

09.064

**Message
relatif à l'approbation de la modification
de la Convention entre la Suisse et l'Italie concernant
la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano**

du 19 août 2009

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de révision partielle de la Convention du 2 décembre 1992 entre la Suisse et l'Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano.

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

19 août 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

La Convention du 2 décembre 1992 entre la Suisse et l'Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano¹ est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1997. Elle régit divers aspects de la navigation sur les deux lacs frontaliers.

Ces dernières années, l'Italie a, dans le cadre de mesures de libéralisation, adapté sa législation en matière de navigation, laquelle diverge désormais des dispositions énoncées dans la convention bilatérale précitée en ce qui concerne l'obligation d'obtenir le permis de conducteur et celle d'identifier les bateaux (plaques minéralogiques, immatriculation).

La Commission mixte consultative a élaboré une solution visant à assurer la sécurité juridique. En vertu de la révision partielle de la convention, à l'avenir, les bateaux italiens devront également porter des marques d'identification sur le territoire italien pour autant que la convention et le Règlement international pour la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano le prévoient.

En ce qui concerne le permis de conduire, le conducteur reste soumis à la législation de l'Etat signataire dans lequel il a son domicile. Aux termes de la convention, la conduite de voiliers ne requiert plus de permis. Pour des raisons de sécurité, une limite de puissance est introduite pour les bateaux motorisés. Il en résulte que, sur le territoire de l'autre Etat signataire, la détention d'un permis est obligatoire si la puissance de propulsion du bateau dépasse 30 kW.

¹ RS 0.747.225.1

Message

1 Les grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La Convention du 2 décembre 1992 entre la Suisse et l'Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1997. Elle régit divers aspects de la navigation sur les deux lacs frontaliers.

La politique menée en Italie a favorisé une simplification des procédures et l'élimination d'obstacles bureaucratiques. Ces mesures de libéralisation ont notamment entraîné une révision des dispositions italiennes en matière de navigation. En 1998 et en 2003, l'Italie a assoupli l'obligation d'identification et l'obligation d'obtenir le permis de conduire. Il en est résulté des disparités par rapport aux dispositions de la convention précitée.

Une Commission mixte consultative (art. 18, CM) veille à l'application uniforme de la convention et, le cas échéant, prépare les modifications et compléments qui seront soumis aux gouvernements des Etats signataires. Du côté suisse, la délégation se compose de représentants de la Confédération et des autorités cantonales tessinoises.

Du fait des disparités entre la convention et la législation italienne, la CM a décidé, le 21 octobre 2005, de constituer un groupe de travail chargé d'élaborer une proposition de modification de la convention.

1.2 Problématique de fond

1.2.1 Identification des bateaux

Le chapitre II de la convention prévoit que, pour avoir le droit de naviguer, les bateaux d'une longueur supérieure à 2,50 m doivent être munis des documents et marques d'identification requis par les règles en vigueur dans leur Etat d'appartenance. Pour les cas où ces documents ou marques d'identification ne sont pas prévus par la législation nationale, la convention prévoit une solution valable dans les eaux suisses du lac Majeur et du lac de Lugano: les bateaux doivent être munis des marques d'identification requises par le règlement et par le document d'homologation.

En vertu du droit suisse régissant la navigation intérieure, les bateaux d'une longueur supérieure à 2,50 m (à quelques rares exceptions près) doivent être pourvus de marques d'identification.

L'Italie a assoupli sa législation en matière de navigation. Depuis 2003, l'obligation d'homologuer ou d'immatriculer ne s'applique plus qu'aux bateaux dont la longueur excède 10 m. La législation italienne n'est donc plus conforme aux dispositions de la convention.

1.2.2 Permis de conduire

Le chap. III de la convention contient des dispositions concernant les conducteurs. L'art. 6, al. 2, dispose qu'un permis est nécessaire pour conduire un bateau motorisé dont la puissance de propulsion dépasse 8 kW. Pour les voiliers, le permis de conduire est nécessaire si la voilure dépasse 15 m².

En Italie, le permis de conduire n'est, depuis 1998, nécessaire que pour les bateaux motorisés dont la puissance de propulsion dépasse 30 kW. Il n'est en revanche plus nécessaire pour les voiliers. La réglementation italienne ne correspond donc plus à la convention. Compte tenu de sa législation nationale, l'Italie n'est pas en mesure de délivrer des permis de conduire pour les bateaux d'une puissance inférieure à 30 kW. Si les règles de la convention étaient maintenues en l'état, les conducteurs de bateaux motorisés d'une puissance de 8 à 30 kW en provenance d'Italie², de même que les barreaux de voiliers d'une voilure supérieure à 15 m², seraient punissables dans les eaux suisses des deux lacs.

Or, si les personnes en provenance d'Italie renoncent à naviguer en eaux suisses par crainte de poursuites pénales, cela pourrait nuire à l'attrait touristique du canton du Tessin, notamment pour les excursions journalières.

En Suisse, l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation intérieure³ exige un permis de conduire pour les bateaux motorisés à partir de 6 kW et pour les voiliers à partir de 15 m² de voilure.

1.3 Résultat des négociations

Le groupe de travail italo-suisse s'est réuni en novembre 2006 et en février 2007. Il a adopté des propositions de révision qui ont été soumises à la CM pour approbation. Le 11 juillet 2008, les délégations suisse et italienne ont signé les projets de modification portant sur deux articles de la convention. Ces projets prévoient que la Suisse fasse des concessions en matière de permis de conduire. La Suisse tient en revanche à un marquage des bateaux tel que prévu par la convention car c'est la seule manière de garantir l'identification univoque d'un bateau et de son propriétaire.

1.4 Les points essentiels de la modification

1.4.1 Permis de conduire

En ce qui concerne le permis de conduire, la réglementation reste la même, à savoir que le conducteur est soumis à la législation de l'Etat signataire dans lequel il a son domicile. Par ailleurs, la convention ne requiert plus de permis pour les voiliers. Pour des raisons de sécurité, le permis devient toutefois obligatoire pour les bateaux motorisés dont la puissance dépasse 30 kW. Cette disposition s'applique lorsque le conducteur d'un bateau motorisé navigue sur le territoire de l'autre Etat signataire. Pour les conducteurs venant de Suisse, cette disposition ne pose pas de problème.

² 8 kW est la limite de puissance à partir de laquelle un permis de conduire est obligatoire aux termes de la convention.

³ RS 747.201.1

Lors des négociations menées avec l'Italie, il a fallu dans un premier temps déterminer si l'obligation du permis de conduire devait être inscrite dans la législation nationale des deux Etats signataires. On y a renoncé pour deux raisons. D'une part, des critères minimaux sont également fixés dans les conventions internationales régissant la navigation sur le lac de Constance et sur le lac Léman. Et, d'autre part, on garantit ainsi que l'Italie ne relèvera pas à nouveau unilatéralement la limite fixée pour le permis de conduire obligatoire pour les bateaux motorisés, ce qui augmenterait le risque d'accidents.

Etant donné que les voiliers peuvent, indépendamment de leur taille, être pilotés sans permis en Italie, ils risquent de l'être par des personnes non qualifiées. Toutefois, les grands voiliers sont souvent motorisés. Et, dès lors que la puissance de propulsion dépasse 30 kW, le permis de conduire est obligatoire conformément au nouveau texte de la convention. Par conséquent, les conducteurs de tels bateaux doivent être titulaires d'un permis. Cette réglementation respecte déjà le droit italien en vigueur.

Par ailleurs, les négociateurs ont examiné la possibilité de reprendre la réglementation italienne concernant les permis de conduire dans la législation suisse ou, à tout le moins, dans le champ d'application intégral de la convention, c'est-à-dire également pour les eaux suisses des deux lacs. A cette fin, un sondage a été mené auprès des autorités cantonales responsables de la mise en application du droit relatif à la navigation intérieure. Une grande majorité des réponses était favorable au maintien du droit suisse en vigueur. En outre, l'uniformité à l'échelle de la Suisse des dispositions relatives au permis de conduire a été jugée très importante, si bien que cette possibilité a été rejetée.

1.4.2 Identification

Sur les deux lacs, dans les eaux suisses et dans les eaux italiennes, les bateaux italiens devront être munis de marques d'identification pour autant que la convention et le règlement le prévoient. La nouvelle réglementation exige que tous les bateaux italiens de plus de 2,50 m de long soient pourvus d'un permis de navigation et d'une marque d'identification indépendamment du fait qu'ils naviguent dans des eaux italiennes ou suisses. Il s'agit d'une mesure dérogatoire à la législation italienne mais qui s'applique sur le lac Majeur et le lac de Lugano. Elle n'a aucune incidence sur des bateaux suisses car le droit suisse exige déjà ces documents et marques d'identification à partir de 2,50 m de long.

L'Italie va mettre en œuvre l'identification des bateaux sur les deux lacs conformément à la convention. En ce qui concerne le lac de Lugano, c'est déjà fait en grande partie, et les préparatifs sont en cours pour le lac Majeur.

1.5 Appréciation

Il était dans l'intérêt des deux parties de pérenniser la convention. Celle-ci contient en effet de nombreuses dispositions importantes pour la navigation transfrontalière, et constitue à ce titre un facteur de sécurité juridique. Citons notamment les dispositions concernant les bateaux, les conducteurs, les contrôles douaniers, la navigation en général, et plus particulièrement les services de ligne réguliers et la navigation

soumise à autorisation. La dénonciation de la convention en vertu de l'art. 21, al. 2, aurait été, pour les deux parties, la pire des solutions car les dispositions non problématiques de la convention n'auraient plus eu effet.

2 Commentaire des dispositions

Art. 4, al. 3 Documents et marques d'identification

La réglementation s'applique désormais à toute l'étendue du lac Majeur et du lac de Lugano sur le territoire des deux Etats signataires. Les bateaux dont la longueur dépasse 2,50 m doivent, sur les deux lacs et indépendamment de l'Etat dans lequel ils naviguent, être munis des documents et marques d'identification requis. Des exceptions restent possibles pour certains bateaux décrits plus précisément dans le règlement.

Art. 6, al. 2 Permis de conduire

Le permis de conduire est obligatoire pour naviguer dans les eaux de l'autre Etat signataire avec un bateau motorisé dont la puissance de propulsion dépasse 30 kW. Les personnes qui ne sont domiciliées ni en Italie, ni en Suisse, restent soumises aux dispositions spéciales de l'art. 72 du règlement (reconnaissance des documents).

Les résidents italiens sont autorisés à conduire sans permis des bateaux motorisés d'une puissance allant jusqu'à 30 kW sur le lac Majeur et le lac de Lugano, dans les eaux italiennes et les eaux suisses. Pour la navigation à voile, ils n'ont pas besoin de permis à condition que les voiliers ne soient pas équipés d'un moteur dont la puissance de propulsion dépasse 30 kW.

En revanche, les personnes domiciliées en Suisse sont soumises aux dispositions du droit suisse, notamment à la législation sur la navigation intérieure (cf. ch. 1.2.2).

La délivrance de permis de conduire relève de la législation nationale.

3 Conséquences

3.1 Conséquences sur les finances et le personnel

La révision partielle de la convention n'a aucune conséquence sur les finances ni sur le personnel de la Confédération et du canton du Tessin.

3.2 Autres conséquences

La nouvelle règle concernant le permis de conduire obligatoire évite les répercussions négatives sur le secteur touristique du Tessin car les personnes provenant d'Italie pourront continuer à naviguer sur les eaux suisses sans permis, sans être punissables pour autant. Toutefois, certains effets sur la location de bateaux, sur le lac Majeur et sur le lac de Lugano, ne peuvent être exclus. Les réponses reçues lors de l'audition n'ont pas fait état de conséquences négatives sur le secteur touristique ni sur la location de bateaux, ni de risques à cet égard.

Grâce à la nouvelle réglementation visant à apposer une marque d'identification sur les bateaux, les autorités d'exécution pourront mieux identifier les bateaux et leurs propriétaires. La lutte contre les infractions et contre la pollution des lacs s'en trouvera renforcée. On contribue ainsi durablement à la sécurité de la navigation et à l'amélioration de la protection de l'environnement sur le lac Majeur et le lac de Lugano.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁴.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁵, les affaires étrangères, et notamment la conclusion de traités internationaux, relèvent de la compétence de la Confédération. L'Assemblée fédérale approuve, conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. En l'occurrence, il n'y a pas de délégation au Conseil fédéral.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Les présentes modifications de la convention n'affectent aucun engagement international pris par la Suisse. Aucun accord ne lie la Suisse et l'Union européenne dans ce domaine.

5.3 Référendum

Les traités internationaux sont sujets au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. s'ils sont d'une durée indéterminée et qu'ils ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. La présente convention peut être dénoncée (cf. art. 21, al. 2) et ne prévoit l'adhésion à aucune organisation internationale. Reste à savoir si la modification de la convention contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. En vertu de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁶, les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des

⁴ FF 2008 709

⁵ RS 101

⁶ RS 171.10

droits ou attribuent des compétences, sont réputées fixer des règles de droit. Les dispositions qui, à la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent, en droit interne, être édictées sous la forme d'une loi fédérale, sont réputées importantes. Les présentes adaptations de la convention constituent bien des règles de droit mais ne nécessitent pas la modification d'une loi fédérale. Il s'agit de prescriptions techniques dont l'adoption en droit interne relève de la compétence du Conseil fédéral. En conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation de la modification de la Convention entre la Suisse et l'Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.