

76.097

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

Du 24 novembre 1976

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet ci-joint de loi fédérale modifiant la loi sur la navigation aérienne et vous proposons de l'approuver.

Nous vous recommandons en outre de classer la motion suivante:

1970 M 10521 Mesures pénales réprimant les atteintes à l'aviation civile
et les entraves à la circulation aérienne
(N 8. 10. 70, Bärlocher; E 15. 12. 70)

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

Berne, le 24 novembre 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Gnägi

Le chancelier de la Confédération,
Huber

Vue d'ensemble

Les modifications que nous proposons d'apporter à la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0) visent à:

- *Mieux définir la compétence fédérale: on entend préciser que le Conseil fédéral est compétent pour édicter des prescriptions de police ayant non seulement trait à l'usage de l'espace atmosphérique, mais s'étendant à tout le secteur de la navigation aérienne. Cette précision est importante eu égard aux mesures de sûreté qu'il est indispensable de prendre sur les aéroports.*
- *Etablir une délimitation entre le trafic de lignes et le trafic hors des lignes: le Conseil fédéral est chargé d'établir, en tenant spécialement compte de l'évolution du trafic aérien international, des critères permettant d'opérer la délimitation entre le trafic soumis à concession et le trafic soumis à autorisation. C'est un arrêt du Tribunal fédéral qui a donné lieu à cette proposition.*
- *Compléter les dispositions sur la création des zones de sécurité et de bruit: des bases légales doivent être créées aux fins d'assurer l'établissement de zones de sécurité et de bruit dans le voisinage suisse d'aérodromes sis à l'étranger. Les effets causés par le bruit de l'aéroport de Bâle-Mulhouse dans les cantons de Bâle-Campagne et Bâle-Ville ont conduit à insérer ces dispositions dans la loi.*
- *Améliorer la situation du passager en matière de responsabilité civile: la responsabilité du transporteur aérien est, en vertu des dispositions internationales actuellement en vigueur, limitée en principe à un montant de 67 725 francs suisses par personne pour la plupart des vols internationaux au départ et à destination de la Suisse. Grâce au texte proposé, le Conseil fédéral pourra obliger les entreprises suisses exerçant une activité dans le transport aérien commercial à prévoir en matière de responsabilité une limite plus élevée sur certains vols internationaux.*
- *Faciliter la répression de contraventions aux prescriptions de droit aérien: l'Office fédéral de l'air sera habilité, comme le prévoient d'autres lois de caractère administratif, à liquider les infractions sans gravité en donnant un avertissement au lieu d'introduire une procédure pénale formelle.*
- *Elargir le champ d'application du droit pénal: la convention du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (convention de Montréal), signée par la Suisse, oblige l'Etat sur le territoire duquel un auteur a été arrêté à l'extrader ou à le poursuivre, quel que soit le lieu où l'acte a été commis. Le texte proposé garantira que cette obligation pourra être remplie.*

En liaison avec ce dernier point de la revision, vous serez priés d'approuver, outre le projet, la convention de Montréal qui fait l'objet d'un message distinct.

Message

1 Introduction

La loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0), conçue en tant que loi-cadre, a été modifiée quatre fois jusqu'ici, à savoir par les lois fédérales des 2 octobre 1959 (RO 1960 387), 14 juin 1963 (RO 1964 320), 17 décembre 1971 (RO 1973-1738) et 22 mars 1974 (RO 1974 1857). Alors que les revisions antérieures touchaient la navigation aérienne proprement dite, la modification de 1974 ne visait qu'à adapter la loi sur la navigation aérienne au nouveau droit pénal administratif (LF du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif, RS 313.0). La cinquième revision proposée, telle qu'elle ressort de la vue d'ensemble ci-jointe, embrasse des matières importantes de nature diverse. Les domaines dont relèvent les points de la revision correspondent aussi en fait aux objectifs principaux de la surveillance de la navigation aérienne: lutter contre les attentats, combattre le bruit, délimiter le trafic de lignes et le trafic hors des lignes, développer le droit régissant la responsabilité civile, décharger l'administration de tâches accessoires.

La présente revision n'apporte aucune innovation qui bouleverserait le régime actuel. Plusieurs points de la revision ont un caractère plutôt complémentaire ou précisent des notions. Le projet ne traite nullement toutes les questions actuelles qui se posent au niveau de la loi. Il y a lieu de remarquer que l'on a notamment remis à plus tard l'examen des questions suivantes:

- réexaminer à fond la réglementation de la concurrence dans le trafic aérien commercial;
- assurer l'infrastructure de la navigation aérienne suisse;
- instituer l'assurance-responsabilité civile obligatoire du transporteur aérien;
- limiter la responsabilité civile du constructeur d'aéronef, de l'exploitant d'aérodrome et des services de la sécurité aérienne.

Les travaux préparatoires en vue d'une revision totale de la loi ont été entamés.

2 Dispositions revisées

21 Mesures de sûreté

211 Nécessité des mesures de sûreté

Comme nous l'avons exposé dans le message concernant la modification de la loi de 1971 (FF 1971 I 287), diverses mesures juridiques, politiques, policières et même militaires ont dû être prises en raison des nombreux attentats criminels

dirigés contre l'aviation civile. Avec le temps, la conception de la lutte contre les attentats a évolué. Peu à peu, il a fallu imposer aux usagers des aéroports ainsi qu'à ceux des vols commerciaux la fouille des personnes et de leurs bagages à main, le tri et parfois la fouille des bagages enregistrés avant leur chargement ainsi que la garde des avions et des diverses installations aéroportuaires par des forces de sécurité armées. Depuis peu, des magnétomètres ainsi que des appareils spéciaux à rayons X sont utilisés pour augmenter l'efficacité des contrôles et diminuer l'engagement du personnel.

A l'heure actuelle, les mesures de sûreté adoptées dans l'aviation civile ont un caractère permanent. Le détournement d'un Airbus d'Air France sur Entebbe, survenu le 27 juin 1976, a souligné une nouvelle fois la nécessité de prendre des mesures de sûreté.

212 Situation initiale au niveau de la loi

212.1 Dispositions de la loi sur la navigation aérienne concernant les attributions de police

212.11 Article 3

Selon le 1^{er} alinéa de l'article 3 de la loi, «la surveillance de la navigation aérienne sur tout le territoire de la Confédération» est confiée au Conseil fédéral. La signification de cette notion de surveillance n'apparaît pas clairement d'emblée. L'expression «surveillance de la navigation aérienne» a été reprise de l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse (RO 1920 178). La genèse de la loi permet de conclure que la notion de «surveillance», comme elle est comprise ici, englobe la police aérienne; toutefois, cette compétence ne se limite pas seulement à l'espace aérien mais peut également s'étendre aux aérodromes. C'est d'ailleurs sur cette base légale que reposent aussi les arrêtés non publiés du Conseil fédéral du 21 septembre 1970 concernant l'engagement de gardes de sécurité sur des aéronefs suisses ainsi que du 21 octobre 1970 concernant les mesures à prendre pour protéger l'aviation civile.

212.12 Article 12

Dans le projet de loi de 1945, la disposition était rédigée d'une façon tout à fait générale: «le Conseil fédéral arrête les prescriptions de police nécessaires». La Commission consultative du Conseil des Etats fixa la version qui fut adoptée par la suite – «le Conseil fédéral arrête les prescriptions de police pour l'usage de l'espace atmosphérique» – sans que des raisons précises aient été retenues. Cette version semble de prime abord mieux concorder avec le titre du deuxième chapitre «l'usage de l'espace atmosphérique», mais elle limite apparemment la compétence du Conseil fédéral, ce qui serait inopportun eu égard à l'interdépendance entre la sécurité dans l'air et la sécurité au sol.

212.13 Article 16

Le droit d'inspecter prévu à l'article 16 de la loi sur la navigation aérienne met expressément en évidence la compétence des organes de surveillance; cette compétence administrative n'a cependant aucune importance lorsqu'il s'agit d'habiliter le Conseil fédéral à légiférer dans le domaine de la police aérienne.

212.14 Article 21

Le 1^{er} alinéa attribue au Conseil fédéral une compétence de légiférer étroitement limitée sur le plan de l'organisation. Le 2^e alinéa réserve «les attributions générales de police de la Confédération et des cantons» découlant d'autres règles de droit.

212.15 Article 98

Selon l'article 98, 1^{er} alinéa, de la loi sur la navigation aérienne, les infractions commises à bord d'un aéronef sont soumises à la juridiction pénale fédérale. Dans ces limites, le Ministère public fédéral dirige les recherches de la police judiciaire et peut aussi ordonner des mesures préventives. Il est toutefois évident que cette disposition ne s'étend pas à tous les attentats touchant l'aviation puisqu'elle ne concerne que ceux qui sont commis à bord d'un aéronef. Pour cette raison, l'article 100^{bis} inséré dans la loi lors de sa révision partielle du 17 décembre 1971 (RO 1973 1750) prévoit à titre de nouvelle disposition sur la police préventive, que le commandant de la police cantonale compétente pour l'aérodrome est toujours en droit d'ordonner de son propre chef les mesures urgentes de contrôle lorsqu'il existe des soupçons qu'un attentat peut être commis.

212.16 Article 100^{bis}

Cet article établit, dans des cas particuliers, une compétence des commandants de police cantonale et ne subira donc pas de changement si, par une modification de l'article 12, 1^{er} alinéa, une compétence d'édicter des ordonnances en matière de police de sûreté est expressément reconnue au Conseil fédéral.

213 Insuffisance de la réglementation applicable

La loi sur la navigation aérienne ne prévoit donc pas de délégation expresse attribuant au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter des ordonnances relatives aux mesures de police concernant la sûreté sur les aéroports. Une telle compétence peut cependant dériver du sens particulier donné au mot «surveillance» (art. 3), ainsi qu'il ressort de l'historique de la loi, mais sans que ce sens concorde avec l'acception courante du terme. Dans un domaine si actuel et d'une importance aussi vitale que celui qui nous occupe, on ne saurait se satisfaire d'une interprétation historique aussi laborieuse. Le libellé de la loi doit être suffisamment clair.

214 But de la revision

214.1 *La base constitutionnelle*

L'article 37^{ter} de la constitution déclare que la législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération. On admet par principe que cette compétence est exclusive et complète.

Il y a lieu d'en déduire que le législateur fédéral est habilité à s'occuper, dans le cadre de la législation sur la navigation aérienne, de tout ce qui caractérise ce mode de transport, donc également de la prévention et de la lutte contre les attentats touchant l'aviation civile. Ainsi, dans ce domaine particulier, la compétence de la Confédération se recoupe avec le pouvoir de police découlant de la souveraineté des cantons. La réalité met clairement en évidence cette contiguïté, voire ce chevauchement des deux souverainetés: il n'y a pas de sécurité dans l'espace aérien sans mesures de sûreté sur les aéroports; la sécurité sur les aéroports dépend de la sécurité dans leur voisinage, mais aussi dans les aéronefs utilisés.

214.2 *L'article 12 tel qu'il est proposé*

Il est possible de définir de manière suffisamment claire la compétence du Conseil fédéral en procédant comme il suit:

- Nouvelle teneur du titre précédant l'article 12: «Chapitre II. Usage de l'espace atmosphérique et mesures de sûreté».
- Au 1^{er} alinéa de l'article 12, biffer les mots «pour l'usage de l'espace atmosphérique» et insérer l'expression «pour prévenir des attentats» dans l'énumération non exhaustive des secteurs auxquels s'appliquent les prescriptions de police.

22 Trafic de lignes et trafic hors des lignes

Dans le cadre de la navigation aérienne commerciale, la loi sur la navigation aérienne distingue entre «le transport de personnes et de biens sur des lignes de navigation aérienne exploitées régulièrement» (art. 27) et «l'exécution de vols de tout genre autres que ceux qui sont prévus par l'article 27» (art. 33). Le trafic de lignes doit être l'objet d'une concession alors que le trafic hors des lignes n'exige qu'une autorisation. La signification pratique de cette différenciation consiste surtout dans le fait que, si toutes les conditions définies dans la loi et l'ordonnance sont remplies, il existe un droit à l'octroi d'une autorisation. En revanche, il n'y a aucun droit à l'attribution d'une concession.

Le projet de loi sur la navigation aérienne établi par le Conseil fédéral soumettait à concession tout transport professionnel de personnes et de biens par voie aérienne. Le système en vigueur actuellement, c'est-à-dire le traitement différent du trafic de lignes et du trafic hors des lignes, est issu d'une proposition de la Commission du Conseil national. Au cours des délibérations parlementaires, personne n'a fait observer qu'il peut être difficile de délimiter le trafic de lignes et le trafic hors des lignes, bien qu'à cette époque déjà, on ne se soit plus fait d'illusions – les spécialistes tout au moins – sur le fait qu'il s'agissait là de problèmes extrêmement délicats (cf. les indications d'Otto Riese, *Luftrecht*, Stuttgart 1949, p. 134 et 164 à 166).

Il était aisé de distinguer le trafic de lignes et le trafic hors des lignes aussi longtemps que, d'une part, on avait affaire à un trafic ayant incontestablement le caractère du trafic de lignes et que, d'autre part, on ne pouvait présumer la moindre tendance à l'exécution de vols par séries. La situation s'est modifiée sous l'effet de la transition «du trafic à la demande, dans sa forme classique, au trafic de navette». Un premier pas fut l'apparition des voyages à forfait (dits «Inclusive Tours»). C'est le cas lorsque les vols ne sont offerts qu'en liaison avec d'autres prestations, en particulier avec le logement à l'hôtel au lieu de destination, cela pour un prix global. Aux fins d'assurer une rentabilité optimale, ces voyages à forfait sont souvent organisés en série. Cela s'est fait à la faveur d'un trafic de va-et-vient programmé à long terme (dit «trafic de navette»).

Selon la manière dont le trafic de navette est conçu, il arrive qu'il puisse être confondu quant à la fréquence des vols avec le trafic de lignes au sens ordinaire du terme, ou qu'il ne puisse plus guère en être dissocié. Le trafic de navette peut se rapprocher aussi du trafic de lignes sous l'angle du libre choix (possibilité de choisir un vol quelconque pour le retour). La fréquence des vols exécutés dans le cadre du trafic de navette permet à l'entreprise de transports aériens en question de garantir aux clients, quant au choix du vol retour, une latitude telle qu'il n'y a pratiquement plus de différence avec le choix à disposition dans le trafic soumis à concession.

En revanche, le fait qu'on ne doit pas, en certains cas, offrir des transports seuls dans le trafic de navette soumis à concession, mais uniquement des arrangements à forfait ne constitue plus qu'apparemment un critère de différenciation généralement valable. En effet, il est possible que le prix forfaitaire couvrant les prestations combinées soit plus bas que le simple prix de transport du trafic de lignes soumis à concession. Il en résulte évidemment que le trafic de navette exerce un attrait même sur des voyageurs qui n'ont cependant aucun intérêt aux prestations combinées offertes avec le transport.

Comme les notions de «régulier» et de «ligne de navigation aérienne» telles qu'elles ressortent de la loi sont beaucoup trop floues pour fournir des critères permettant d'établir une délimitation rationnelle entre le trafic de lignes et le trafic hors des lignes, cette tâche doit être accomplie *de lege lata*, soit directement par la pratique de l'Office fédéral de l'air en sa qualité d'autorité délivrant les autorisations, soit par une ordonnance d'exécution du Conseil fédéral. Il n'a d'abord pas été fait usage de la dernière possibilité; l'Office de l'air fut simplement chargé de veiller à ce qu'aucun transport soumis à concession ne soit exécuté sous le régime d'une autorisation (art. 162 du règlement d'exécution du 5 juin 1950, actuellement art. 121 de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne).

En 1966, le Département des transports et communications et de l'énergie enjoignit à l'Office de l'air de traiter les vols de navette en tant que trafic hors des lignes. Par la suite, l'Office de l'air élaborait des lignes directrices de concert avec les entreprises intéressées. Le principe qui est à la base de ces directives a été formulé comme il suit:

L'autorisation ne permet donc pas d'exécuter des transports qui offrent au voyageur les mêmes possibilités que le trafic de lignes (notamment en ce qui concerne la fréquence, la régularité et le libre choix [all.: «Freizügigkeit»]), et cela à des prix inférieurs en raison des bases de calcul différentes.

A titre de délimitation par rapport au trafic de lignes, on a précisé qu'il n'est pas admis d'élever, en vertu d'une simple autorisation, la fréquence et la régularité des vols à plus de trois par semaine, lorsque le voyage et le séjour durent moins de 90 heures par vol et que l'ensemble du programme s'étend sur quatre semaines au moins.

Dans notre message du 10 février 1971 (FF 1971 I 287), nous vous proposons de modifier diverses dispositions de la loi sur la navigation aérienne. Cependant, notre projet ne touchait pas le problème de la délimitation entre le trafic de lignes et le trafic hors des lignes. Dans ce message, nous relevions pourtant (ibid. p. 294) que de nombreux efforts avaient été entrepris «en vue d'obtenir que le trafic dit de navette, nouvelle forme de trafic entre le trafic de lignes et le trafic à la demande, soit lui aussi soumis à concession». Eu égard au fait que les formes d'exploitation étaient en évolution, il était cependant souhaitable «d'attendre encore quelques années avant d'adopter une réglementation définitive». Le Conseil fédéral voulait donc «s'en tenir provisoirement au principe de l'entière liberté des entreprises suisses n'exploitant pas de lignes régulières» (ibid. p. 295). Cela ne signifiait notamment pas que le Conseil fédéral renoncerait à l'avenir à la compétence qui lui était attribuée (art. 111 LNA) d'édicter des prescriptions d'exécution également dans ce domaine. En fait, par la suite, cette nécessité s'en fit de plus en plus fortement sentir à mesure que la limite entre le trafic soumis à concession et le trafic soumis à autorisation s'estompait.

La nouvelle ordonnance du 14 novembre 1973 (ONA) entra en vigueur le 1^{er} janvier 1974 en même temps que la modification du 17 décembre 1971 de la loi sur la navigation aérienne (LNA). L'article 101, 3^e et 4^e alinéas de l'ordonnance a la teneur suivante:

³ Lorsque le transport de l'aéroport à l'hôtel et vice versa ainsi que le logement à l'hôtel ou une prestation équivalente sont liés au transport de façon indissociable, la concession n'est pas obligatoire en tant que les conditions mentionnées au 4^e alinéa ne sont pas remplies.

⁴ Sont cependant soumises à concession les séries de vols s'étendant sur plus de quatre semaines et pour lesquelles l'exploitant prévoit en moyenne:

- a. Dans le trafic de passagers, plus de deux vols aller et retour par semaine, le retour des usagers s'effectuant avant le septième jour;
- b. Dans le trafic de fret et dans le trafic mixte de fret et de passagers, plus d'un vol en quatorze jours.

Lorsque l'Office de l'air précisa l'application du 4^e alinéa, lettre a, en prenant à l'égard d'une entreprise du trafic hors des lignes une décision que confirma sur recours le Département des transports et communications et de l'énergie, l'entreprise touchée réagit en présentant un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Elle alléguait notamment que les dispositions citées étaient en contradiction avec les assurances données dans le message à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi de 1971. Le Tribunal fédéral fit sienne cette façon de voir. Il admit, dans son arrêt du 20 décembre 1974 – non publié dans le recueil des Arrêts du Tribunal fédéral – que pendant la procédure législative close par l'adoption de la modification, on n'avait envisagé aucun changement des critères de délimitation entre le trafic de lignes et le trafic hors des lignes. On s'en était tenu au système de délimitation entre le trafic de lignes et le trafic hors des lignes, qui était en vigueur à l'époque, sans vouloir aggraver la situation des entreprises du trafic hors des lignes. Le Tribunal fédéral fut d'avis que cette intention du Conseil fédéral était devenue volonté du législateur et qu'elle liait à la fois le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral.

En conséquence, l'Office de l'air, avec l'approbation du Conseil fédéral, fit savoir à toutes les entreprises intéressées que les lignes directrices susmentionnées seraient appliquées jusqu'à nouvel avis. Telle a été la situation jusqu'à ce jour.

La revision totale de la loi, à laquelle l'administration travaille déjà, fournira l'occasion de reprendre à la base l'étude de ces questions d'organisation du marché et de les reconsidérer à la lumière de l'évolution internationale. D'ici là, nous continuons à nous en tenir à la position de principe que nous avons déjà adoptée dans notre message du 10 février 1971: maintien des deux secteurs, d'une part, le trafic de lignes soumis à concession et, d'autre part, l'autorisation de police dominant tout autre trafic commercial.

Cela ne signifie cependant pas qu'il faille fermer les yeux sur les difficultés pratiques continuelles auxquelles doit faire face l'Office fédéral de l'air, qui s'efforce d'empêcher que les limites séparant les deux secteurs – le trafic de

lignes et le trafic à la demande, similaire au trafic de lignes – ne disparaissent (art. 121, 1^{er} al. ONA). Lorsque, nous fondant sur le pouvoir d'exécution qui nous est conféré par l'article 111 de la loi, nous édictons des critères de délimitation, nous ne nous considérons pas liés en principe par les lignes directrices de l'Office fédéral de l'air auxquelles il convient tout au plus d'attribuer la valeur d'une pratique administrative.

Dans les circonstances actuelles, il paraît indiqué de clarifier la situation en adoptant une disposition légale précise.

S'agissant ici, de façon prépondérante, d'un trafic qui dépasse nos frontières, il faut toujours avoir égard aux développements internationaux. Il est donc recommandé de mentionner expressément cet élément au 3^e alinéa (nouveau) de l'article 27.

Tout d'abord, nous avons l'intention d'observer encore l'évolution sous le régime des lignes directrices de l'Office de l'air de 1970, de laisser en suspens l'application de l'article 101, 4^e alinéa, lettre a, de l'ordonnance sur la navigation aérienne et ensuite, vers 1978/79, de nous déterminer une nouvelle fois sur les critères de délimitation à adopter. A cette fin, la Commission fédérale de la navigation aérienne sera une nouvelle fois consultée.

23 Zones de sécurité et zones de bruit dans le voisinage suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse

231 But de la revision

Les modifications des articles 42, 43, 44, 44^{bis}, 45 et 48 de la loi fédérale sur la navigation aérienne qui sont proposées doivent permettre d'établir des zones de sécurité et des zones de bruit sur territoire suisse même si l'aérodrome est sis sur territoire étranger voisin, comme c'est le cas pour l'aéroport international de Bâle-Mulhouse.

232 Zones de sécurité et zones de bruit dans le voisinage des aérodromes suisses

232.1 Zones de sécurité

La loi sur la navigation aérienne habilite le Conseil fédéral à prévoir, dans un rayon déterminé autour d'aérodromes publics ou d'installations du service de sécurité ou à une distance déterminée de routes aériennes, l'établissement de zones de sécurité à l'intérieur desquelles la construction de nouveaux bâtiments est limitée dans l'intérêt du dégagement d'obstacles (art. 42, 1^{er} al., let. a LNA).

Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence aux articles 56 à 60 de l'ordonnance sur la navigation aérienne (ONA-RS 748.01) et imposé aux exploitants d'aéroports l'obligation d'établir des zones de sécurité (art. 56, 1^{er} al., ONA). Il appartient à l'Office de l'air de décider si une zone de sécurité doit être établie autour d'une installation de sécurité aérienne ou le long d'une route aérienne (art. 57, 2^e al., ONA). Jusqu'à présent, le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie n'a pas fait usage de son droit d'édicter des prescriptions d'exécution (art. 57, 1^{er} al., ONA).

232.2 Zones de bruit

La loi sur la navigation aérienne habilite le Conseil fédéral à prescrire 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, art. 42, 1^{er} al., let. b, LNA). En édictant les articles 56 et 61 à 68 ONA, nous avons fait usage de cette compétence et l'avons transmise en partie au Département fédéral des transports et communications et de l'énergie. Celui-ci a édicté l'ordonnance du 23 novembre 1973 concernant les zones de bruit des aérodromes exploités en vertu d'une concession (RS 748.134.2) qui s'applique aux aéroports de Zurich et Genève. On prépare actuellement des dispositions d'exécution pour la constitution de zones de bruit autour des autres aérodromes publics.

233 Elargissement des bases légales

233.1 Caractéristiques générales

La loi sur la navigation aérienne, dans sa teneur actuelle, ne fournit pas au Conseil fédéral la base légale lui permettant de prescrire la création de zones de sécurité et de zones de bruit dans le voisinage suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. La Suisse s'étant pourtant engagée aux termes de la convention franco-suisse à assurer à l'aéroport des dégagements aériens (art. 2, 5^e al. de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949, RO 1950 1334) et les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne estimant d'autre part que la création de zones de bruit est nécessaire, ces lacunes doivent être comblées par la révision partielle que nous vous proposons.

Les considérations suivantes ont été déterminantes:

- Il n'est pas exclu que, ces prochaines années, la nécessité d'établir des zones de sécurité et de bruit se fasse sentir non seulement dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne mais aussi dans d'autres régions frontalières. De ce fait, il y a lieu de rédiger de façon générale les compléments qu'il faut apporter à la loi sur la navigation aérienne.

- Aucune zone de bruit n'a encore été valablement constituée en Suisse et nulle part des plans n'ont encore été publiquement déposés. De même, l'établissement de zones de sécurité a subi du retard. Il n'existe cependant pas de motif concret justifiant la modification du système mis au point en 1971, qui fait l'objet des dispositions-cadres de la loi sur la navigation aérienne relatives aux zones de sécurité et de bruit.
- Il n'est pas exclu que les restrictions touchant la propriété foncière qui découleront des zones de sécurité ou de bruit dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne donneront droit à indemnité. Quant à savoir qui, en dernier ressort, va prendre à sa charge ces frais, il y a lieu de se référer à l'arrangement du 4 mai 1950 entre la Confédération suisse et le canton de Bâle-Ville, fondé sur l'article 1^{er}, chiffre 4 de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949.

233.2 *Détails*

L'article 42, 2^e alinéa, du projet habilite le Conseil fédéral à prescrire que des zones de sécurité ou de bruit soient établies sur le territoire suisse même pour des aérodomes sis à l'étranger, des installations du service de sécurité ou des routes aériennes. Lorsqu'il est fait usage de cette compétence, les prescriptions suivantes sont applicables:

Il incombe à l'Office de l'air d'élaborer le plan de zone (art. 42, 5^e al.) et de procéder à la mise à l'enquête publique des plans (art. 43, 1^{er} al.).

Il faut annoncer à l'Office de l'air les prétentions à l'indemnité pour expropriation matérielle (art. 44, 3^e al., let. b). Il appartient également à l'Office de l'air de faire usage du droit légal de préemption; comme pour l'élaboration du plan de zone, il s'acquitte de son mandat de concert avec les autres organes fédéraux intéressés (art. 42, 5^e al.). Sous réserve d'arrangements particuliers, la Confédération supporte les frais de création de ces zones, y compris les indemnités éventuelles pour expropriation matérielle (art. 48, 2^e al.).

233.3 *L'arrangement du 4 mai 1950*

L'article 1^{er}, 1^{er} et 2^e alinéas, de l'arrangement du 4 mai 1950 entre la Confédération suisse et le canton de Bâle-Ville a la teneur suivante (traduction de l'Office fédéral de l'air):

¹ La Confédération suisse confie au canton de Bâle-Ville l'exercice de tous les droits qui lui ont été conférés par la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

² Le canton de Bâle-Ville reprend les obligations incombant à la Confédération en vertu de cette convention.

Puisque à l'époque de la conclusion de cet arrangement, l'obligation susmentionnée de maintenir le «dégagement d'obstacles» existait déjà, il est évident que le canton de Bâle-Ville devra en définitive reprendre à sa charge les frais et indemnités incombant à la Confédération dans l'accomplissement des tâches qui lui sont imposées par la convention. La question des zones de bruit, qui n'a pas été évoquée dans la convention, se pose encore.

24 Droit de transport aérien

241 Bases juridiques

La Suisse est partie à la convention de Varsovie du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (dénommée ci-après convention de Varsovie; RS 13 656) et à la convention de Varsovie amendée à La Haye en 1955 (dénommée ci-après convention de Varsovie-La Haye; RO 1963 644). En principe, la convention de Varsovie limite la responsabilité du transporteur, en cas de mort ou de blessure subie par un voyageur, à la somme de 33 865 francs suisses, après conversion (avant la réévaluation à 36 250 francs suisses), la convention de Varsovie-La Haye à 67 730 francs suisses, après conversion (avant la réévaluation à 72 500 francs suisses). Aux termes de l'article 75 de la loi sur la navigation aérienne, les principes établis par les conventions internationales liant la Suisse déterminent aussi le régime de la responsabilité civile dans le transport aérien suisse qui n'est pas régi par des conventions.

Par conséquent, depuis le 1^{er} août 1963, le règlement de transport aérien du 3 octobre 1952 (RS 748.411) a repris, pour le domaine qu'il régit, la limite de la responsabilité fixée par la convention de Varsovie-La Haye, d'un montant de 72 500 francs suisses, après conversion. Lors de la réévaluation du franc suisse en 1971, c'est en toute connaissance de cause qu'on a renoncé à adapter (réduire) ce montant.

Depuis assez longtemps, la limite de la responsabilité prévue selon la convention de Varsovie-La Haye apparaît insuffisante, dans les pays industrialisés surtout. Dès 1966, les Etats-Unis ont imposé un régime spécial de responsabilité, dont la limite est de 58 000 dollars US, à toutes les compagnies (américaines et étrangères) desservant leur territoire dans le cadre de vols internationaux («Montreal Agreement» du 4 mai 1966 entre les autorités aéronautiques des Etats-Unis et lesdites compagnies).

Le 8 mars 1971, une nouvelle version de la convention de Varsovie, intitulée le protocole de Guatemala, a été soumise à signature et à ratification, cela principalement sur l'initiative des Etats-Unis; ce texte institue, outre une stricte responsabilité objective du transporteur, une limite représentant le sextuple de celle qui est prévue par le régime de la convention de Varsovie-La Haye (con-

vention de Varsovie amendée à La Haye en 1955 et à Guatemala en 1971, dénommé ci-après convention de Varsovie-La Haye-Guatemala). Depuis lors, ni les Etats-Unis ni un autre Etat important n'ont introduit la procédure de ratification. Cela est dû tout d'abord au fait que les limites fixées en francs-or ne sont plus de nature à constituer des valeurs de référence à la fois sûres et stables. Sur ces entrefaites, une conférence internationale de droit aérien a mis au point, en septembre 1975, un protocole additionnel fixant les limites prévues par la convention de Varsovie-La Haye-Guatemala en droits de tirages spéciaux du Fonds monétaire international (protocole additionnel n° 3 du 25 septembre 1975, dénommé ci-après convention de Varsovie-La Haye-Guatemala-Montréal); depuis lors, les perspectives d'une entrée en vigueur du système de responsabilité civile tel qu'il a été arrêté à Guatemala sont meilleures.

La même conférence a du reste soumis à la signature et à la ratification des Etats membres un protocole additionnel d'une teneur correspondante – fixation des limites en droits de tirage spéciaux au lieu du franc-or Poincaré – s'appliquant aussi à la convention de Varsovie de 1929 (protocole additionnel n° 1 du 24 septembre 1975) et à celle de Varsovie-La Haye (protocole additionnel n° 2 du 25 septembre 1975; ci-après convention de Varsovie-La Haye-Montréal).

En 1973, un membre de la commission de gestion du Conseil des Etats a fait une suggestion visant à amener les compagnies suisses Swissair, Balair et SATA à offrir de leur plein gré une limite de responsabilité civile plus élevée que celle que prévoit le régime de Varsovie-La Haye. En 1974, après concertation au niveau des autorités aéronautiques européennes, cette suggestion a été prise en considération pour l'ensemble des entreprises suisses du trafic commercial.

L'attitude des entreprises aériennes fut tout d'abord négative. Par la suite, diverses compagnies étrangères (dont British Airways depuis le 1^{er} avril 1974 et Air France depuis le 1^{er} août 1975) ayant introduit des limites plus élevées, Swissair s'y est également résolu, avec effet au 1^{er} janvier 1976. La nouvelle limite est fixée à 170 000 francs par personne blessée ou tuée, ce qui correspond à la réglementation de l'arrangement de Montréal dont nous avons déjà parlé. D'après nos dernières informations, Balair et SATA prévoient également ces limites. L'objectif principal visé par la modification de l'article 75 telle qu'elle vous est proposée est de permettre au Conseil fédéral d'obliger les entreprises suisses du trafic aérien commercial à offrir une limite de responsabilité civile supérieure à celle qui est prévue par la convention de Varsovie-La Haye soit, après conversion, 67 730 francs.

242 Article 75: nouvelle teneur proposée

Le projet reprend la norme selon laquelle le Conseil fédéral s'en tient aux principes des conventions internationales obligeant la Suisse lorsqu'il arrête le

règlement de transport aérien. Dans le trafic interne, le Conseil fédéral pourra toujours déroger à ce principe et simplifier les formalités d'expédition (2^e al.) et prescrire d'autres limites de responsabilité civile (3^e al.).

Les innovations par rapport au droit actuel sont contenues dans les 3^e et 4^e alinéas.

3^e alinéa: Alors que le 3^e alinéa du texte actuel n'habilite le Conseil fédéral qu'à prescrire d'autres limites de responsabilité civile pour le trafic interne, le nouvel alinéa 3 étend la compétence du Conseil fédéral de fixer une autre limitation de la responsabilité civile applicable à tout trafic qui n'est pas régi par des conventions internationales obligeant la Suisse. C'est pour les raisons suivantes que cette nouvelle teneur est proposée: la convention de Varsovie-La Haye-Guatemala et celle de Varsovie-La Haye-Guatemala-Montréal fixent des limites maximales (art. 24, 2^e al.) de telle sorte que, même en cas de comportement dolosif de la part du transporteur, sa responsabilité est limitée à une somme déterminée. Cette réglementation est exceptionnelle même si l'on considère qu'elle a été instituée pour compenser les effets d'une responsabilité causale rigoureuse et d'un relèvement considérable de la limite. Si l'une ou l'autre de ces versions de la convention de Varsovie devait entrer en vigueur pour la Suisse et évincer le régime actuellement prédominant de Varsovie-La Haye, les principes de cette nouvelle réglementation devraient, en vertu du 1^{er} alinéa de la nouvelle version proposée, ou du 2^e alinéa de la version en vigueur, s'appliquer également aux vols internes et aux autres vols internationaux, en tant qu'aucune réserve y relative n'est formulée dans la loi. On ne peut prévoir à quels principes de responsabilité la préférence sera alors donnée. Il est cependant douteux que l'introduction de limites absolument infranchissables, spécialement dans le trafic interne, ait sans plus la préférence.

4^e alinéa: Cet alinéa crée la base juridique permettant d'insérer – par l'intermédiaire de charges de droit public grevant une concession ou une autorisation – des limites de responsabilité plus élevées que celles que prévoit la convention applicable. Le champ d'application d'une telle réglementation doit toutefois être limité sur deux points.

Premièrement, le fait de soumettre à cette réglementation non seulement les entreprises suisses mais aussi les entreprises étrangères qui desservent la Suisse serait difficilement conciliable avec nos obligations découlant des traités bilatéraux et multilatéraux. En outre, si plusieurs Etats adoptaient une telle solution, la dispersion des dispositions juridiques atteindrait un degré insupportable. Il y a lieu de souhaiter que les Etats coordonnent au niveau international les efforts entrepris par chacun en vue d'amener leurs propres entreprises de transport à offrir des limites déterminées de responsabilité.

En second lieu, la compétence qu'il est envisagé d'attribuer au Conseil fédéral doit être limitée aux vols pour lesquels la convention applicable prévoit expressément une stipulation contractuelle fixant une limite plus élevée. C'est le cas pour les conventions de Varsovie-La Haye et de Varsovie-La Haye-Montréal en vertu de l'article 22, 1^{er} alinéa, 2^e phrase; en revanche, la convention de Varsovie-La Haye-Guatemala et celle de Varsovie-La Haye-Guatemala-Montréal ne contiennent pas de disposition à ce sujet.

Le 4^e alinéa offre au Conseil fédéral la possibilité d'adapter à l'évolution des circonstances la protection juridique des passagers d'une entreprise suisse sur un point important: la limitation de la responsabilité civile du transporteur quant à la somme. Cette base juridique pourrait acquérir une importance pratique considérable si, pour une raison quelconque, la convention de Varsovie-La Haye-Guatemala-Montréal devait ne pas entrer en vigueur dans un proche avenir. Pour le reste, nous pouvons d'ores et déjà vous assurer que cette disposition ne devra pas être appliquée par la Suisse seule, mais de concert avec les autres Etats européens. Toute modification du règlement de transport aérien fondée sur les alinéas 2 à 4 du projet sera arrêtée après consultation de la Commission fédérale de la navigation aérienne.

25 Réprimandes réglant les contraventions sans gravité

En vertu de l'article 91 de la loi sur la navigation aérienne (RS 748.0), sera puni des arrêts ou d'une amende de 20 000 francs au plus,

Celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura contrevenu à la présente loi, à des accords internationaux sur la navigation aérienne, à des prescriptions d'exécution ou à une décision à lui signifiée en vertu de ces dispositions, sous la menace de la peine prévue au présent article,

celui qui n'aura pas exécuté une obligation contenue dans une concession ou une autorisation accordée en vertu de la présente loi, de ses prescriptions d'exécution ou d'un accord international sur la navigation aérienne.

Cette réglementation constitue un blanc-seing en matière de répression pénale («Blankettstrafgesetz», cf. Vital Schwander, Das Schweizerische Strafgesetzbuch, 2^e éd., Zurich 1964, p. 14). La menace d'une peine est prévue dans la loi sur la navigation aérienne mais les éléments constitutifs de l'infraction sont définis pour l'essentiel dans les nombreuses prescriptions de droit administratif de la législation d'exécution.

L'Office fédéral de l'air est compétent pour poursuivre et juger les contraventions visées par l'article 91 lorsqu'il n'y a pas lieu d'envisager une peine privative de liberté (art. 98, 2^e al., LNA en liaison avec l'art. 21, 1^{er} al., de la loi sur le droit pénal administratif, DPA, RS 313.0).

A elles seules les prescriptions de la loi sur la navigation aérienne et celles des textes législatifs édictés en vue de son exécution couvrent actuellement plus de 400 pages du Recueil systématique. Il est inhérent à la matière que la disposition en blanc de l'article 91 recouvre, outre des normes importantes relatives à la sécurité de la navigation aérienne, de nombreuses autres prescriptions dont la violation fait apparaître dans une moindre mesure la nécessité d'une sanction. Tel serait le cas d'un pilote privé qui, pendant un temps assez bref, aurait, pour la première fois et par mégarde, poursuivi une activité aéronautique soumise à autorisation, alors que sa licence était échue cependant que toutes les conditions matérielles exigées pour son renouvellement se trouvent remplies.

Il est en l'occurrence conforme au principe de la rationalité de permettre à l'Office de l'air, dans les cas de très peu de gravité, de ne pas décerner un mandat de répression exigeant chaque fois une enquête, mais de prononcer un avertissement, ce qui peut être fait sous forme de simple lettre. Ne s'agissant pas d'une peine, on peut renoncer à indiquer les voies de droit, à moins que les frais ne soient mis à la charge de l'inculpé, ce qui est possible dans les conditions prévues à l'article 95 DPA. Dans ce cas, l'inculpé peut déposer une plainte à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 96 DPA). Le complément que nous proposons d'apporter à l'article 91 a déjà été introduit dans plusieurs lois fédérales (cf. art. 100 de la loi fédérale sur la circulation routière RS 741.01, art. 50 de la loi fédérale sur la navigation intérieure RS 747.201, art. 57 et 58 de la loi fédérale sur l'alcool RS 680, art. 63 de la loi fédérale sur le service des postes RS 783.0, art. 43 de la loi fédérale réglant la correspondance télégraphique et téléphonique RS 784.10, art. 48 de la loi fédérale sur l'approvisionnement du pays en blé RS 916.111.0, art. 10 de la loi fédérale concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance RS 961.01, art. 19 de la loi fédérale sur les cautionnements des sociétés d'assurances RS 961.02 et art. 31 de la loi fédérale sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurances sur la vie RS 961.03).

26 Adaptation de la loi sur la navigation aérienne en vue de la ratification de la convention de Montréal

La convention du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (convention de Montréal) a été signée par la Suisse à l'issue de la conférence diplomatique. Malgré l'intérêt que nous portons à cette convention, la procédure de ratification a d'abord dû être renvoyée, puisqu'en raison des dispositions en vigueur concernant le champ d'application de notre droit pénal, la Suisse n'aurait pas pu satisfaire à certaines obligations. La revision des articles 96, 97 et 97^{bis} de la loi sur la navigation aérienne, qui vous est proposée, permet d'introduire la procédure de ratification. Simultanément, le Conseil fédéral vous demande dans un autre message d'approuver la convention.

En raison du caractère complexe de la matière, la commission d'experts pour la revision du code pénal a été chargée, en automne 1971, de procéder aux adaptations indispensables de notre législation. Par la suite, les travaux de cette commission – qui devait traiter en priorité de l'interruption de grossesse – ont été considérablement retardés par rapport aux prévisions initiales. Au printemps 1974, d'entente avec le président de la commission d'experts et les organes intéressés, un groupe de travail a été constitué aux fins de préparer les adaptations à introduire dans le cadre d'une revision de la loi sur la navigation aérienne. Cette solution a été soutenue d'autant plus aisément que les modifications nécessaires avaient déjà été adoptées en corrélation avec la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (convention de La Haye, RO 1971 1508; art. 97 LNA). Ont participé aux travaux de ce groupe de travail, outre le professeur Hans Schultz, président de la commission d'experts chargée de la revision du code pénal, des représentants de l'Office de l'air, de la Division de la justice, de la Division de la police, du Ministère public de la Confédération et de la Direction du droit international public. La revision proposée de la loi sur la navigation aérienne reprend le projet présenté par le groupe de travail, mise à part une petite précision d'ordre rédactionnel (introduction des mots «hors de l'aéronef» à l'art. 97, 2^e al.).

La convention de Montréal impose aux Etats contractants soit l'obligation d'extrader, soit celle de remettre aux autorités compétentes pour les poursuivre pénalement les auteurs arrêtés sur leur territoire souverain en raison de certains actes perpétrés contre l'aviation civile. Le catalogue de l'article 1^{er} de la convention définit les actes illicites suivants: actes de violence à bord; endommagement ou destruction d'aéronefs; introduction d'explosifs; destruction, endommagement ou perturbation d'installations de navigation aérienne; déclenchement intentionnel d'une fausse alerte. Le nouvel article 97^{bis} de la loi sur la navigation aérienne, en son 1^{er} alinéa, lettres *b* à *f*, soumet l'auteur au droit pénal suisse, quel que soit le lieu où il a commis l'acte et désigne en outre comme cas pouvant donner lieu à extradition toutes les infractions cataloguées. Les autres dispositions incluses dans la revision ne contiennent pas de modifications de fond par rapport au droit existant. A l'article 96, seule la référence est complétée. La répartition en deux articles (art. 97 et 97^{bis}) d'une matière traitée jusqu'à présent en un seul (art. 97) vise à donner une meilleure ordonnance à celle-ci. Fallait-il reprendre de nouveaux faits délictueux dans la loi sur la navigation aérienne – selon la convention de Montréal les actions susmentionnées doivent être «réprimées de peines sévères» (art. 3)? Cette question a été étudiée au sein du groupe de travail mais, eu égard aux infractions contenues dans le code pénal, elle a reçu une réponse négative. Il est vrai que celui qui entrave la circulation (art. 237 CPS) est passible d'une peine limitée à dix ans de réclusion au plus. Dans des cas graves, l'acte punissable devrait cependant être qualifié de crime contre la vie et l'intégrité corporelle (art. 111, 112, 122 CPS) et de crime créant un danger collectif (art. 221, 223, 224 CPS); son auteur serait alors passible d'une peine allant dans ces cas jusqu'à la réclusion à vie. Suivant les motions

n° 10767 «Répression des actes de violence» (N 7 octobre 1971, Bärlocher; E 7 décembre 1971) et n° 75 494 «Actes de violence criminels» (N 4 mars 1976, Meier Kaspar; E 22 juin 1976), nous avons en outre l'intention de proposer prochainement aux Chambres de renforcer les dispositions du CPS concernant l'extorsion et le chantage (art. 156), la menace (art. 180), la contrainte (art. 181) et la séquestration (art. 182).

3 Résultat des consultations

La Commission fédérale de la navigation aérienne a approuvé le texte sans opposition avant la procédure de consultation entamée sur le plan administratif interne. Quelques modifications, d'ordre rédactionnel surtout, ont été introduites lors de cette mise au point (art. 48, 2^e al., art. 75, 3^e et 4^e al., art. 91, 2^e al.). Fait nouveau, nous envisageons de compléter l'article 27; cela correspond aux objectifs visés sur le plan du droit, objectifs que la Commission de la navigation aérienne a approuvés. Les dispositions concernant les zones de sécurité et de bruit ont également été soumises au gouvernement du canton de Bâle-Campagne, qui n'est pas représenté au sein de la Commission de la navigation aérienne.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

41 Conséquences financières

Le message du 10 février 1971 (FF 1971 I 287) contient déjà des prévisions quant aux conséquences qu'aura, en général, la création des zones de sécurité et de bruit. Seul l'avenir montrera si elles sont exactes. En ce qui concerne plus particulièrement les zones situées dans le périmètre de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, la situation est plutôt favorable, eu égard à l'éloignement de l'aéroport par rapport à la zone frontière suisse probablement touchée.

Les autres dispositions faisant l'objet de la revision de la loi n'occasionneront aucun frais supplémentaire à la Confédération.

42 Effets sur l'état du personnel

Il est possible que l'élaboration des plans de zones ainsi que le dépôt public des plans exercent certains effets sur l'état du personnel. Le nombre des oppositions et des recours qui s'ensuivront sera déterminant en l'occurrence. Il est impossible de faire des prévisions à cet égard. Les autres points sujets à revision n'influenceront pas sur l'effectif du personnel.

43 Conséquences pour les cantons et les communes

La décision de créer des zones de sécurité et de bruit dans le périmètre suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse entraînera certaines conséquences pour les cantons concernés à cause de la procédure de recours et de l'inscription du droit légal de préemption. Quant au reste, le projet ne créera de charge ni pour les cantons, ni pour les communes.

5 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet est assurée par l'article 37^{ter} de la constitution, selon lequel la législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération. En ce qui concerne la constitutionnalité de l'article 12 en particulier, nous vous renvoyons aux considérations émises sous chiffre 214.1.

(Projet)

Loi fédérale sur la navigation aérienne

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 24 novembre 1976¹⁾,

arrête:

I

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

Titre de l'acte

Adjonction de l'abréviation (LNA)

Titre de la subdivision

Chapitre II. Usage de l'espace atmosphérique et mesures de sûreté

Art. 12, 1^{er} al.

¹ Le Conseil fédéral arrête des prescriptions de police, en particulier pour garantir la sécurité de la navigation aérienne, pour prévenir des attentats ainsi que pour combattre le bruit, la pollution de l'air et d'autres atteintes nuisibles ou incommodes causées par l'exploitation d'aéronefs.

Art. 27, 3^e al. (nouveau)

³ Le Conseil fédéral fixe les modalités régissant la délimitation du trafic de lignes par rapport à tout autre trafic commercial; ce faisant, il tient compte de l'évolution dans le trafic aérien international.

¹⁾ FF 1976 III 1267

²⁾ RS 748.0

Art. 42, 2^e et 3^e al., ainsi que 4^e et 5^e al. (nouveaux)

² Le Conseil fédéral peut prescrire par voie d'ordonnance que de telles zones de sécurité et de bruit doivent aussi être établies sur le territoire suisse pour des aérodromes publics, des installations du service de sécurité ou des routes aériennes sis à l'étranger.

³ L'étendue et la nature des restrictions apportées à la propriété en faveur d'un aérodrome public sis en Suisse doivent être fixées dans des plans de zone par l'exploitant de l'aérodrome. Les gouvernements des cantons intéressés, l'Office fédéral de l'air et l'Office fédéral de la protection de l'environnement seront entendus.

⁴ L'exploitant de l'aérodrome dispose d'un droit légal de préemption sur les biens-fonds soumis à restriction.

⁵ Pour les aérodromes publics sis à l'étranger, l'Office fédéral de l'air intervient en lieu et place de l'exploitant de l'aérodrome, selon les 3^e et 4^e alinéas; il agit de concert avec les autres organes fédéraux intéressés.

Art. 43, 1^{er} al.

¹ Les plans de zone seront déposés publiquement dans les communes, avec fixation d'un délai d'opposition de trente jours, par l'exploitant de l'aérodrome s'ils sont établis au profit d'un aérodrome sis en Suisse et par l'Office fédéral de l'air s'ils sont établis au profit d'un aérodrome situé à l'étranger, d'une installation du service de sécurité ou d'une route aérienne. Dès le dépôt, aucune disposition touchant un bien-fonds soumis à restriction, qui serait en opposition avec le plan de zone, ne doit plus être prise sans l'autorisation du déposant.

Art. 44, 3^e al.

³ L'intéressé doit faire valoir ses prétentions dans les cinq années qui suivent la publication du plan de zone:

- a. Auprès de l'exploitant de l'aérodrome, lorsque le plan de zone est établi en faveur d'un aérodrome sis en Suisse;
- b. Auprès de l'Office fédéral de l'air, lorsque le plan de zone est établi en faveur d'un aérodrome sis à l'étranger, d'une installation du service de sécurité ou d'une route aérienne.

Art. 44^{bis}

d. Dispositions
du droit
cantonal

Les prescriptions cantonales portant exécution des dispositions des articles 42, 43 et 44 et les complétant requièrent l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 45, 2^e al.

² Sont en outre à sa charge:

- a. Les frais de suppression ou d'adaptation des obstacles à la navigation aérienne qui entravent l'utilisation d'un aéroport sis en Suisse;
- b. Les indemnités dues selon l'article 44, 1^{er} alinéa, lorsque l'aéroport en question est situé en Suisse.

Art. 48, 2^e al. (nouveau)

² La Confédération supporte en outre les frais causés par l'établissement de zones de sécurité ou de bruit pour des aéroports sis à l'étranger ainsi que pour des installations du service de sécurité ou des routes aériennes, y compris les indemnités éventuelles prévues à l'article 44, 1^{er} alinéa; les conventions particulières sont réservées.

Art. 75

¹ Après avoir entendu la commission de la navigation aérienne, le Conseil fédéral arrête un règlement de transport aérien régissant le transport des personnes et des bagages, des biens et des animaux, y compris la responsabilité civile du transporteur à l'égard des voyageurs et des expéditeurs; ce faisant, il s'en tient aux principes des conventions internationales liant la Suisse.

I. Règlement de transport aérien

² Pour le trafic interne, le Conseil fédéral pourra simplifier les formalités d'expédition.

³ Le Conseil fédéral pourra régler autrement la limitation de la responsabilité civile pour le trafic interne et le trafic international non régi par des conventions internationales sur la responsabilité civile dans le transport aérien, qui lient la Suisse.

⁴ Lorsqu'aux termes des conventions applicables, un relèvement contractuel des limites de responsabilité est réservé, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions selon lesquelles l'octroi de concessions et d'autorisations à des entreprises suisses du trafic aérien commercial doit être subordonné à la charge qu'elles offrent aux passagers un montant plus élevé au titre de la responsabilité civile.

Art. 91, ch. 2 (nouveau)

2. Dans les cas de très peu de gravité, il est possible de donner un avertissement au lieu d'infliger une peine.

Art. 96

- I. Applicabilité
des dispositions
pénales
quant au lieu
1. Principe

Sous réserve des articles 89, 4^e alinéa, 97 et 97^{bis} de la présente loi ou des articles 4 à 6 du code pénal¹⁾, les dispositions pénales ne sont applicables qu'à celui qui a commis un acte punissable en Suisse.

Art. 97

2. Actes
punissables
commis à
bord d'aéro-
nefs suisses

¹ Les prescriptions du droit pénal suisse s'appliquent aux actes commis en dehors de la Suisse, à bord d'un aéronef suisse.

² De plus, les membres de l'équipage d'un aéronef suisse sont soumis au droit pénal suisse s'ils ont commis l'acte hors de l'aéronef dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles.

³ Un jugement ne peut être prononcé que si l'auteur se trouve en Suisse et n'est pas extradé ou s'il y a été extradé en raison de cet acte.

⁴ L'article 6, chiffre 2, du code pénal¹⁾, est applicable quelle que soit la nationalité de l'auteur.

Art. 97^{bis} (nouveau)

3. Autres actes
punissables

¹ Celui qui, en dehors de la Suisse, illicitement et intentionnellement:

- a. En usant de violence ou de menace de violence, aura perturbé le vol d'un aéronef, l'aura capturé en vol ou s'en sera rendu maître;
- b. Aura accompli un acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol, si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef;
- c. Aura détruit un aéronef en service ou causé à un tel aéronef des dommages qui le rendent inapte au vol ou sont de nature à compromettre sa sécurité en vol;
- d. Aura placé ou fait placer sur un aéronef en service, par quelque moyen que ce soit, un dispositif ou des substances propres à détruire ledit aéronef ou à lui causer des dommages qui le rendent inapte au vol ou sont de nature à compromettre sa sécurité en vol;
- e. Aura détruit ou endommagé des installations ou services de navigation aérienne ou en aura perturbé le fonctionnement, si l'un de ces actes est de nature à compromettre la sécurité d'aéronefs en vol;

f. Aura communiqué une information qu'il sait être fausse et aura, de ce fait, compromis la sécurité d'aéronefs en vol, sera soumis au droit pénal suisse.

² L'auteur ne peut être jugé que s'il se trouve en Suisse et s'il n'est pas extradé, lorsque l'acte est également punissable selon le droit de l'Etat d'immatriculation de l'aéronef ou le droit du lieu où l'acte a été commis. La loi de l'Etat d'immatriculation doit toutefois être appliquée si elle est plus favorable à l'auteur.

³ L'article 6, chiffre 2, du code pénal¹⁾, est applicable quelle que soit la nationalité de l'auteur.

⁴ Les actes constituant l'une des infractions mentionnées au 1^{er} alinéa sont des délits pouvant donner lieu à extradition.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

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

23688

Message concernant la modification de la loi sur la navigation aérienne Du 24 novembre 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.097
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.12.1976
Date	
Data	
Seite	1267-1291
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 694

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.