégories spéciales.

Pour ce qui est de l'application de telles règles – avant tout dans le but d'alléger la charge de l'office –, on pense à l'heure actuelle surtout aux planeurs de pente (deltas et parapentes), aux parachutes, le cas échéant à certains aéronefs sans occupants et – en cas d'abrogation de l'interdiction actuelle – aux avions ultra-légers motorisés (cf. aussi les commentaires des art. 1^{er}, 2 et 51).

Dispositions finales

Disposition finale II, chiffre 1

Les dispositions finales IV et V de la modification du 17 décembre 1971 peuvent être abrogées, de même que les dispositions finales de la modification du 14 décembre 1984. Pour la lettre b, voir le commentaire de l'article 6a, et pour la lettre c ceux des articles 103a et suivants.

Disposition finale II, chiffre 2

L'article 3, lettre c, de la loi sur le travail concernait le personnel navigant des entreprises qui consacrent la plus grande partie de leur activité aux transports aériens internationaux, ainsi que les bateliers rhénans.

Désormais, chacune des deux catégories doit bénéficier d'une disposition particulière.

Les dispositions détaillées du droit aérien valant pour le personnel des entreprises de transport aérien qui exercent l'essentiel de leurs activités en Suisse doivent aussi s'appliquer au personnel navigant.

Dispositions finales II, chiffre 3

La coordination des procédures demandée tant par le Tribunal fédéral (ATF 116 Ib 50) que par le Parlement (postulats 90.585 Portmann et 91.3168 Delalay) présuppose que toutes les autorisations et concessions fédérales pour les aérodromes et les installations de navigation aérienne soient soumises à une seule et même dernière instance de recours. Le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est la voie de droit appropriée. Confier la dernière instance au Conseil fédéral, reviendrait à réduire la protection judiciaire en matière d'autorisations spéciales (p. ex. pour les autorisations de déboiser). En outre, des contestations relatives à la construction et à l'exploitation des aérodromes tombent en partie sous le coup de l'article 6, chiffre 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit le droit à être jugé par un tribunal.

Par conséquent, les dispositions correspondantes de la loi d'organisation judiciaire concernant le recours de droit administratif doivent être adaptées. Une adaptation analogue a eu lieu dans la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (FF 1991 II 1444).

3 Conséquences

31 Conséquences financières et sur l'état du personnel

311 Sur le plan de la Confédération

Des conséquences financières peuvent découler avant tout des prêts de la Confédération aux aérodromes selon l'article 101a. En ce qui concerne les trois aéroports nationaux, la Confédération est habilitée à consentir des prêts à des conditions d'intérêt et d'amortissement préférentielles. La charge financière effective dépendra du montant des prêts, du taux d'intérêt et de la durée de l'amortissement; il est difficile d'évaluer ces trois composantes à l'avance. Pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse, il faudra prendre en compte les obligations particulières découlant de la convention franco-suisse.

En ce qui concerne la formation et le perfectionnement aéronautiques (art. 103a) et l'Ecole suisse d'aviation de transport (art. 103b à 103d), il ne faut pas s'attendre à des charges financières supplémentaires pour la Confédération ces prochaines années.

En matière d'effectif du personnel, l'application des nouvelles dispositions n'entraînera pas de besoin supplémentaire. Le projet devrait surcharger certains services et en décharger d'autres. On peut mentionner notamment l'allègement que susciteront, pour le bureau d'enquête sur les accidents d'aviation et pour la commission fédérale sur les accidents d'aviation, les simplifications proposées aux articles 24 à 26c.

La préparation des dispositions d'exécution constituera un chapitre plus lourd, qui entraînera une charge supplémentaire considérable pour l'office. Il s'agit avant tout:

- de la révision de l'ordonnance sur la navigation aérienne,
- de la révision de l'ordonnance concernant les enquêtes sur les accidents d'aviation,
- des nouvelles dispositions spéciales concernant les engins balistiques,
- de la révision des dispositions sur le transport de marchandises dangereuses,
- de l'obligation pour les transporteurs aériens de s'assurer.

312 Sur le plan des cantons et des communes

La suppression de la compétence de la Confédération pour les mesures visant à réduire la charge sur l'environnement et la mise en danger de personnes et de biens au sol par certaines catégories d'aéronefs sans occupants (en particulier les modèles réduits), ou selon les cas la possibilité de l'exercice de la compétence correspondante par les cantons, existait déjà jusqu'ici; le fait que l'article 51 donne à cela une nouvelle base juridique ne devrait constituer de charge supplémentaire pour les intéressés ni sur le plan des finances ni sur celui du personnel. La même chose vaut pour la délégation des pouvoirs de surveillance selon l'article 4, indépendamment du fait qu'il présuppose l'accord des intéressés.

La nouvelle réglementation de la compétence en matière d'autorisations de construire des aérodromes et des installations de navigation aérienne aura un effet d'allègement pour les cantons et les communes.

32 Autres conséquences

Les modifications de la loi sur la navigation aérienne proposées ont dans une très large mesure un caractère de mise à jour qui ne modifie en rien la structure de la loi. Les effets de ces modifications sont faciles à mesurer, et il ne faut pas s'attendre à des effets accessoires ou éloignés. Dans certains domaines tels que l'assouplissement des prescriptions sur la nationalité (art. 53 et 54) ou la couverture des dommages aux tiers causés par des aéronefs non assurés (art. 74, 2° al.), la situation dépendra essentiellement des dispositions d'exécution.

4 Programme de la législature

Le projet était annoncé au programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 567).

5 Relation avec le droit européen

Les dispositions du présent projet ne contiennent aucune contradiction avec le droit communautaire.

Outre la Communauté, la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC) se préoccupe activement de questions techniques et juridiques. Cela vaut pour la libéralisation du trafic aérien, mais aussi pour l'organisation des services de la navigation aérienne; à ce propos, on rappellera les décisions de la conférence des ministres du 24 avril 1990, lors de laquelle fut fixée une stratégie pour les années 90, et attribuée à Eurocontrol la tâche de la gestion centralisée des débits de trafic (notre adhésion à cette organisation est en cours, et doit avoir lieu en 1992).

Notre collaboration au sein de la CEAC va se poursuivre, notamment du fait que cet organisme offre aussi certaines possibilités d'influence indirecte sur la Communauté; le présent projet ne contient naturellement pas de dispositions s'y rapportant expressément.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Le présent projet s'appuie, comme la loi sur la navigation aérienne elle-même, sur les articles 37^{ter} et 36 de la constitution.

L'expression «Luftschiffahrt» utilisée dans la version allemande de l'article 37^{ter} pour parler de «navigation aérienne» remonte au temps où les dirigeables étaient au premier plan des considérations techniques et juridiques et où, aux côtés des ballons, ils représentaient pratiquement les seuls appareils volants.

Aujourd'hui, on compte au nombre des appareils volants, dans le champ d'application de l'article 37^{ter}, les aéronefs au sens étroit du terme, mais aussi les engins balistiques lancés dans l'atmosphère. S'y ajoutent les engins spatiaux; cela étant, on peut se demander s'il ne serait pas possible, à l'occasion, de réviser la disposition constitutionnelle et de redéfinir son champ d'application par l'expression «navigation aérienne et spatiale» (Luft- und Raumfahrt).

62 Délégation du droit de légiférer

Le projet doit, dans la mesure du possible, ne pas changer le caractère de loi cadre de la loi sur la navigation aérienne. Dans cette perspective, il est clair que le droit de légiférer doit être largement délégué.

Seule une telle délégation pourra garantir la souplesse dont a besoin la navigation aérienne, domaine soumis par excellence à l'évolution de la technique. Le projet contient des délégations du droit de légiférer au Conseil fédéral et au département.

Délégations au Conseil fédéral:

- Art. 2, 2^e al. (limitations de l'admission de certaines catégories d'aéronefs)
- Art. 2, 3^e al. (prescriptions particulières concernant les engins balistiques)
- Art. 6a (application directe d'annexes de l'OACI)

- Art. 12 (prescriptions de police)
- Art. 20 (obligation d'annoncer en cas d'incidents particuliers)
- Art. 24, 26, 26b, 26c (accidents d'aviation)
- Art. 40 (organisation du service de la navigation aérienne)
- Art. 42, 5^e al. (zones de bruit)
- Art. 51 (classement des aéronefs)
- Art. 53 (dispositions sur la nationalité concernant les aéronefs appartenant à des personnes morales)
- Art. 54 (inscription d'aéronefs appartenant à des étrangers)
- Art. 56, 2^e et 4^e al. (certificats)
- Art. 74 (assurance RC tiers)
- Art. 75 (système d'indemnisation complémentaire pour les dommages aux passagers)
- Art. 76a (fixation de sommes d'assurance pour les entreprises suisses; introduction de l'assurance obligatoire pour les entreprises étrangères)
- Art. 103a (formation et perfectionnement aéronautiques)
- Art. 103b (Ecole suisse d'aviation de transport).

Délégations au département:

- Art. 57 (construction et exploitation des aéronefs)
- Art. 58 (exigences concernant la navigabilité et l'émission de bruit)
- Art. 103d (prestations financières versées à l'Ecole d'aviation de transport par les élèves et les entreprises de transport aérien)
- Art. 108 (règles spéciales).

Annexe: Représentation schématique des appareils volants.

APPAREILS VOLANTS

(au sens des commentaires relatifs aux art. 1er, 2, 51)

AÉRONEFS

aérostats

sans moteur

ballons

ballons captifs

ballons libres

avec moteur

dirigeables

aérodynes

avec moteur

sans moteur

AÉRONEFS
SPÉCIAUX
par exemple
turboplans etc

GIRAVIONS

AUTOGIRES

AVIONS

HELICOPTÈRES

MOTOPLANEURS

PLANEURS

DELTA

PLAN. de PENTE

PARAPENTES

PARACHUTES

CERFS-VOLANTS

PARACHUTES
ASCENSIONNELS

ENGINS BALISTIQUES

FUSÉES

(engagées à des
fins civiles,
p.ex. fusées de
recherche, fusées
modèles, etc)

PROJECTILES

(engagées à des
fins civiles,
p.ex. canons
antigrêles, etc)

AUTRES ENGINS

(p.ex. sac à
fusées, etc.;
sans les véhi-
cules à coussin
d'air)

✚

Loi sur la navigation aérienne (LNA)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1991¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 21 décembre 1948²⁾ (LNA) sur la navigation aérienne est modifiée comme il suit:

Nouvelle désignation

Aux articles 3, 2^e alinéa, 6, 8, 23, 28, 32, 37, 43, 50 et 103, «le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie» est remplacé par «le département».

Aux articles 3, 6, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 18, 22, 28, 30, 33, 37, 42, 43, 44, 52, 58, 59, 60, 61, 62, 71, 73, 92, 98, 100 et 107, «l'Office fédéral de l'air» est remplacé par «l'office».

Article premier

I. Utilisation
de l'espace
aérien suisse
1. Principe

¹ L'utilisation de l'espace aérien suisse par des aéronefs ou des engins balistiques est autorisée dans les limites de la présente loi, de la législation fédérale en général et des accords internationaux liant la Suisse.

² Sont considérés comme aéronefs les appareils volants qui peuvent se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air à la surface du sol (véhicules à coussin d'air).

³ Sont considérés comme projectiles les appareils volants qui ne relèvent pas des aéronefs.

¹⁾ FF 1992 I 587

²⁾ RS 748.0

Art. 2

2. Aéronefs et engins balistiques admis à circuler

¹ Sont admis à circuler dans l'espace aérien suisse, sous réserve du 2^e alinéa:

- a. Les aéronefs suisses d'Etat;
- b. Les aéronefs immatriculés au registre matricule suisse conformément à l'article 52 et munis des certificats exigés à l'article 56;
- c. Les aéronefs de catégories spéciales auxquels des règles particulières s'appliquent (art. 51 et 108);
- d. Les aéronefs étrangers qui peuvent utiliser l'espace aérien suisse en vertu d'accords internationaux;
- e. Les aéronefs qui peuvent utiliser l'espace aérien suisse en vertu d'une décision spéciale de l'Office fédéral de l'aviation civile (office).

² Le Conseil fédéral peut exclure de la circulation dans l'espace aérien suisse des aéronefs de catégories spéciales afin de sauvegarder la sécurité de la navigation aérienne ou pour des motifs relevant de la protection de l'environnement, ou encore les admettre à condition que des organismes appropriés, publics ou privés, assurent les tâches de surveillance.

³ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions particulières concernant les engins balistiques.

Art. 3, 1^{er} al., dernière phrase

¹ . . . Il la fait exercer par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (département).

Art. 3a (nouveau)

1a. Accords internationaux relatifs au trafic aérien

Le Conseil fédéral peut conclure avec des Etats étrangers des accords relatifs au trafic aérien international.

L'art. 3^{bis} actuel devient l'art. 3b et titre marginal

1b. Collaboration avec des autorités étrangères

Art. 4

2. Délégation de la surveillance

¹ L'office peut déléguer des compétences de surveillance particulières aux directions des aéroports ou aux cantons, aux autorités communales ou à des organisations appropriées, moyennant leur accord.

² Les gouvernements des cantons concernés seront entendus avant toute délégation aux autorités communales.

Art. 6

4. Recours

¹ Les décisions fondées sur la présente loi et sur les prescriptions d'exécution peuvent être attaquées par voie de recours, conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et à la loi fédérale sur l'organisation judiciaire²⁾.

² Pour les enquêtes sur les accidents d'aviation, seuls les recours prévus en vertu de l'article 26a sont admis.

Art. 6a (nouveau)

5. Annexes à la Convention de Chicago

Le Conseil fédéral peut exceptionnellement déclarer directement applicables certaines annexes (y compris les prescriptions techniques qui s'y rapportent) de la Convention du 7 décembre 1944³⁾ relative à l'aviation civile internationale; il peut prescrire, pour ces dispositions, un mode de publication particulier et décider que des annexes ou des parties d'annexes ne seront pas traduites.

Art. 11a (nouveau)

I. Utilisation abusive d'aéronefs

¹ Toute utilisation abusive de l'espace aérien suisse qui est incompatible avec les objectifs de la Convention du 7 décembre 1944³⁾ relative à l'aviation civile internationale est interdite.

² Cette disposition s'applique aussi à l'utilisation à l'étranger:

- a. D'aéronefs suisses;
- b. D'aéronefs étrangers par un exploitant dont le siège principal ou la résidence permanente se trouve en Suisse.

Art. 12

II. Prescriptions de police
1. Compétence

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions de police, en particulier pour garantir la sécurité de la navigation aérienne, pour prévenir des attentats, pour combattre le bruit, la pollution de l'air et d'autres atteintes nuisibles ou incommodes causées par l'exploitation d'aéronefs; il édicte aussi des prescriptions visant à protéger la nature.

² Les gouvernements des cantons intéressés doivent être entendus avant que ne soient édictées des prescriptions qui visent à prévenir les attentats sur les aéroports.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³⁾ RS 0.748.0

Art. 18, titre marginal

III. Obligation
d'atterrir

Art. 19 (nouveau)

IV. Vols à
l'étranger

L'office peut restreindre ou interdire des vols d'aéronefs suisses à l'étranger lorsque la sécurité de l'exploitation ou des motifs politiques l'exigent; cette disposition s'applique aux vols effectués par des aéronefs étrangers dont l'exploitant a son siège principal ou sa résidence permanente en Suisse.

Art. 19a (nouveau)

V. Formation
de personnel
navigant
étranger

L'office peut interdire la formation de personnel navigant étranger lorsque des motifs politiques l'exigent.

Art. 20 (nouveau)

VI. Incidents
particuliers

Afin d'améliorer la sécurité de la navigation aérienne, le Conseil fédéral arrête les prescriptions concernant l'obligation d'annoncer les incidents d'aviation particuliers; les dispositions de l'article 23, 1^{er} alinéa, s'appliquent aux accidents d'aviation.

Art. 21, titre marginal

VII. Police
aérienne

Art. 22, titre marginal

VIII. Accidents
d'aviation
1. Service de
sauvetage

Art. 24

3. Enquêtes sur
les accidents
d'aviation
a. En général

¹ Une enquête est ouverte pour élucider les circonstances et les causes de tout accident d'aviation. Elle vise à empêcher que semblable accident ne se reproduise.

² Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions, notamment pour les vols du trafic aérien non commercial.

³ Il peut prévoir des enquêtes pour les incidents qui ont considérablement affecté la sécurité de la navigation aérienne sans avoir causé d'accident.

⁴ L'enquête n'a pas pour objectif d'apprécier juridiquement les causes et les circonstances de l'accident.

⁵ Celui qui justifie d'un intérêt pour les résultats de l'enquête a le droit de consulter le dossier, pour autant que des intérêts publics ou privés importants n'exigent que des pièces soient gardées secrètes.

Art. 25

b. Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation

¹ Un bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (bureau) est rattaché au département.

² Le bureau mène l'enquête, le cas échéant en liaison avec les autorités judiciaires et administratives compétentes pour d'autres procédures; il dresse un rapport d'enquête.

³ Si l'examen du rapport d'enquête prévu à l'article 26, 2^e alinéa, n'est pas requis, ledit rapport sera le rapport final.

Art. 26

c. Commission sur les accidents d'aviation

¹ Le Conseil fédéral désigne une commission fédérale sur les accidents d'aviation (commission).

² Celui qui justifie d'un intérêt pour les résultats de l'enquête, ainsi que les autorités désignées par le Conseil fédéral, peuvent demander, dans le délai de trente jours suivant sa remise que le rapport d'enquête du bureau soit examiné par la commission afin qu'elle détermine s'il est complet et concluant; dans de tels cas, la commission établit un rapport final.

Art. 26a (nouveau)

d. Rapport final, réouverture de la procédure et recours

¹ Le rapport final de la commission ne constitue pas une décision et il ne peut faire l'objet d'un recours.

² Au cas où, dans les dix ans suivant la remise du rapport final, des nouveaux faits essentiels apparaissent, le bureau procède, d'office ou sur demande, à la réouverture de la procédure; tout refus peut être attaqué dans les trente jours devant la commission qui statue définitivement.

³ La commission statue aussi définitivement sur les recours introduits contre les mesures d'enquête et sur les retards intervenus dans la conduite des enquêtes.

Art. 26b (nouveau)

e. Prescriptions d'exécution

¹ Le Conseil fédéral fixe les modalités de la procédure d'enquête, de la publication des résultats de l'enquête et de la procédure devant la commission.

² Il peut prévoir des perquisitions, des séquestres, des autopsies, des expertises, des citations à comparaître et des auditions des personnes entendues à titre de renseignements et de témoins.

³ Les prescriptions sur la procédure pénale fédérale sont en outre applicables pour autant que certaines particularités de la procédure d'enquête n'exigent pas de dérogation.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les cas où, pour des raisons importantes, il y a lieu de restreindre la consultation des pièces dans le cadre d'autres procédures.

Art. 26c (nouveau)

f. Frais

¹ La Confédération supporte les frais d'enquête; elle est subrogée au droit des personnes qui ont causé un accident intentionnellement ou par négligence grave.

² Les frais qu'entraîne l'enlèvement des corps et des aéronefs sont à la charge de l'exploitant, même si la mesure a été ordonnée par l'enquêteur pour les besoins de l'enquête.

³ Le canton sur le territoire duquel l'accident s'est produit supporte les frais de surveillance des lieux.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les frais et les indemnités de la procédure devant la commission; il peut prévoir qu'ils soient, en tout ou en partie, imputés aux personnes qui ont requis la procédure ou qui, dans le cadre de celle-ci, ont formulé des demandes.

Art. 27, titre marginal

IX. Navigation
aérienne
commerciale
1. Concession
a. Obligation

Art. 34

Abrogé

Art. 37, titre marginal et 3^e al.

³ *Abrogé*

2. Concession
et autorisation
pour les
aérodromes
a. En général

Art. 37a (nouveau)

b. Procédure
pour les
aérodromes
publics

¹ Pour les aérodromes publics, tous les intérêts en présence sont examinés et jugés dans le cadre de la procédure d'octroi de la concession. Aucune autorisation supplémentaire en vertu de la loi fédérale du 22 juin 1979¹⁾ sur l'aménagement du territoire ou en vertu du droit cantonal n'est requise.

² Lorsque l'installation ou l'exploitation d'un aérodrome public requiert une autorisation selon un autre texte de droit fédéral, la concession ne peut être délivrée qu'avec l'assentiment de l'autorité désignée. La décision de cette autorité est notifiée avec la décision concernant la concession.

³ Les cantons, les communes, les organes fédéraux intéressés ainsi que les autres parties sont entendus avant l'octroi de la concession; les cantons procèdent à l'audition des communes et des autres parties.

⁴ Les propositions fondées sur le droit cantonal sont prises en considération pour autant qu'elles n'entravent pas la construction ni l'exploitation de l'aérodrome de manière excessive.

⁵ La construction d'installations qui ne servent pas complètement ou principalement à l'exploitation de l'aérodrome est soumise à la procédure cantonale concernant l'autorisation de construire. L'autorité cantonale compétente doit avoir l'approbation de l'office avant de prendre une décision concernant cette autorisation. Celle-ci est refusée lorsque le projet de construction entrave la sécurité de la navigation aérienne ou l'exploitation de l'aérodrome.

Art. 37b (nouveau)

c. Procédures
pour tous les
autres aéro-
dromes

¹ Le site, la taille et le volume de l'exploitation de l'aérodrome ainsi que tous les aspects spécifiquement aéronautiques sont fixés de façon exhaustive lors de la procédure fédérale d'autorisation. A cet effet, aucune autorisation supplémentaire en vertu de la loi fédérale du 22 juin 1979¹⁾ sur l'aménagement du territoire ou en vertu du droit cantonal n'est requise.

² Lorsque l'installation ou l'exploitation d'un aérodrome requiert une autorisation selon un autre texte de droit fédéral, l'autorisation ne peut être délivrée qu'avec l'assentiment de l'autorité désignée. La décision de cette autorité est notifiée avec la décision concernant l'autorisation.

³ Les cantons, les communes, les organes fédéraux intéressés ainsi que les autres parties concernées sont entendus avant l'octroi de

l'autorisation; les cantons procèdent à l'audition des communes et des autres parties.

⁴ Les propositions fondées sur le droit cantonal sont prises en considération pour autant qu'elles n'entravent pas la construction ni l'exploitation de l'aérodrome de manière excessive.

⁵ Les autres questions relevant de la police des constructions sont tranchées au terme d'une procédure cantonale complémentaire relative à l'autorisation de construire; cette procédure doit être coordonnée avec la procédure relevant du droit fédéral.

⁶ L'article 37a, 5^e alinéa, s'applique à la construction d'installations qui ne servent pas complètement ou principalement à l'exploitation de l'aérodrome.

Art. 39

4. Tarifs des aérodromes

¹ L'office surveille les tarifs des aérodromes publics pour autant qu'ils s'appliquent aux installations utilisées pour le trafic aérien.

² Lors de la formation des tarifs, l'exploitant de l'aérodrome tient aussi compte des différents degrés des émissions de bruit et de substances nocives des aéronefs.

Art. 40

II. Service de la navigation aérienne 1. En général

¹ Le Conseil fédéral organise le service de la navigation aérienne.

² Il peut en confier le service civil, en partie ou en tout, à une société anonyme d'économie mixte sans but lucratif (société) dont la majorité du capital appartient à la Confédération et dont les statuts requièrent l'approbation du Conseil fédéral.

³ La société est exemptée de toute imposition fédérale, cantonale et communale.

⁴ L'exploitant d'un aérodrome peut assurer le service local de la navigation aérienne avec l'autorisation de l'office, lequel peut aussi l'y contraindre si la sécurité de l'aviation l'exige.

⁵ Les services civils et les services militaires de la navigation aérienne seront coordonnés en fonction des besoins; leur réunion doit avoir lieu si elle est judicieuse du point de vue de l'exploitation et de la technique.

⁶ L'activité des services de la navigation aérienne n'est pas limitée aux frontières nationales.

Art. 40a (nouveau)

2. Installations

¹ La construction d'une installation de la navigation aérienne de même que toute modification importante de l'installation est soumise à une autorisation du département.

² L'article 37a s'applique par analogie.

Art. 40b (nouveau)

3. Usage sans indemnité de propriété de tiers

La Confédération et la société ont le droit d'user gratuitement de la propriété publique ou privée pour y placer des installations de navigation aérienne à condition de ne pas gêner l'usage normal des biens-fonds, des bâtiments ou des ouvrages; tout dommage causé par la construction ou l'entretien de l'installation doit être réparé.

Art. 42, 5^e al. (nouveau)

⁵ Les prescriptions relatives au bruit stipulées dans la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont réservées.

L'article 44^{bis} devient l'article 44a.

L'article 44^{ter} devient l'article 44b.

Art. 48

4. Confédération

¹ Sous réserve des articles 45 à 47, la Confédération supporte les dépenses résultant:

- a. Du service de la navigation aérienne si elles ne sont pas mises à la charge de la société;
- b. De la suppression ou de l'adaptation d'obstacles à la navigation aérienne existants en Suisse, qui se trouvent en dehors du périmètre d'aérodrome ou encore les dépenses qui sont effectuées en faveur d'un aérodrome sis à l'étranger;
- c. Des indemnités dues au titre des restrictions à la propriété foncière opérées en Suisse en faveur d'un aérodrome ou d'une installation de navigation aérienne sis à l'étranger.

² La Confédération et la société perçoivent des émoluments pour couvrir leurs dépenses de navigation aérienne.

³ En matière de navigation aérienne, le territoire suisse est considéré comme une entité et les émoluments y sont fixés selon les mêmes principes.

⁴ Le tarif des émoluments perçus par la société est soumis à l'approbation du département.

Art. 50

VI. Expropriation

Pour la construction et l'exploitation d'aérodromes publics ou pour l'aménagement d'installations de navigation aérienne, le département peut, conformément à la législation fédérale sur l'expropriation, exercer le droit d'expropriation ou le conférer à des tiers.

Art. 51

I. Classement

¹ Le Conseil fédéral arrête les prescriptions sur le classement des aéronefs.

² Il définit en particulier:

- a. Quels aéronefs sont considérés comme des aéronefs suisses d'Etat;
- b. Les aéronefs suisses de catégories spéciales auxquels des règles particulières s'appliquent (art. 2 et 108).

³ Le Conseil fédéral peut, pour certaines catégories d'aéronefs sans occupant, habiliter les cantons à prendre des mesures, notamment pour réduire les nuisances et le danger auquel sont exposés personnes et biens au sol.

Art. 53

2. Aéronefs de sociétés commerciales, de coopératives et d'associations

Le Conseil fédéral fixe les conditions d'inscription au registre matricule des aéronefs appartenant à des sociétés commerciales ou coopératives à participation étrangère qui assurent le transport professionnel de personnes ou de biens au moyen d'aéronefs, et des aéronefs appartenant à des associations qui comptent des étrangers parmi leurs membres.

Art. 54

3. Aéronefs d'étrangers

Le Conseil fédéral fixe les conditions d'inscription au registre matricule des aéronefs appartenant à des étrangers.

Art. 56, 1^{er} al., let. c et d, 2^e, 3^e et 4^e al.

¹ L'office atteste pour les aéronefs immatriculés au registre matricule suisse:

- c. L'émission de bruit et de substances nocives des aéronefs à moteur, dans le certificat de bruit et d'émission de substances nocives;
- d. *Abrogée.*

² Le Conseil fédéral peut prescrire la réunion des certificats de navigabilité, de bruit et d'émission de substances nocives.

³ *Abrogé*

⁴ Se fondant sur des accords internationaux, le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur l'octroi, la durée de validité, le renouvellement et le retrait des licences et des certificats.

Art. 57

IV. Construc-
tion et exploi-
tation des
aéronefs

¹ Pour garantir notamment la sécurité de la navigation aérienne, le département édicte des prescriptions sur la construction, l'exploitation, l'entretien et l'équipement des aéronefs ainsi que sur les papiers de bord dont ils doivent être munis.

² Le département peut édicter des prescriptions sur la construction de certaines parties d'aéronefs.

³ Les entreprises de construction et les entreprises d'entretien d'aéronefs doivent être titulaires d'une licence de l'office.

Art. 58, 1^{er} et 2^e al.

¹ La navigabilité des aéronefs immatriculés au registre matricule ainsi que l'émission de bruit et de substances nocives des aéronefs à moteur doivent être contrôlées.

² Le département édicte des prescriptions sur les exigences de navigabilité. En accord avec le Département fédéral de l'intérieur, il arrête les normes pour la certification acoustique et les émissions de substances nocives des aéronefs à moteur.

Art. 74

V. Autres
prescriptions

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur l'obligation de fournir des garanties, en particulier sur leur montant et sur la délivrance d'attestations officielles relatives au genre, au montant et à la durée de validité des garanties fournies.

² Il peut étendre l'obligation de fournir des garanties à certaines catégories d'aéronefs suisses qui ne sont pas inscrites au registre matricule.

³ Par analogie à la législation sur la circulation routière, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions relatives aux dommages causés par des aéronefs inconnus ou non assurés.

Art. 75, 5^e al. (nouveau)

⁵ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur l'instauration d'un système d'indemnisation par une assurance qui, en cas de limitation de la somme de la responsabilité civile, assurerait, à titre complémentaire, la couverture totale ou partielle des droits à

réparation à la suite d'un décès ou de lésions corporelles; il peut prévoir que des primes correspondantes soient perçues lors de la vente des billets de passage.

Art. 76a (nouveau)

III. Couverture ¹ Les entreprises suisses du trafic aérien commercial sont tenues de s'assurer contre les suites de leur responsabilité civile en tant que transporteur aérien jusqu'à concurrence du montant à fixer par le Conseil fédéral.

² Sous réserve des accords internationaux liant la Suisse, le Conseil fédéral peut faire dépendre l'octroi de concessions et d'autorisations à des entreprises étrangères du trafic commercial de l'existence d'une assurance suffisante, propre à couvrir leur responsabilité civile en tant que transporteur.

Art. 77, 1^{er} al.

¹ Les droits découlant de la présente loi sont garantis aux lésés qui sont assurés conformément à la loi sur l'assurance-accidents¹⁾, sous réserve de son article 44. Les assureurs sont subrogés aux droits des assurés, conformément aux articles 41 à 44 de cette loi.

Art. 89a (nouveau)

2. a. Inobservation des instructions d'un aéronef intercepteur

¹ Celui qui, en qualité de commandant de bord d'un aéronef, ne suit pas les instructions d'un aéronef intercepteur, données selon les règles de l'air, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

² L'acte est également punissable s'il a été commis à l'étranger à bord

a. D'un aéronef suisse ou

b. D'un aéronef étranger utilisé par un exploitant dont le siège de l'entreprise se trouve en Suisse ou qui y a sa résidence permanente.

³ L'article 4, 2^e alinéa, du code pénal suisse²⁾ est applicable.

Art. 91, ch. 2

2. Dans les cas de très peu de gravité, il est possible de renoncer à infliger une peine.

¹⁾ RS 832.20

²⁾ RS 311.0

Art. 97^{bis}

Abrogé

Art. 101, titre marginal et 1^{er} al., let. b

b. Abrogée

I. Prestations
de la Confédération

1. Aux entre-
prises de ligne

Art. 101a (nouveau)

2. Aux aéro-
dromes

¹ La Confédération peut allouer des prêts assortis d'intérêts et de conditions d'amortissement préférentiels, jusqu'à concurrence de 25 pour cent des frais de construction, pour améliorer ou agrandir les aéroports de Bâle-Mulhouse, de Genève et de Zurich; si des raisons importantes le justifient, elle peut exceptionnellement dépasser cette limite.

² La Confédération peut allouer des prêts à intérêts préférentiels, jusqu'à concurrence de 25 pour cent:

- a. Des frais de construction, d'équipement, d'amélioration ou d'agrandissement des aérodromes qui servent en premier lieu au trafic commercial régional ou, dans une large mesure, à l'instruction et au perfectionnement aéronautique ou encore à l'Ecole suisse d'aviation de transport;
- b. Des indemnités qui doivent être versées à la suite de restrictions de la propriété foncière selon l'article 44, 1^{er} alinéa.

Art. 103a (nouveau)

IV. Formation
et perfectionnement
aéro-
nautiques

¹ La Confédération soutient la formation et le perfectionnement des candidats aptes à devenir pilotes militaires, pilotes professionnels, instructeurs de vol ou éclaireurs.

² La formation est donnée principalement par des écoles privées.

³ La direction administrative, les tâches de renseignements sur les possibilités de faire carrière dans l'aéronautique et la publicité peuvent être déléguées à des organisations de navigation aérienne. La Confédération les dédommage de leurs dépenses aux prix de revient. Les détails sont réglés par contrat.

⁴ Le Conseil fédéral règle la surveillance et crée un organe chargé de concilier les intérêts des services concernés.

Art. 103b (nouveau)

V. Ecole suisse
d'aviation de
transport
1. En général

¹ La Confédération crée une Ecole suisse d'aviation de transport (école) ou donne mandat d'en exploiter une à son compte.

² L'école a pour tâche de former les membres du personnel aéronautique qui, pour exercer leur activité, doivent être au bénéfice d'une licence de l'Office fédéral de l'aviation civile.

³ Le Conseil fédéral précise ses tâches, les conditions d'admission des élèves, l'exploitation et la répartition des frais.

Art. 103c (nouveau)

2. Surveillance

L'école est placée sous la surveillance de l'office.

Art. 103d (nouveau)

3. Prestations
financières

Le département règle les prestations financières que les élèves et les entreprises de transport aérien versent à l'école.

Art. 108, 1^{er} al., let. a à d

¹ Le Conseil fédéral peut prévoir que certaines dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas aux aéronefs des catégories spéciales. Sont considérés comme de catégories spéciales:

- a. Les aéronefs d'Etat qui ne sont pas des aéronefs militaires;
- b. Les aéronefs sans moteur;
- c. Les aéronefs à moteur, sans occupant;
- d. Les aéronefs à moteur, avec occupants, et dont le poids ou la charge alaire sont minimales.

II

Abrogation et modification du droit en vigueur

1. Sont abrogés:

- a. Les dispositions finales IV et V de la modification du 17 décembre 1971¹⁾ et les dispositions finales de la modification du 14 décembre 1984²⁾ de la LNA;
- b. L'arrêté fédéral du 28 septembre 1962³⁾ approuvant quelques amendements au règlement de transport aérien;
- c. L'arrêté fédéral du 20 décembre 1972⁴⁾ concernant les mesures à prendre pour encourager la formation des jeunes pilotes et des grenadiers parachutistes.

¹⁾ RO 1973 1738

²⁾ RO 1985 660, ch. 62

³⁾ RO 1963 675

⁴⁾ RO 1973 959, 1982 1235

2. La loi sur le travail¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 3, let. c et let. h (nouvelle)

La loi ne s'applique pas non plus:

- c. Aux équipages des entreprises suisses de transport aérien;
- h. Aux travailleurs qui sont soumis à l'accord du 21 mai 1954²⁾ concernant les conditions de travail des bateliers rhénans.

3. La loi fédérale d'organisation judiciaire³⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 99, let. d et e

Le recours de droit administratif n'est pas recevable contre:

- d. L'octroi ou le refus de concessions auxquelles la législation fédérale ne confère pas un droit, les décisions qui, simultanément, octroient ou refusent le droit d'exproprier aux concessionnaires et l'autorisation ou le refus de transférer ces concessions, sauf contre les décisions relatives aux concessions pour l'exploitation des forces hydrauliques et pour les aérodrômes;
- e. L'octroi ou le refus d'autorisations de construire ou de mettre en service des installations techniques ou des véhicules, sauf pour des installations de navigation aérienne;

III

Référendum et entrée en vigueur

¹⁾ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

²⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

34934

¹⁾ RS 822.11

²⁾ RS 0.747.224.022

³⁾ RS 173.110

Message concernant une modification de la loi sur la navigation aérienne du 20 novembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.02.1992
Date	
Data	
Seite	587-639
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 869

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.