RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

Genève, le 27 novembre 2024

Le Conseil d'Etat

4716-2024

Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
(DETEC)
Monsieur Albert Rösti
Conseiller fédéral
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Concerne : modification de la loi sur l'aviation – procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons à votre courrier du 28 août 2024 relatif à la procédure de consultation sur la modification de la loi sur l'aviation et vous remercions de nous avoir consultés.

Dans l'ensemble nous approuvons les modifications proposées, sous réserve des remarques ci-dessous et des points particuliers contenus dans le document annexé.

Concernant l'article 4, si nous comprenons la volonté de la Confédération de déléguer certaines tâches de surveillance aux cantons voire aux communes, nous estimons qu'il est indispensable que les ordonnances fédérales encadrent strictement une telle délégation. En effet, toute disparité entre les cantons peut avoir un impact sérieux sur la sécurité.

Par ailleurs, chaque canton dispose d'une marge de manœuvre dans les compétences dévolues aux communes. Or, ces dernières n'ont souvent pas les ressources ni les compétences pour de telles tâches de police. Il est donc indispensable de ne recourir à cette possibilité qu'après évaluation et consultation non seulement des cantons concernés mais aussi des communes et des organismes appropriés (tels que peuvent l'être les aéroports notamment).

Nous questionnons également la constitutionnalité de l'article 36a^{bis}, alinéa 2, qui garantit le maintien de deux aéroports nationaux sur trois (Genève et Zurich) en leur état et en leur cadre opérationnel actuel. Selon le rapport explicatif du 28 août 2024, il s'agit en effet d'une garantie des droits acquis qui fige le fonctionnement actuel de ces deux aéroports sans limite de temps et sans possibilité de les remettre en cause, même dans le cadre de procédures d'assainissement relevant du droit de l'environnement.

Nous demandons donc à ce que cet article soit reformulé à la fois pour poser une limite temporelle (les droits ne seraient acquis que pour la durée de validité d'une fiche PSIA et jusqu'à l'adoption de la fiche PSIA suivante) et pour réserver les mesures d'assainissement relevant du droit de l'environnement.

Enfin, deux oppositions ont été signalées par le Pouvoir judiciaire. La première liée à l'élargissement de la compétence du Ministère public de la Confédération (MPC) prévue dans la nouvelle teneur de l'article 98, alinéa 1, et la deuxième liée aux traitements des données (art. 108b et ss) afin d'assurer une application coordonnée de la loi sur l'aviation (LA) et du code de procédure pénale (CPP). Nous demandons que ces dispositions soient revues afin de tenir compte des risques identifiés, développés dans le document annexé.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :

Nathalie Fontanet

Annexe mentionnée

Copie à : esther.jutzeler@bazl.admin.ch

ANNEXE

Prise de position de la République et canton de Genève : Modification de la loi sur l'aviation – procédure de consultation

---

Article 20, alinéa 4

Nous saluons l'introduction de cet article. Cette approche existe en effet depuis longtemps dans le transport aérien et elle a fait ses preuves.

Article 36

Les alinéas 2 à 4 relatifs au PSIA, nous semblent tout à fait cohérents.

En revanche, le contenu de l'alinéa 1, aussi souhaitable soit-il, n'a rien à faire dans ledit article. D'un point de vue législatique, il nous apparaît plus opportun d'avoir un article spécifique ailleurs dans la loi sur l'aviation.

Article 36a, alinéa 5

Nous soutenons cet article qui prévoit l'exclusion des règles sur les marchés publics dans le cadre du renouvellement de la concession fédérale d'exploitation, dès lors que les aéroports nationaux constituent des infrastructures critiques nationales.

Article 36a^{bis}, alinéa 2

Nous souhaitons que la garantie prévue par cet article soit limitée dans le temps et réserve les prescriptions prises dans le cadre de procédures d'assainissement.

Dès lors, pour l'article 36a^{bis}, alinéa 2, nous proposons la formulation suivante :

> [2] *Le maintien des aéroports nationaux en leur état et en leur cadre opérationnel tels que fixés dans le cadre des fiches PSIA en vigueur et qui les concernent spécifiquement; ceci jusqu'à l'adoption de la fiche PSIA suivante et sous réserve des procédures d'assainissement relevant du droit de l'environnement.*

Article 98, alinéa 1

En vertu de l'actuel article 98, alinéa 1 LA, les infractions commises à bord d'un aéronef relèvent de la juridiction pénale fédérale. Cette disposition réserve en outre (improprement) les compétences revenant à l'administration en vertu du droit pénal administratif (DPA). Le projet propose d'étendre cette compétence à « toute autre infraction liée à l'aviation qui compromet la sécurité du transport aérien ou met en danger des personnes et des choses au sol ». S'il est utile de compléter cette disposition de manière à inclure dans la compétence fédérale les accidents aériens ayant été causés par des actes commis au sol, la formulation retenue dans le projet est à revoir.

Il ressort du rapport explicatif que cette proposition résulte d'une motion du conseiller national Martin CANDINAS, qui suggérait que la compétence du MPC fût étendue aux infractions « en rapport avec des accidents d'aviation ou des incidents graves ». Le motionnaire relevait que les procédures impliquant des employés de *Skyguide* étaient complexes et nécessitaient des connaissances approfondies de l'aéronautique. Face aux différents cas, « les juridictions cantonales appliquent deux poids deux mesures ». L'attribution de la compétence à une seule juridiction permettrait de créer une doctrine uniforme en accroissant la sécurité du droit.

Le rapport explicatif donne des exemples de situations dans lesquelles le MPC serait compétent. S'agissant des infractions commises au sol, le rapport évoque les actes qui entraînent la mise en danger d'une personne ou l'atteinte à la propriété d'autrui, notamment en prévision du vol (faute d'un mécanicien, sabotage, « culpabilité d'organisation » d'une compagnie aérienne) ou durant le vol (attaque au laser, pilotage d'un drone, instructions d'un employé de *Skyguide*, instructions d'un instructeur de vol à son élève, ou « abattre un avion »). S'y ajoutent d'autres exemples d'infractions commises au sol, telles que la violation d'une interdiction de circuler au moyen d'un drone, le cas d'un membre d'équipage pris de boisson ou sous l'influence de psychotropes lors de la préparation du vol ou encore les cyberattaques sur *Skyguide* ou les menaces d'attentat à la bombe contre un avion ou un aéroport.

Il est à relever que le domaine de la navigation aérienne n'est pas le seul dans lequel les autorités de poursuite pénale doivent disposer de compétences pointues. Prétendre que la compétence des cantons conduit à « deux poids deux mesures » n'est pas un argument recevable. Cette expression suppose, comme dans bien des domaines, que toutes les situations devraient être appréhendées par les autorités pénales de façon mécanique, d'une part, et que des procureurs de plusieurs cantons auront nécessairement à cœur d'adopter des attitudes fondamentalement différentes, d'autre part.

Or, à l'heure où les travaux sur la motion de Daniel JOSITSCH montrent la nécessité de procéder à une analyse approfondie de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la poursuite pénale, de tels raisonnements ne sont pas propices à favoriser un débat constructif.

La mise en œuvre d'une telle disposition conduirait à des conflits sans fin. En effet, comment définir si une infraction est « liée à l'aviation » et comment déterminer, en début de procédure, si la commission de cette infraction a compromis la sécurité du transport aérien ? Il arrive de temps à autre que des personnes pénètrent dans l'enceinte de l'aéroport, commettant donc une violation de domicile (article 186 du Code pénal suisse); cela serait-il déjà considéré comme mettant en danger la sécurité du transport aérien ?

Les exemples donnés dans le rapport explicatif ne rassurent pas. Ils conduisent à une extension considérable de la compétence fédérale, sans lien de surcroît avec les intentions de l'auteur de la motion. En quoi est-il nécessaire que le MPC s'occupe des cas d'utilisation de pointeurs laser pour importuner les pilotes ? Comment déterminer, lorsqu'une personne menace de s'en prendre à un aéroport, si son acte est susceptible d'avoir des implications pour la sécurité aérienne ? Le risque est grand de voir le MPC devoir reprendre des cas bagatelles, alors qu'il serait de toute façon compétent si les autorités étaient confrontées à un risque d'attentat terroriste. Par ailleurs, pourquoi faut-il que le MPC s'occupe d'un membre d'équipage contrôlé au sol en état d'ébriété dans la mesure où une telle situation n'exige pas de disposer de compétences pointues ?

De deux choses l'une : soit les autorités fédérales deviennent compétentes pour toutes les infractions commises dans les aéroports, ce qui aura pour conséquence que le MPC et la police judiciaire fédérale (PJF) devront développer chacun une antenne dans chaque aéroport national, soit l'article 98, alinéa 1 LA est rédigé de manière à répondre à la motion CANDINAS sans étendre excessivement la compétence des autorités fédérales ni générer des risques étendus de conflits et d'incertitudes.

Quelle que soit la formulation choisie, il convient de relever que le MPC devra être capable de conduire ses enquêtes avec l'appui de la PJF. A ce titre, il n'est pas acceptable de lire dans le rapport explicatif que « le MPC travaillera directement avec la police cantonale dans les cantons où le ministère public cantonal n'y verra aucune objection. La collaboration avec certains cantons sur les dossiers en rapport avec l'aviation est d'ores et déjà bien huilée, de sorte que le ministère public cantonal n'a pas à intervenir » (3.2.18). Si la Confédération entend étendre le champ de ses compétences, elle doit se donner les moyens de les assumer ou, à défaut, y renoncer.

Article 100ter, alinéa 1

Nous demandons à ce que l'ordonnance sur l'aviation (OSAv) précise le taux que les personnes visées par les lettres b et c, ne devront pas dépasser. Le taux maximum pour les membres d'équipages mentionné dans l'ordonnance est fixé à 0.1 mg/litre d'alcool dans le sang (ou 0.2 ‰ dans l'air expiré) [*cf. article 38 OSAv – RS 748.01*]. Il faudrait que le même taux soit mentionné dans l'OSav pour le personnel intervenant dans l'exploitation, dans les services de sauvetage et de lutte contre l'incendie ainsi que pour le personnel d'entretien (let. b), de même que pour les personnes non accompagnées (let. c).

Ce nouvel article 100ter a le mérite de clarifier les catégories de personnes qui peuvent faire l'objet d'un contrôle, qu'elles aient une occupation de conduite d'un engin ou pas. Toutefois, la disposition de la lettre c est surprenante en parlant de personnes « non accompagnées »; de quelles catégories de personnes s'agit-il exactement (visiteurs, mandataires de courte durée, autres) ?

Dès lors, à l'article 100ter, alinéa 1, lettre c, nous proposons la formulation suivante :

c. les autres personnes travaillant sur l'aire de mouvement ou sur d'autres zones opérationnelles de l'aérodrome.

Article 107c

Cet article nous laisse quelque peu perplexes. Nous peinons à comprendre dans quels contexte et but l'exploitant d'un aéroport procèderait à la collecte d'informations biométriques des passagers, et dans quel cadre les données récoltées seraient utilisées.

Article 108b, alinéa 2

Le projet étend considérablement les contrôles de sécurité. Selon le rapport explicatif, il en résultera une charge supplémentaire pour les polices cantonales, puisque 4'000 personnes supplémentaires seront soumises à la vérification renforcée de leurs antécédents, de sorte que « les polices cantonales seront donc appelées à mobiliser davantage de ressources » (3.2.24). Le financement de la mise en œuvre des obligations découlant de la législation fédérale devra être convenue.

Article 108b, alinéa 3, lettre b; article 108c; article 108e, alinéa 1; article 108f, alinéa 4 (application coordonnée de l'accès au dossier)

Sur le fond, l'article 108*b*, alinéa 3, lettre b stipule que la vérification renforcée des antécédents consiste notamment à vérifier s'il existe des procédures pénales en cours. L'article 108*c* prévoit pour sa part que le service de police cantonal compétent peut s'appuyer sur les dossiers des procédures pénales en cours obtenus auprès des ministères publics. En vertu de l'article 108*e*, alinéa 1, le service de police cantonal fournit aux services responsables une appréciation motivée. Quant à l'article 108*f*, alinéa 4, il stipule que la personne concernée a accès aux pièces visées à l'article 108*c*, alinéas 2, 3 et 4.

En d'autres termes, pour procéder à la vérification des antécédents, la police aura accès aux procédures pénales en cours, et si elle en fait usage pour motiver son appréciation, la personne concernée aura quant à elle accès au dossier et donc aux informations tirées des procédures pénales en cours, ce qui pourrait mettre en péril des enquêtes en cours, la personne visée pouvant, par le biais de la LA, avoir accès à des informations qu'elle n'obtiendrait pas sous l'égide du CPP, qui permet à la direction de la procédure de refuser la consultation de tout ou partie du dossier (art. 101 et 108 CPP).

Même si l'on peut imaginer qu'une application coordonnée de la LA et du CPP autorise les ministères publics à refuser de communiquer des informations sur des procédures en cours lorsque leur divulgation mettrait les enquêtes en péril, il n'en demeure pas moins que cette réserve devrait figurer expressément dans la LA, en son article 108*c*.

Les dispositions proposées sont, lorsqu'elles évoquent la procédure pénale, assez imprécises et partent du principe, erroné, que seules les autorités de poursuite pénale peuvent accorder l'accès au dossier. La formulation devrait être revue afin de tenir compte que, lorsque les procédures sont pendantes devant les tribunaux, seuls ces derniers sont compétents pour en accorder l'accès et non pas les autorités de poursuite pénale.

Article 108c, alinéa 3

Il apparaît important de mentionner dans le texte que le service de police cantonal compétent peut aussi récolter des informations auprès du Tribunal des mineurs, des tribunaux pénaux et de la justice militaire. En effet, un Tribunal pénal peut refuser de renseigner la police cantonale estimant qu'elle n'est pas compétente au regard des dispositions de la loi sur l'aviation. Cela a été le cas à Genève.

Or, s'agissant des renseignements détenus par le Tribunal des mineurs, il s'avère que bon nombre de demandeurs sont majeurs au moment de la demande et que certains ont un passé criminel. Il est essentiel que la police cantonale puisse également recueillir ces informations pour fonder son appréciation et que cette possibilité soit inscrite dans la loi.

Il en va de même s'agissant des tribunaux pénaux cantonaux et de la justice militaire notamment pour les affaires en cours de traitement. Certaines informations quant à une procédure en cours peuvent être déterminantes, par exemple un soldat peut avoir dérobé de la munition ou des explosifs et faire l'objet d'une procédure par la justice militaire.

Concernant l'article 108c, alinéa 3, lettre a, et au vu de ce qui précède, nous proposons l'ajout suivant :

a. *renseignements ou dossiers sur les procédures pénales en cours, closes ou classées, obtenues auprès du Ministère public de la Confédération, des ministères publics cantonaux, de la justice des mineurs, de la justice militaire et des Tribunaux pénaux cantonaux*;

Article 108f, alinéa 4

Mentionner dans la loi que la personne a accès aux pièces visées à l'article 108c, alinéas 2, 3 et 4 pourrait être problématique, en particulier pour ce qui concerne les informations provenant du Service de renseignement de la Confédération.

Par ailleurs, cet alinéa 4 n'est pas clair et l'on ne voit pas très bien quelles seraient les voies de recours si l'autorité compétente refuse de donner accès à la pièce considérée

Au vu de ce qui précède, nous proposons notamment de modifier l'article 108f, alinéa 4, de sorte que les pièces concernant le renseignement soient exclues de cet alinéa.