

CH_VB 97.046 vom 28. Mai 1997

Bundesverwaltung, 1997-05-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_97.046

FR: CH_VB 97.046 du 28 mai 1997

IT: CH_VB 97.046 del 28 maggio 1997

Volltext

#ST# 97.046 Message concernant la modification de la loi sur l'aviation du 28 mai 1997
Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, Nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur l'aviation et vous proposons de l'adopter. Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération. 28 mai 1997 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Koller Le chancelier de la Confédération, Couchepin 1058 1997-249

Condensé Les modifications de la loi sur l'aviation (LA) concernent les dispositions relatives à l'aviation commerciale. Le projet introduit les éléments suivants: - conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation aux entreprises de transport aérien domiciliées en Suisse ainsi qu'à celles qui ont leur siège à l'étranger; - conditions d'octroi de la concession de routes aux entreprises de transport aérien domiciliées en Suisse ainsi qu'à celles qui ont leur siège à l'étranger; - abrogation de l'article 103 LA qui créait un monopole défait dans le trafic aérien de lignes suisse; - dispositions transitoires réglant la portée et la durée de validité des droits actuels. Les articles 27 à 35 de la loi en vigueur règlent les questions relatives à l'aviation commerciale. En outre, on trouve à l'article 103, sous le titre marginal «société mixte», une disposition de grande importance pour le marché suisse du transport aérien: «Le réseau interne, continental et intercontinental qui est déclaré être d'intérêt général par le département est exploité par une société suisse de transports aériens, de caractère mixte, à laquelle la Confédération participe financièrement. Les cantons et les communes peuvent également participer à cette entreprise. Les statuts de la société sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral». Le monopole légal tel qu'il est défini à l'article 103 LA est remis en cause depuis un certain temps. Etant donné la libéralisation en cours, en particulier au sein de l'Union européenne (UE) et compte tenu du désir de la Suisse de participer au marché communautaire, une modification de cet article s'impose de plus en plus. Un monopole légal en faveur d'une compagnie aérienne serait incompatible avec la participation de la Suisse au marché européen. La libéralisation a par ailleurs des motifs de politique intérieure: elle a été présentée comme une éventualité aux cantons romands après la décision de Swissair de réduire ses vols intercontinentaux à destination et au départ de Genève. La suppression du monopole nécessite des mesures d'accompagnement. Il convient notamment de définir les conditions qu'une entreprise doit remplir pour prétendre à des droits en matière de lignes, ou les critères à appliquer pour l'octroi de tels droits. C'est pourquoi le projet ne se limite pas à la simple abrogation de l'article 103, mais propose une modification des dispositions relatives à l'aviation commerciale; déplus, ses dispositions transitoires règlent la question des droits des entreprises concession- 1059

Message I Partie générale II Introduction En vertu de l'article 103 de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0), la Confédération a accordé à Swissair, en sa qualité de société suisse de

transport aérien, de caractère mixte, le droit d'exploiter le réseau interne, continental et intercontinental qui est déclaré être d'intérêt général par le département. Les droits et les obligations de Swissair ont été inscrits pour la première fois dans une concession datée du 19 décembre 1966. Prolongée en 1993, la concession est valable jusqu'en 2008. Le monopole légal tel qu'il est défini à l'article 103 LA est remis en cause depuis un certain temps déjà. Suite à la libéralisation en cours, en particulier au sein de l'Union européenne (UE) et compte tenu du désir de la Suisse de participer au marché communautaire, une modification de cet article s'impose de plus en plus. Si notre pays devait conclure un accord global de transport aérien avec l'UE, la libéralisation du marché européen toucherait également la Suisse. Un monopole légal en faveur d'une compagnie aérienne serait incompatible avec la participation de notre pays au marché européen. Par ailleurs, la libéralisation a des motifs de politique intérieure; en effet, elle a été présentée comme une éventualité aux cantons romands après la décision de Swissair de réduire ses vols intercontinentaux desservant Genève. Le 8 mai 1996, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) d'établir un projet détaillé de modification de l'article 103 LA et de mettre en œuvre les travaux de révision. Le projet élaboré conformément à ce mandat comprend des modifications de toutes les dispositions concernant l'aviation commerciale car une révision limitée à l'article 103 LA ne résoudrait pas l'ensemble des problèmes. Particulièrement touchée par le projet, en qualité de titulaire de la concession monopolistique, Swissair a donné son accord au changement de système, à la condition toutefois que ses droits acquis soient pris en compte par des dispositions transitoires. L'article 103 LA comprend trois éléments fondamentaux: - monopole en faveur d'une entreprise suisse de caractère mixte pour toutes les lignes aériennes d'intérêt général; - obligation pour la Confédération de participer financièrement à cette entreprise; - approbation obligatoire de ses statuts par le Conseil fédéral. La disposition donne en outre aux cantons et aux communes la possibilité de participer à cette entreprise, bien qu'aucune base légale inscrite dans la loi sur l'aviation ne soit indispensable: ils peuvent prévoir cette participation dans le cadre de leur propre compétence financière. La révision de l'article 103 LA vise principalement à abolir tout monopole dans le trafic de lignes. Swissair perdra ainsi sa position particulière, de sorte que la participation financière de la Confédération et l'approbation des statuts ne s'imposent plus. L'abrogation de l'article 103 LA est donc justifiée. 1060

Toutefois, dans le chapitre régissant l'aviation commerciale, il faudra tenir compte de la concurrence qui découlera de l'abolition du monopole et à laquelle les entreprises suisses devront faire face. Des concessions de routes pourront être octroyées à différentes entreprises qui exploitent des lignes aériennes; dans ce contexte, il faudra distinguer celles qui ont leur siège en Suisse et qui ne peuvent effectuer des vols commerciaux que si elles remplissent certaines conditions du droit national de celles qui sont domiciliées à l'étranger, dont l'admission est en principe régie par les dispositions du droit international. 12 Objectifs de la politique aéronautique suisse La politique aéronautique suisse vise à assurer les conditions générales qui permettent à l'aviation civile de remplir de manière sûre, efficace et respectueuse de l'environnement, les tâches qui lui incombent dans le cadre du système national et international de transport. Il s'agit en l'occurrence de créer des conditions favorables au développement entre la Suisse d'une part, les centres européens et les destinations importantes d'autre part, de liaisons aussi bonnes que celles dont bénéficient les pays qui nous entourent. Les entreprises suisses de transport aérien sont à cet égard un instrument important de la mise en œuvre de la politique aéronautique de notre pays. Leur

rentabilité doit donc être maintenue sous le nouveau régime. Simultanément, il faudra prendre en compte l'intérêt qu'ont les différentes régions du pays à disposer d'une offre adéquate. 13 Procédure de consultation Le 23 septembre 1996, la Commission de la navigation aérienne a approuvé l'avant-projet de modification. L'examen d'un projet par la commission, composée de représentants des principaux milieux aéronautiques, remplace en principe la procédure de consultation dans le domaine de l'aviation. Toutefois, compte tenu de la portée politique de la révision, le Conseil fédéral a, le 9 décembre 1996, décidé d'organiser une consultation. Elle s'est achevée le 28 février 1997. Le département a reçu 60 avis. La grande majorité des milieux consultés approuvent la modification et saluent en particulier la libéralisation du marché du transport aérien. Malgré ce consensus général, certains ont demandé une modification des points suivants du projet: - question du contrôle par des citoyens suisses d'une entreprise qui a son siège en Suisse; - importance de l'intérêt public en matière de concessions de routes; - obligation relative aux tarifs pour les compagnies d'aviation concessionnaires; - critères applicables aux autorisations d'exploitation octroyées à des entreprises ayant leur siège à l'étranger; l'exigence de la réciprocité a soulevé des controverses; - validité des concessions octroyées en vertu du droit en vigueur. Certains points du projet de loi ont été modifiés à la lumière des résultats de la consultation; ils sont commentés dans la partie spéciale (ch. 22 ss). 1061

2 Partie spéciale 21 Généralités 211 Remarques préliminaires Le chapitre consacré à l'aviation commerciale distingue les entreprises domiciliées en Suisse de celles qui ont leur siège à l'étranger. Les premières doivent satisfaire aux conditions prévues par le droit suisse; les secondes sont en premier lieu liées aux dispositions de leur état d'origine ainsi qu'au droit international applicable. 212 Aviation commerciale Les entreprises ayant leur siège en Suisse devront, comme par le passé, remplir certaines conditions pour obtenir une autorisation d'exploitation. Ces conditions seront en principe conformes à la réglementation actuelle. L'autorisation d'exploitation permet à l'entreprise d'effectuer le transport commercial de personnes, de fret et/ou d'envois postaux en trafic non régulier, ainsi que des vols de travail et des vols à bord de ballons. Le Conseil fédéral peut délivrer des autorisations spécifiques au genre d'exploitation prévu. L'entreprise domiciliée en Suisse qui souhaite effectuer des vols commerciaux réguliers doit obtenir, outre l'autorisation d'exploitation, une concession de routes. Cette dernière est octroyée sur requête de l'entreprise au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) sur la base des droits convenus par des accords internationaux. La concession, limitée dans le temps, comprend les droits et les obligations de l'entreprise. Le Conseil fédéral fixera dans l'ordonnance la durée de validité maximale de la concession. Son renouvellement éventuel doit être décidé suffisamment tôt avant son expiration. Une concession n'est pas renouvelée d'office, mais fait l'objet d'un appel d'offres, auquel le titulaire peut évidemment participer. L'autorité tiendra compte des prestations qu'il aura fournies, telles que les investissements consentis pour développer le marché. Si les droits convenus par accords internationaux ne sont assortis d'aucune restriction, plusieurs entreprises pourront obtenir une concession pour la même route, pour autant que le trafic le justifie. Si l'accord avec l'UE débouche sur l'entière libéralisation du transport aérien, toutes les compagnies aériennes ayant leur siège en Suisse et qui remplissent les conditions requises pourront en principe exercer les droits de trafic intra-européens. L'ordonnance sur l'aviation fixera de manière précise le mécanisme applicable à l'octroi des concessions de routes, dont dépendront dans une large mesure les effets de la présente révision. C'est pourquoi nous décrivons ci-après les éléments principaux de ce mécanisme tel qu'il est

prévu au niveau du texte d'exécution. Il est essentiel que les droits soient accordés selon des critères objectifs et vérifiables et conformes aux objectifs de la politique aéronautique suisse. Principaux critères déterminant l'octroi d'une concession: - preuve que l'entreprise est capable d'assurer les services concédés pendant au moins deux périodes d'horaire; 1062

- service au public (qualité du produit, prix, aéronefs, capacités, etc.); - concurrence existante sur les marchés choisis par l'entreprise; - desserte des aéroports suisses; - usage judicieux du point de vue économique des droits et des capacités existants; - date de l'ouverture des services à l'exploitation; - prise en compte des conditions écologiques (aéronefs silencieux, peu polluants); - en cas de renouvellement, prise en compte des prestations fournies par le titulaire actuel en vue de développer le marché. Les droits qui ne sont pas exercés pendant deux périodes d'horaire consécutives deviennent caducs pour l'entreprise qui les détient et peuvent faire l'objet d'une nouvelle attribution. Si une autre entreprise sollicite ces droits avant l'échéance, celle qui les détient sans les exercer doit décider dans un délai déterminé si elle veut à nouveau en faire usage. Si tel n'est pas le cas, ils vont à l'entreprise requérante, pour autant qu'elle remplisse les conditions nécessaires. Pour que plusieurs entreprises de transport aérien soient en mesure de desservir des destinations à partir de différents aéroports, on s'efforcera, à la faveur des futures négociations de trafic aérien, de convenir de la clause dite de la «désignation multiple». En effet, celle-ci permet de désigner plusieurs compagnies pour assurer le trafic de lignes avec un pays donné. En ce qui concerne les tarifs, la libéralisation voulue doit aussi être concrétisée par l'inclusion de clauses libérales dans les accords de trafic. La concession peut être suspendue ou retirée si une entreprise commet des infractions, fait faillite, ou viole gravement les dispositions de la législation aéronautique. L'OFAC peut en tout temps ordonner des contrôles afin de déterminer si l'entreprise remplit les conditions économiques et respecte les normes de sécurité. 213 Participation des pouvoirs publics Les dispositions relatives à la participation obligatoire de la Confédération à une entreprise de transport aérien et les mesures prévues pour la reprise des compagnies sont aujourd'hui dépassées. En vertu de l'article 102 LA, la Confédération pourra toujours acquérir des parts d'entreprises de transport aérien lorsque l'intérêt général le justifie. La participation des cantons et des communes est régie par le droit cantonal ou communal et ne doit par conséquent pas figurer dans le droit fédéral. 214 Dispositions transitoires Les entreprises suisses qui exploitent des lignes aériennes régulières doivent pouvoir poursuivre cette activité, conformément aux droits antérieurs (grand-father rights). La nouvelle réglementation leur accorde ainsi la garantie de l'acquis. En fait, il serait inadmissible lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, de retirer à ces entreprises les bases opérationnelles sur lesquelles 1063

elles ont fondé la planification à moyen et à long terme de leur flotte. Toutefois, de nouvelles compagnies pourront ouvrir des lignes en même temps, conformément à la politique aéronautique décrite ci-dessus. 22 Commentaires des différentes dispositions Article 27 Les conditions relatives à l'octroi de l'autorisation d'exploitation qui étaient fixées essentiellement dans l'ordonnance sont reprises dans la loi. Cette autorisation permet d'effectuer tous les genres de vols commerciaux. Compte tenu des différentes formes d'exploitation - trafic charter, vols de travail, vols commerciaux à bord de ballons - le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de délivrer des autorisations spécifiques, assorties de conditions adaptées. L'autorisation comprend deux éléments: le certificat d'exploitant technique et opérationnel, et la licence commerciale, délivrée en premier lieu sur la base de considérations économiques. Les exigences seront définies de manière détaillée au niveau

de l'ordonnance, bien qu'il ne soit pas prévu d'y apporter des modifications importantes. La possibilité de déléguer certaines tâches opérationnelles à des tiers sera maintenue. A l'entrée en vigueur de l'accord de trafic aérien avec l'UE, les dispositions concernées, notamment celles qui ont trait à la capacité économique, devront être revues à la lumière des normes européennes applicables à ce moment-là, en particulier le Règlement n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens. Lors de la consultation, les critiques soulevées à rencontre de l'article 27 portaient surtout sur la clause de nationalité, en vertu de laquelle une entreprise doit se trouver majoritairement en mains suisses et être contrôlée par des Suisses. D'aucuns ont prétendu que cette réglementation n'était pas compatible avec le droit européen. En revanche, une large majorité des réponses reçues approuvent la disposition proposée. En fait, la clause de la nationalité constitue une norme qui est encore ancrée dans de nombreux accords internationaux de trafic aérien. Même dans le droit communautaire, une entreprise n'a le caractère de compagnie d'aviation européenne que si elle est majoritairement en mains et sous le contrôle de ressortissants de l'UE. Notre projet de modification de la loi prévoit expressément que les ressortissants étrangers sont assimilés à des citoyens suisses si un accord international le prévoit. La suppression de la clause de nationalité affaiblirait la position de la Suisse à la table des négociations des futurs accords internationaux de trafic aérien. On ne saurait donc renoncer à un tel instrument de manière prématurée. C'est pourquoi il convient de maintenir la clause de nationalité. Le fait de déléguer au Conseil fédéral les modalités de la réglementation y relative permettra toutefois de réagir rapidement à toute évolution sur le plan international. L'exigence des droits d'usage nécessaires sur l'aérodrome suisse prévu comme base pour l'exploitation des vols est maintenue. L'expression «aérodrome suisse» inclut expressément l'EuroAirport de Bâle-Mulhouse-Fribourg, sis sur territoire français. 1064

L'autorisation continue à être délivrée pour une durée déterminée, ce qui permet de contrôler si son titulaire satisfait à toutes les exigences. S'il enfreint les dispositions en vigueur, l'autorisation peut être en principe retirée en tout temps. Cette réserve, par ailleurs implicite et partie intégrante de toute autorisation, a été reprise dans le projet à la lumière des résultats de la consultation. Elle s'ajoute aux possibilités de renouvellement ou de modification et permet de lever toute ambiguïté. Article 28 Le trafic commercial de lignes ne peut être assuré que par des entreprises qui sont titulaires d'une concession de routes en plus de l'autorisation d'exploitation selon l'article 27 LA. Sous le régime monopolistique actuel, Swissair est la seule entreprise habilitée à desservir les lignes aériennes d'intérêt général. Selon les nouvelles dispositions, toutes les entreprises détentrices de l'autorisation d'exploitation pourront désormais solliciter une concession de routes. Dans ce contexte, la notion d'intérêt public (des vols), à laquelle les routes concessionnées doivent satisfaire, revêt une signification particulière. On a renoncé sciemment à la notion d'intérêt général utilisée à l'article 103 LA, étant donné que sa nuance par rapport à l'intérêt public n'a jamais été très claire. L'exigence de l'intérêt public forme la base sur laquelle sont définis les critères d'octroi d'une concession. La définition de l'intérêt public doit être conforme aux objectifs de la politique aéronautique suisse. Elle sera intégrée dans l'ordonnance sur l'aviation, conformément aux critères mentionnés au chiffre 212. En outre, on a également tenu compte du souhait souvent exprimé lors de la consultation, concernant une définition plus précise de cette notion. La concession de routes peut être délivrée pour l'exploitation d'une seule ligne ou d'un ensemble de lignes. Il s'agit toujours d'un droit concédé, auquel nul ne peut prétendre d'office. En vertu des accords internationaux, les entreprises concès-

sionnaires seront toujours obligées de soumettre leurs horaires et leurs tarifs à l'autorité, ainsi que d'exploiter les lignes conformément à la concession et dans le contexte de l'obligation de transporter, de satisfaire aux exigences posées aux entreprises de transport public. Le 3e alinéa prévoit, outre le renouvellement ou l'annulation de la concession, la possibilité de modifier ce document. Le transfert des droits concédés est notamment visé par cette disposition. Le 4e alinéa prévoit la possibilité pour une entreprise concessionnaire de faire effectuer une partie ou l'ensemble de ses vols par une autre entreprise de transport aérien. Il s'agit en l'occurrence des opérations dites de partage de codes (Code Share) et de location avec équipage (Wet Lease). Ainsi, une entreprise n'utilise pas son propre appareil pour desservir une ligne, mais loue un avion avec son équipage (Wet Lease) à une autre entreprise ou alors loue un certain nombre de sièges sur le vol d'une autre compagnie de manière à pouvoir les offrir au public sous son propre numéro de vol (Code Share). Bien que l'entreprise concessionnaire n'assure pas elle-même le transport, elle assume vis-à-vis de l'autorité concédante l'entière responsabilité des obligations concédées, notamment celles de transporter et d'exploiter. Le 4e alinéa constitue une exception au principe défini au premier alinéa, selon lequel l'entreprise concessionnaire doit assurer elle-même le transport. Compte tenu de l'évolution dans ce domaine sur le 71 Feuille fédérale. 149° année. Vol. III 1065

plan international, il semble judicieux de fixer les principes dans la loi et de régler les modalités dans l'ordonnance. Dans la pratique, il s'agira d'éviter les disparités entre les vols effectués en compte propre et ceux qui sont assurés grâce à des prestations de tiers. L'entreprise qui assure effectivement le vol répond des aspects opérationnels et techniques de celui-ci, raison pour laquelle elle doit être titulaire d'une autorisation d'exploitation selon les articles 27 ou 29. Vu qu'elles figurent déjà dans le nouvel article 27 LA, on peut renoncer ici aux dispositions de l'actuel article 30 LA, en vertu desquelles les concessionnaires doivent soumettre à l'autorité, pour approbation, les données techniques et économiques nécessaires à l'exercice de la surveillance. Quant à la disposition concernant l'acquisition d'une entreprise suisse bénéficiant d'une concession générale du droit d'exploiter, disposition qui, selon le droit en vigueur, ne peut avoir trait qu'à Swissair, elle perd sa raison d'être dans le cadre de la présente révision. On peut donc l'abroger. Selon l'article 102 LA, la Confédération conserve le droit de participer à des entreprises suisses de transport aérien. Différents participants à la consultation ont proposé de supprimer l'obligation relative aux tarifs prévue au 5e alinéa, arguant de l'incompatibilité de l'obligation d'approuver les tarifs avec la libéralisation du transport aérien. On ne peut accéder à cette proposition, vu que ladite obligation, qui souligne le caractère du trafic de lignes en tant que faisant partie du transport public, figure encore dans de nombreux accords de trafic aérien. Le droit européen prévoit également que les tarifs doivent être déposés pour l'exploitation de lignes aériennes. Toutefois, au niveau européen, l'approbation des tarifs par les Etats n'existe plus. La formulation du 5e alinéa en tient compte puisqu'il n'est plus question de l'approbation obligatoire des tarifs, mais uniquement d'une obligation en la matière. En fixant cette obligation dans la loi on peut contraindre les compagnies d'aviation à communiquer, avant la mise en service d'une ligne, à quels tarifs elles entendent offrir leurs prestations. Quant à la question de savoir si une compagnie peut se limiter à une simple notification, telle qu'elle est prévue par le droit européen, ou si l'approbation formelle des autorités s'impose, elle ne sera pas tranchée sur la base de la loi, mais bien sur celle de l'accord bilatéral de trafic aérien applicable en l'espèce. Article 29 S'agissant du trafic hors des lignes, les autorisations sont actuellement délivrées à des entreprises ayant

leur siège à l'étranger si cette démarche ne porte pas atteinte à des intérêts suisses essentiels et si les entreprises suisses peuvent bénéficier de la réciprocité dans l'Etat d'origine du requérant. La question de savoir si la concession doit être refusée à une entreprise étrangère en cas d'absence de réciprocité a suscité de nombreuses controverses lors de la consultation. Alors que certains proposaient de supprimer cette exigence, d'autres demandaient qu'elle figure expressément dans la loi. Une large majorité ne s'est toutefois pas opposée à la formulation de l'avant-projet. La nouvelle loi prévoit en outre une disposition permettant de refuser l'autorisation s'il y a des doutes sérieux quant à la sécurité des vols faisant l'objet de la requête. C'est à dessein que la notion d'intérêt suisse essentiel est aussi générale. En effet, elle ne se limite pas aux principes de politique des transports, mais inclut 1066

également les intérêts de l'économie ou de la politique étrangère. On peut imaginer le cas d'une compagnie d'aviation qui, bien qu'elle remplisse les exigences de base en matière de sécurité, utilise des avions très polluants qui exposent à des nuisances insupportables les agglomérations proches des aéroports. Il faut également envisager un boycott, qui pourrait nous amener à refuser une autorisation d'exploitation à une compagnie étrangère. Article 30 Actuellement, les entreprises ayant leur siège à l'étranger obtiennent de l'OFAC une autorisation d'exploiter des lignes régulières à titre commercial s'il s'agit de droits de trafic fondés sur un accord international. Par souci de cohérence, ces entreprises obtiendront à l'avenir une concession de routes, à laquelle elles peuvent prétendre dans la mesure où elle est couverte par un accord bilatéral de trafic aérien. L'OFAC reste donc compétent en la matière. Il peut octroyer aux entreprises étrangères une concession pour un ensemble de routes (comme pour les compagnies domiciliées en Suisse). Ces entreprises doivent être également détentrices de l'autorisation prévue à l'article 29 LA; l'autorité a ainsi la possibilité de faire de la sécurité des vols l'une des conditions à l'octroi de la concession. Si aucun accord n'a été conclu avec un Etat, le 3^e alinéa prévoit que les vols peuvent être effectués sur la base de la concession unique. Cette disposition sera appliquée si un accord fait défaut ou si un accord existant ne prévoit pas les droits de trafic sollicités. C'est pourquoi l'expression «réglementation internationale» figure au 3^e alinéa, au lieu de «accord international». Lors de l'octroi de la concession, l'autorité veillera principalement à la sauvegarde des intérêts suisses, à la réciprocité accordée aux entreprises suisses et aux questions relevant de la sécurité de l'exploitation. Article 31 II reprend la teneur de l'actuel article 27, 3^e alinéa, LA. Bien que le trafic de lignes et le trafic d'affrètement présentent de plus en plus de similitudes dans certaines régions, il convient de maintenir la distinction entre ces deux genres de transport, notamment quant à la situation initiale en matière de droits de trafic. Article 32 II reprend l'essentiel de la teneur de l'article 35, avec une réserve en faveur des accords internationaux. Article 33 De l'actuel article 33 LA ne subsiste que la disposition relative aux écoles d'aviation, vu que les vols commerciaux sont traités à l'article 27 LA. Bien que les écoles ne fassent pas partie de l'aviation commerciale proprement dite, il semble indiqué de reprendre ici une disposition à leur sujet. En effet, leurs activités incluent l'utilisation d'aéronefs. La disposition en vigueur est formulée de manière plus précise, ce qui permet de fixer certaines conditions minimales à l'exploitation des écoles. L'exigence selon laquelle une école doit disposer de droits d'usage sur un aéroport est maintenue, mais uniquement dans la mesure 1067

où ceux-ci sont nécessaires à son exploitation. Celle qui n'a pas de propre activité de vol pourra ainsi obtenir une autorisation sans que cette condition soit remplie. Articles 33bis et 35 L'article 33bis LA règle les conditions d'octroi des autorisations aux entreprises

étrangères. Il est abrogé, vu que ces critères figurent désormais à l'article 29. Il en va de même pour l'article 35 en vigueur, dont la teneur est reprise à l'article 32. Article 103 L'article 103 LA est abrogé. Il devient superflu en raison de l'ouverture du trafic de lignes à toutes les entreprises ayant leur siège en Suisse. Cette abrogation a rencontré un écho favorable lors de la consultation. Dispositions transitoires En vertu de l'article 103 LA, Swissair jouit d'une position particulière dans le trafic suisse de lignes. Les liaisons figurant dans le tableau de routes annexé à la concession sont automatiquement déclarées d'intérêt général par le chiffre 3 de ladite concession, qui doit être renouvelée douze ans avant son échéance. La concession actuelle est valable jusqu'au 31 décembre 2008. Les autres compagnies suisses assurant un trafic de lignes - Crossair, Air Engiadina et Air Glaciers - se limitent aux lignes qui ne sont pas d'intérêt général et que Swissair a renoncé à exploiter. Chaque compagnie est titulaire d'une concession unique et doit pouvoir continuer d'exercer ses droits après l'entrée en vigueur de la présente révision. Par souci de clarté, les dispositions transitoires prévoient que les droits découlant de concessions existantes restent acquis jusqu'à l'échéance de celles-ci, pour autant qu'ils soient effectivement exercés au moment de l'entrée en vigueur de la modification. Une réserve expresse est faite en faveur des futurs accords internationaux qui seraient incompatibles avec une telle réglementation, notamment d'un futur accord avec TUE. Lors de la consultation, la controverse a surtout porté sur les trois points suivants: - maintien de la durée de validité des droits concédés, - portée de la protection de ces droits, - référence à l'article 103 dans le texte de loi. Les droits concédés ont été octroyés en vertu du droit en vigueur pour une durée déterminée. Dans la mesure où l'autorité concédante décide de retirer ou de restreindre un droit octroyé en vertu d'une concession avant l'expiration de celle-ci, bien que le concessionnaire remplisse ses devoirs, celui-ci peut prétendre à une indemnisation. Afin de clarifier la situation, ce principe du droit des concessions figure maintenant explicitement dans le paragraphe 2 des dispositions transitoires. En outre, bien que la concession de Swissair demeure valable jusqu'en l'an 2008, d'autres compagnies disposeront de nombreuses possibilités d'ouvrir de nouvelles lignes, en particulier sur les aéroports de Bâle-Mulhouse-Fribourg et de Genève, ainsi que sur les aéroports régionaux. Pour répondre à une autre proposition, il nous semble peu judicieux, compte tenu de l'ouverture souhaitée du marché suisse du transport aérien, de prolonger selon les principes du droit en vigueur les 1068

concessions octroyées aux autres compagnies en vertu de ce même droit. Il faut plutôt agir en faveur de la concrétisation rapide de la nouvelle conception. Une fois leur concession échue, les compagnies pourront requérir les concessions de routes prévues à l'article 28. S'agissant de la portée des droits concédés, les dispositions transitoires stipulent que seuls sont dignes d'être protégés les droits qui sont effectivement exercés au moment de l'entrée en vigueur de la modification. Ils seront repris dans la concession de routes et octroyés dorénavant conformément aux principes énoncés au chiffre 212. Si Swissair renonce ultérieurement à ces droits de trafic, leur protection en vertu des dispositions de la concession sera caduque. Une autre compagnie pourra dès lors les solliciter. Cette réglementation répond aux attentes des aéroports que Swissair ne dessert plus par des vols directs. Ainsi, en fonction des droits de trafic disponibles, de nouvelles compagnies pourront venir combler les lacunes du réseau causées par le retrait de Swissair. Les autres routes qu'elle continuera effectivement de desservir resteront toutefois protégées par la concession. Outre la poursuite sur la voie de la libéralisation, l'adaptation des accords bilatéraux de trafic aérien, surtout en ce qui concerne les droits de trafic et les capacités, demeurera une de nos préoccupations majeures. Cela étant, on veillera de plus en plus, lors

des négociations, à obtenir en faveur des compagnies suisses une réciprocité équivalente des droits accordés aux entreprises étrangères. La présente révision ne traite pas des droits de trafic; néanmoins, certaines dispositions sont en étroite relation avec eux, dans la mesure où elles se fondent sur des accords de trafic aérien. La concession octroyée à Swissair découle expressément de l'article 103 LA: ce document comprend donc tous les droits essentiels. L'article 103 LA n'est mentionné que par souci de clarté, mais comme la référence à ce dernier dans les dispositions transitoires de l'avant-projet a manifestement suscité des malentendus, nous y avons renoncé. Il est vrai que la situation juridique n'est pas modifiée quant au fond.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel La modification proposée n'aura d'effets ni sur les finances ni sur le personnel. Toutefois, la Confédération serait tenue de verser des indemnités si une modification portant atteinte aux droits actuels concédés aux compagnies d'aviation était introduite dans le projet.

4 Programme de la législature Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1995-1999 (FF 1996 II 356). 1069

5 Relation avec le droit européen Les modifications proposées sont compatibles avec le droit européen. Les modalités relatives au renouvellement de l'autorisation d'exploitation s'écartent toutefois de la norme européenne. Selon la présente modification, l'autorisation est délivrée pour une durée déterminée, alors que dans l'UE, sa validité est illimitée, sous réserve d'un réexamen qui peut avoir lieu tous les cinq ans. Il y aura donc lieu de régler dans l'ordonnance d'exécution la durée de validité de l'autorisation suisse de manière qu'elle ne soit pas contraire au droit européen. Selon ce dernier, si l'examen susmentionné démontre que les conditions ne sont plus remplies, l'autorisation est retirée. En Suisse, elle ne serait plus renouvelée. Comme les deux solutions aboutissent aux mêmes résultats, le système suisse est compatible avec le droit européen.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité Le présent projet se fonde, comme la loi sur l'aviation elle-même, sur les articles 36 et 37ter de la constitution.

62 Délégation du droit de légiférer Dans la mesure du possible, le projet ne doit pas changer le caractère de loi-cadre de la loi sur l'aviation. Dans cette perspective, il délègue certains droits au Conseil fédéral: - Article 27, 1er alinéa (dispositions sur les exigences requises en matière de propriété et de contrôle par des Suisses); - Article 27, 4e alinéa (définition des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation et des exceptions, dispositions sur les genres de trafic); - Article 28, 4e alinéa (définition des conditions de l'exécution de vols par des tiers); - Article 28, 5e alinéa (procédure d'octroi et contenu des concessions de routes aux entreprises ayant leur siège en Suisse); - Article 30, 3e alinéa (définition des conditions d'octroi de concessions de routes aux entreprises ayant leur siège à l'étranger); - Article 31 (distinction du trafic de lignes de tout autre trafic commercial); - Article 33, 3e alinéa (modalités et procédure d'octroi des autorisations aux écoles). N39354 1070

Loi fédérale Projet sur l'aviation (LA) Modification du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 28 mai 1997", arrête: I La loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA) est modifiée comme suit: Art. 27 ix. Transport ' Les entreprises ayant leur siège en Suisse, qui transportent des personnes ou des marchandises par aéronef à des fins commerciales, i. Entreprises on { besoin d'une autorisation d'exploitation de l'office. Le Conseil avec siège en v Suisse fédéral fixe dans quelle mesure ces entreprises doivent être la d-expiohatio™ propriété et sous le contrôle de Suisses. 2 L'autorisation est délivrée si, pour le genre d'exploitation prévu, l'entreprise: a. dispose des aéronefs nécessaires, inscrits dans le registre matri- cule suisse,

ainsi que des droits d'usage nécessaires sur l'aérodrome suisse prévu comme base pour l'exploitation des vols; b. dispose des qualifications professionnelles et d'une organisation garantissant la sécurité de l'exploitation des aéronefs; c. a la capacité économique et présente une gestion financière et une comptabilité fiables; et d. est suffisamment assurée. 3 L'autorisation est délivrée pour une durée déterminée. Elle peut être renouvelée, modifiée ou annulée. 4 Le Conseil fédéral fixe les genres d'exploitation et leurs conditions. Dans les cas dûment motivés, il peut prévoir des dérogations aux conditions énumérées au 2^e alinéa, lettre a. i) FF 1997 III 1058 2> RS 748.0 1071

Loi fédérale sur l'aviation Art. 28 b. Concession ' Les entreprises ayant leur siège en Suisse, qui transportent régulièrement des personnes ou des marchandises sur des lignes aériennes, ont besoin d'une concession de routes. La concession est octroyée uniquement à l'entreprise qui possède une autorisation d'exploitation selon l'article 27. 2 Pour l'octroi d'une concession, le département tient notamment compte de l'intérêt public des vols. 3 La concession peut être délivrée pour l'exploitation d'une ou de plusieurs lignes. Sa validité est limitée. Elle peut être renouvelée, modifiée ou annulée. 4 Le Conseil fédéral fixe les conditions qui permettent à l'entreprise concessionnaire, à titre exceptionnel, de faire effectuer des vols par d'autres entreprises de transport aérien. L'entreprise concessionnaire demeure responsable envers la Confédération de l'accomplissement des obligations découlant de la concession. Les obligations découlant de l'article 27 ou 29 incombent à l'entreprise qui effectue les vols. 5 Le Conseil fédéral règle en particulier la procédure d'octroi de la concession et spécifie la teneur et l'étendue des obligations en matière d'horaire, d'exploitation, de transport et de tarifs. Art. 29 2. Entreprises ' Sauf dispositions contraires des accords internationaux, les entreprises étrangères * prises ayant leur siège à l'étranger, qui transportent des personnes a. Autorisation ou des marchandises par aéronef à des fins commerciales, ont besoin d'exploitation . . r d'une autorisation de 1 office. 2 L'autorisation est délivrée si l'entreprise garantit la sécurité de l'exploitation, fait l'objet d'une surveillance adéquate et si aucun intérêt suisse essentiel ne s'y oppose. Elle peut être refusée si l'Etat concerné n'autorise pas les entreprises suisses à transporter, dans une mesure équivalente, des personnes ou des marchandises à des fins commerciales. 3 L'autorisation est délivrée pour une durée déterminée. Elle peut être renouvelée, modifiée ou annulée. Art. 30 b. Concession l Les entreprises ayant leur siège à l'étranger, qui transportent de routes régulièrement des personnes ou des marchandises sur des lignes aériennes, ont besoin d'une concession de routes. La concession est octroyée uniquement à l'entreprise qui possède une autorisation d'exploitation selon l'article 29. 1072 I

Loi fédérale sur l'aviation 2 L'office octroie la concession si les conditions fixées dans les accords internationaux sont remplies. 3 Le Conseil fédéral fixe les conditions qui permettent au département d'octroyer des droits de trafic à des entreprises étrangères en cas d'absence de réglementation internationale. Art. 31 3. Dispositions Le Conseil fédéral délimite le trafic de lignes par rapport à tout "autre trafic commercial. du trafic de lignes Art. 32 b. Cabotage Sauf dispositions contraires des accords internationaux, le transport commercial de personnes ou de marchandises entre deux points du territoire suisse est en principe réservé aux entreprises suisses. Art. 33 4. Ecoles 1 Les entreprises qui instruisent du personnel aéronautique ont besoin d'une autorisation délivrée par l'office. 2 L'autorisation est délivrée si le requérant dispose d'une organisation et d'un personnel enseignant garantissant une instruction appropriée et s'il possède les droits d'usage requis sur un aérodrome adéquat. 3 Le Conseil fédéral règle les modalités et la procédure d'octroi

des autorisations. Art. 33bis, 35 et 103 Abrogés Art. 93, adaptation du renvoi 2. Retrait de ... articles 28, 30 ou 37 ... concession II Dispositions transitoires 1 Les autorisations d'exploitation délivrées selon le droit en vigueur demeurent valables jusqu'à leur échéance. Elles ne peuvent plus être modifiées ni renouvelées. 1073

Loi fédérale sur l'aviation 2 Les droits découlant de concessions existantes restent acquis pour autant qu'ils soient effectivement exercés au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification. Ils sont repris dans les concessions de routes. L'atteinte à ces droits par de futurs accords internationaux ne donnera droit à aucun dédommagement. Les droits concédés existants peuvent être retirés ou limités, sous réserve d'un éventuel dédommagement. III 1 La présente loi est soumise au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. N39354 1074

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la modification de la loi sur l'aviation du 28 mai 1997 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1997 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 28 Cahier Numero Geschäftsnummer 97.046 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 22.07.1997 Date Data Seite 1058-1074 Page Pagina Ref. No 10 109 115 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.