

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Office fédéral du sport
Monsieur Markus Feller
Route principale 245-253
2532 Macolin

Réf. : MFP/15010881

Lausanne, le 28 mars 2012

Consultation fédérale – ordonnance sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque

Monsieur,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur l'objet mentionné en exergue, et a l'avantage de vous faire part de son avis.

Globalement, le Conseil d'Etat approuve le projet d'ordonnance mettant en œuvre la loi fédérale sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque. Il estime que le régime d'autorisation permet, dans une large mesure, de prévenir les risques d'accidents et de sauvegarder l'intégrité physique de la clientèle concernée.

En revanche, le Conseil d'Etat s'oppose fermement aux règles de procédure qui fixent des délais contraignants pour le traitement des demandes. En effet, d'un part, en fonction de l'expérience acquise lors des renouvellements de nos autorisations cantonales de tels délais ne pourront pas être respectés, d'autre part, les tâches déléguées au canton entraîneront du travail supplémentaire sans ressource financière supplémentaire de la Confédération.

En outre, il apparaît nécessaire que la Confédération mette en place et administre, à l'instar du registre fédéral des entreprises BURWEB ou du registre des professions médicales, un registre central des autorisations accordées afin de garantir le principe de publicité des autorisations. Cet outil indispensable permettra un échange d'informations entre la Confédération et les cantons, une coordination entre les cantons et une simplification pour le client souhaitant choisir une personne autorisée en consultant une seule adresse internet.

Le projet d'ordonnance a été examiné par les professionnels de la branche concernée qui sont réunis dans notre canton au sein de deux commissions cantonales extraparlimentaires (guides et accompagnateurs en montagne, d'une part, et maîtres de sports de neige, d'autre part). Sur la base de ces travaux, nous vous transmettons des remarques et des propositions rédactionnelles dans une annexe ci-jointe.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous présente, Monsieur, l'assurance de sa parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe mentionnée

Copies

- Office des affaires extérieures
- Service de la promotion économique et du commerce

Annexe

Consultation sur le projet d'ordonnance sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque (ORisque)

CHAPITRE 1 – Dispositions générales

Article 2

Alinéa 1

Lettre a)

L'utilisation des zones décrites dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles est intéressante. Toutefois, selon les conditions météorologiques (terrain sec ou détrempé, neige, etc) le danger inhérent au terrain pourrait être modifié.

Lettre f)

La classification de la Fédération internationale de canoë (IFC, 1979) est difficile à trouver, et n'est, à ce jour, disponible qu'en langue allemande.

Par ailleurs, le renvoi à un site internet en note de bas de page d'une ordonnance n'est pas heureux. En cas de modification du site internet concerné (ce qui arrive fréquemment dans le domaine de l'internet), on se trouvera très rapidement en présence d'un lien mort, ce qui n'est pas souhaitable pour un texte légal.

Lettre g)

Le recours à la définition du saut à l'élastique figurant sur « Wikipédia » est discutable, dans la mesure où il s'agit d'une encyclopédie en ligne réalisée collaborativement (n'importe quel internaute pouvant, à tout moment, en modifier le contenu).

Nonobstant ce qui précède, la définition ne permet pas de soumettre à autorisation et à contrôle la pratique du « saut à l'élastique inversé ». Par « saut à l'élastique inversé », on entend la pratique consistant à tendre un élastique jusqu'au bas d'un ouvrage surplombant le vide, d'y accrocher une personne, et de lâcher ensuite la personne qui se voit ainsi propulser vers le haut à grande vitesse.

Lettre h)

La définition proposée du domaine de responsabilité des exploitants de remontées mécaniques nous paraît peu claire sur un point. En effet, la notion des abords des installations ou bâtiments de remontées mécaniques est trop large, et ouvre la porte à toutes les interprétations possibles.

Nous proposons la formulation suivante :

Art. 2 Définitions

[...]

h. *domaine de responsabilité des exploitants de remontées mécaniques et de téléphériques*: toute installation et tout bâtiment de remontée mécanique ou de téléphérique, y compris les pistes balisées.

Article 4

En matière de devoirs de diligence, nous sommes d'avis qu'il convient de rappeler que la personne responsable doit également effectuer une évaluation rationnelle des risques, en fonction des conditions météorologiques.

Nous proposons la formulation suivante :

Art. 4 Devoirs de diligence

1 [alinéa 1 sans changement].

2 En ce qui concerne les conditions météorologiques et les conditions d'enneigement, la personne responsable doit notamment effectuer une évaluation rationnelle des risques.

CHAPITRE 2 – Autorisations

Section 1 Guides de montagne, professeurs de sports de neige, accompagnateurs

Nous constatons que le projet de règlement ne prévoit pas d'instaurer un régime d'autorisation pour la pratique d'activités suivantes, qui comportent également un risque important :

- le saut pendulaire : soit la pratique consistant à attacher une personne à une corde - elle-même reliée à une arche, un pont, ou tout autre ouvrage du même type - et à la projeter ensuite dans le vide, afin de déclencher, une fois la corde tendue, un mouvement similaire à celui d'un pendule ;
- l'utilisation de « tyroliennes » : soit l'utilisation d'une poulie, munie d'une poignée, accrochée à un câble, et permettant à une personne accrochée à ladite poulie de dévaler le long du câble par la seule force de la gravité, aux fins de se rendre d'un point à un autre, lesdits points étant séparés par un vide (vallon, vallée, rivière, cours d'eau, etc.).

Nous proposons de soumettre ces activités à autorisation.

Article 6*Alinéa 2**Lettre b)*

La notion de risque minime est une notion beaucoup trop subjective et ne constitue pas une garantie suffisante pour la sécurité. Nous sommes d'avis qu'il faut être plus précis et faire référence à la méthode d'analyse utilisée par les professionnels de la branche, soit celle décrite dans la brochure « Attention avalanches ! » publiée par l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches à Davos.

Nous proposons le texte suivant :

Art. 6 Professeurs de sports de neige
 [...] .
 2 L'autorisation habilite à conduire des clients en randonnées hors du domaine de responsabilité des exploitants de remontées mécaniques et de téléphériques à condition:
 [...] .
 b. que l'évaluation rationnelle du risque d'avalanche dans la région concernée ne présente, au plus, qu'un risque faible selon la méthode décrite dans la brochure « Attention avalanches ! » publiée par l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches à Davos ;
 [...].

Lettre c)

L'utilisation de couteaux à glaces va au-delà de ce qui peut raisonnablement être admis pour un maître de sports de neige. En effet, dès l'instant où des couteaux à glace sont nécessaire, on se rapproche de l'utilisation de crampons, soit d'une activité qui ne doit être pratiquée que sous la conduite d'un guide de montagne. Il convient donc d'interdire aux maîtres de sports de neige l'utilisation de couteaux à glaces. Nous proposons donc la rédaction suivante :

Art. 6 Professeurs de sports de neige
 [...] .
 2 L'autorisation habilite à conduire des clients en randonnées hors du domaine de responsabilité des exploitants de remontées mécaniques et de téléphériques à condition:
 [...] .
 c. qu'en dehors des peaux de phoque ou des raquettes, l'usage d'autres moyens auxiliaires, notamment de matériel d'alpinisme tels que piolets, crampons ou cordes ne soit pas nécessaire.;
 [...].

Alinéa 3

Cette disposition introduisant un quota est inapplicable et ne correspond pas à la réalité du terrain, surtout si l'on songe à la diversité des niveaux des élèves.

Il est par ailleurs quasiment impossible de s'assurer que le nombre de personnes d'un groupe n'ira pas au-delà.

Pour toutes ces raisons, il convient de ne confier l'enseignement des sports de neige hors du domaine de responsabilité des exploitants de remontées mécaniques qu'à des professionnels diplômés. Il convient donc de supprimer l'alinéa 3 de l'article 6 du projet.

Article 7

Alinéa 2

Lettre a)

Il serait préférable de faire référence à un titre professionnel étranger reconnu comme équivalent par l'OFFT, plutôt qu'à une autre formation. Nous proposons donc la rédaction suivante :

Art. 7 Accompagnateur de randonnées

[...]

2 Pour obtenir une autorisation, les accompagnateurs de randonnée doivent:

- a. être titulaires du titre d'«accompagnateur de randonnée avec brevet fédéral» conformément à l'art. 43 LFPr ou d'un autre titre professionnel étranger reconnu comme équivalent par l'OFFT;

Alinéas 3 et 4

Il est proposé de transformer l'alinéa 3 du projet en alinéa 4.

Il est proposé de transformer l'alinéa 4 du projet en alinéa 5, et de modifier les lettres b et c pour respecter la systématique proposé pour les maîtres de sports de neige à l'article 5 (évaluation du risque d'avalanche et interdiction d'utilisation des couteaux à glace).

Nous proposons donc la rédaction suivante :

Art. 7 Accompagnateur de randonnées

[...]

3 Durant sa formation menant au brevet fédéral, le candidat peut diriger comme aspirant, sous la surveillance et la coresponsabilité d'un accompagnateur de randonnée titulaire d'une autorisation au sens de la présente ordonnance, des randonnées pratiquées pour mener à terme sa formation.

4 L'autorisation habilite à conduire des clients en randonnées pour autant que celles-ci aient lieu sur des chemins de randonnée pédestre ou des chemins de montagne balisés ou sur des itinéraires ayant fait l'objet d'une reconnaissance et dont le degré de difficulté n'est pas supérieur à T3 ou WT3 selon la classification du Club alpin suisse.

5 L'autorisation habilite à conduire des clients en randonnées hors du domaine de responsabilité des exploitants de remontées mécaniques et de téléphériques à condition :

- a. qu'aucun glacier ne soit traversé ;
- b. que l'évaluation rationnelle du risque d'avalanche dans la région concernée ne présente, au plus, qu'un risque faible selon la méthode décrite dans la brochure « Attention avalanches ! » publiée par l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches à Davos ;
- c. qu'en dehors des raquettes à neige, l'usage d'autres moyens auxiliaires, notamment de matériel d'alpinisme tels que piolets, crampons ou cordes ne soit pas nécessaire.

Article 8

A notre sens, les moniteurs d'escalade ne doivent pas être autorisés à effectuer des activités en terrain montagneux ou rocheux. Même en été, les dangers rencontrés sont trop importants. L'escalade sur rocher en terrain montagneux ou rocheux doit être réservée aux seuls guides de montagne. Nous proposons donc de supprimer l'article 8 du projet et supprimer toute référence aux moniteurs d'escalade dans les autres articles concernés du projet d'ordonnance.

Section 3 Dispense d'autorisation

Article 13

Alinéa 2

La nuitée fait référence à une nuit passée dans un lieu d'hébergement payant (hôtel, camping, etc). Or, en matière d'activités en montagne, il n'est pas à exclure que les personnes intéressées ne dorment pas dans un lieu d'hébergement payant. Il conviendrait donc de parler plutôt de nuit, que de nuitée.

Nous proposons donc la rédaction suivante :

Art. 13 Dispense d'autorisation pour les activités ayant partiellement lieu sur le territoire suisse
[...]
3 Si l'activité comprend une nuit au moins sur sol suisse, le prestataire est soumis au surplus aux prescriptions régissant la réalisation des activités sur le territoire de la Confédération suisse.

Section 4 Procédure

Articles 14

Alinéa 4

Les tâches déléguées aux cantons vont entraîner du travail supplémentaire, et ce sans ressources supplémentaires accordées par la Confédération aux cantons. Par ailleurs, la charge de travail des administrations cantonales ne permettra pas de respecter un délai aussi court.

Pour toutes ces raisons, il n'est pas réaliste d'imposer aux cantons, par voie d'ordonnance, un délai de traitement des autorisations à accorder en application de la LRisque. Il appartient aux cantons de s'organiser au mieux pour atteindre l'objectif fixé, compte tenu du temps et des ressources à dispositions.

Nous nous opposons donc à la fixation d'un délai, et demandons la suppression de la première phrase de cet alinéa. Nous proposons donc la rédaction suivante :

Art. 14 Octroi de l'autorisation
[...]
4 Si la demande est incorrecte ou incomplète, l'autorité la retourne afin qu'elle soit rectifiée dans un délai fixé. Si ce délai n'est pas respecté, la demande est considérée comme retirée.

Alinéa 5

Pour les mêmes motifs qu'évoqués pour l'alinéa 4, nous demandons de supprimer l'alinéa 5 de l'article 14.

Articles 15

Alinéa 1

A l'heure actuelle, les exigences de formation continue sont d'un cours de perfectionnement tous les deux ans. Nous proposons donc d'exiger deux cours de perfectionnement par période de quatre ans, afin de ne pas diminuer le niveau actuel de formation continue.

Nous proposons la rédaction suivante :

Art. 15 Renouvellement de l'autorisation
1 Pour obtenir le renouvellement de leur autorisation, les guides de montagne, les professeurs de sports de neige, et les accompagnateurs de randonnée doivent attester que, depuis son obtention ou son dernier renouvellement, ils ont suivi deux

cours de formation continue au moins, dispensés par leur association professionnelle.

[Alinéas 2 et 3 sans changement]

Article 17

Il serait préférable, afin de favoriser le principe de publicité des autorisations accordées, et de simplifier également la tâche de tous les cantons, d'instaurer un registre central des autorisations, qui serait géré par la Confédération (sur le modèle du registre fédéral des entreprises BURWEB ou du registre des professions médicales).

Parallèlement, il serait souhaitable que soit mise en place une plate-forme informatique commune aux cantons et à la Confédération, sur le modèle de la plate-forme Pratcom mise en place par le SECO en matière de commerce itinérant et d'ordonnance sur l'indication des prix.

Article 18

L'article 18 du projet impose aux cantons de prendre les mesures nécessaires, en cas de constat de non respect des prescriptions de la loi ou de son ordonnance, et notamment lorsque l'obligation d'assurer n'est pas respectée.

Cette exigence nous amène à exiger que la preuve de la conclusion d'une assurance responsabilité civile fasse partie des pièces devant être fournies à l'appui des demandes d'autorisations imposées par la LRisque et l'ORisque. Il n'est en effet pas concevable que l'autorité accorde une autorisation qu'elle serait en devoir de retirer dans la minute qui suit, parce que la personne en ayant fait la demande ne serait pas au bénéfice d'une assurance responsabilité civile.

En pratique, il est clair que les autorités cantonales, en charge du respect des dispositions de la loi et de son ordonnance, et notamment de celles de l'article 18 ORisque, vont inmanquablement en arriver à exiger la production de la preuve du respect de l'obligation de s'assurer lors du dépôt de chaque demande ou en cas de renouvellement.

Par souci de clarté vis-à-vis des personnes qui consulteront l'annexe à l'ORisque, il convient donc d'exiger la production de la preuve du respect de l'obligation de s'assurer parmi les pièces figurant en annexe au projet d'ordonnance.

CHAPITRE 3 – Obligations de s'assurer et d'informer

Article 20

Alinéa 2

Le dépôt d'un montant de CHF 5 millions sur un compte bloqué est considéré comme une sûreté assimilable à une assurance responsabilité civile professionnelle.

Il convient toutefois de s'assurer que ce montant de CHF 5 millions ne puisse pas être débloqué sans que l'on se soit assuré préalablement que l'autorisation est échue depuis une certaine durée et qu'aucune décision judiciaire n'interdit à la banque de libérer le compte bloqué.

Nous suggérons que l'on s'inspire des dispositions de l'article 7b de l'ordonnance du 6 novembre 2002 relative à la loi fédérale sur le crédit à la consommation (OLCC ; RS 221.214.11) et nous proposons donc l'introduction d'un nouvel article 20a, dont la teneur serait la suivante :

Art. 20a Libération du compte bloqué

1 La banque libère les montants bloqués sur le compte :

- a. si l'autorité compétente atteste que l'autorisation est échue depuis cinq ans, et
- b. si aucune décision judiciaire n'interdit à la banque de libérer le compte bloqué.

2 En cas de faillite du titulaire de l'autorisation, les montants à dispositions sur le compte bloqué tombent dans la masse en faillite. Ils servent en premier lieu à rembourser les créances découlant d'action en responsabilité liées à des activités soumises à autorisation en application de la LRisque et de l'ORisque.

CHAPITRE 5 – Dispositions finales

Article 23

Alinéas 4

Il serait préférable, à notre sens, s'agissant de la formation continue, de ne pas fixer comme condition que la formation continue suivie soit suffisante, mais que la formation continue suivie soit accomplie.

Nous proposons la formulation suivante :

Art. 23 Dispositions transitoires

4 Le DDPS peut reconnaître les brevets délivrés selon l'ancien droit comme équivalents au titre de «guide de montagne avec brevet fédéral» ou au titre de «professeur de sports de neige avec brevet fédéral» à condition que la profession soit régulièrement exercée et que la formation continue suivie soit accomplie.

Article 24

Alinéa 2

L'entrée en vigueur de la loi ayant été fixée au 1^{er} janvier 2013, nous ne voyons pas, d'un point de vue légal, comment les dispositions d'application de la loi pourraient entrer en vigueur avant ladite loi.

Annexe – Données et documents nécessaires pour la procédure d'autorisation

Le législateur a souhaité que quiconque propose une activité soumise à la LRisque soit tenu de préserver la vie et la santé des participants en prenant les mesures que commande l'expérience, que permet la technique et qu'exige la situation (art. 2 LRisque).

Afin de s'assurer qu'effectivement la personne sollicitant une autorisation offre toute garantie de remplir les devoirs imposés par la loi, et en particulier qu'elle ne soit pas elle-même un risque pour ses clients, nous sommes d'avis qu'il convient de s'assurer que ladite personne n'ait pas donné lieu à une condamnation pénale en raison d'un crime ou d'un délit dans le cadre de l'exercice d'une des activités soumises à la LRisque et à l'ORisque. La production d'un extrait de casier judiciaire est donc indispensable.

Pour ce même motif, et pour les raisons indiquées dans notre commentaire à l'article 18, la production d'une preuve du respect de l'obligation de s'assurer doit également être exigée.

Nous proposons donc les modifications suivantes :

1. Données générales et documents concernant les personnes physiques

1 La demande doit contenir les données suivantes:

- a. nom, prénom(s);
- b. date de naissance;
- c. lieu d'origine; pour les étrangers: lieu de naissance;
- d. adresse du domicile et adresse pour la notification;
- e. IDE, si existant.

2 Les documents suivants doivent être joints à la demande:

a. copie de l'attestation d'établissement ;

b. un extrait de casier judiciaire central suisse, démontrant que la personne n'a pas fait l'objet, dans les deux ans précédant le dépôt de la demande, d'une condamnation pénale en raison d'un crime ou d'un délit notamment en relation avec les activités soumises à la loi et à son ordonnance ;

c. preuve du respect de l'obligation de s'assurer ;

d. si la personne est inscrite au registre du commerce: extrait récent du registre du commerce (moins de deux mois); pour les personnes ayant leur domicile à l'étranger: attestation de l'inscription au registre étranger équivalent.

2. Données générales et documents concernant les personnes morales

1 La demande doit contenir les données suivantes:

- a. nom;
- b. siège principal et sièges d'éventuelles succursales en Suisse;
- c. adresse pour la notification;
- d. IDE, si existant ;
- e. personne responsable.

2 Les documents suivants doivent être joints à la demande:

a. pour les personnes morales ayant leur siège en Suisse: extrait récent du registre du commerce (moins de deux mois);

b. preuve du respect de l'obligation de s'assurer ;

c. pour les personnes morales ayant leur siège à l'étranger: attestation de l'inscription au registre étranger équivalent.

3. Dossier pour des activités spécifiques

1 Les guides de montagne, les professeurs de sports de neige et les accompagnateurs de randonnée doivent joindre à la demande une copie de leur brevet ou une attestation de formation reconnue comme équivalente.

2 [A abroger, selon commentaire fait à propos de l'article 8 du projet]

3 Les entreprises qui proposent une activité soumise à autorisation en vertu de l'art. 1, al. 2, let. c à e de la loi doivent joindre à la demande :

a. une attestation de certification valable ;

b. preuve du respect de l'obligation de s'assurer.