



Création d'un financement spécial du trafic aérien: modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à af- fectation obligatoire

Rapport explicatif relatif à l'avant-projet

1 Contexte

L'art. 131 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999¹ (Cst.) permet à la Confédération de percevoir un impôt à la consommation spécial. Ce type d'impôt grève la consommation d'une marchandise déterminée avec pour objectif de procurer des recettes à l'Etat.

L'art. 86 Cst. règle la perception de l'impôt sur les huiles minérales ainsi que l'affectation du produit qu'il génère. L'impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation spécial grevant l'huile de pétrole, d'autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur transformation ainsi que les carburants. L'impôt se compose de l'impôt sur les huiles minérales proprement dit et de la surtaxe sur les huiles minérales (sur les carburants).

Jusqu'à l'arrêté fédéral du 3 octobre 2008, l'art. 86 Cst. portait exclusivement sur le financement spécial de la circulation routière (FSCR), dont les fonds financent des tâches et charges liées à la circulation routière. Le produit de l'impôt sur les huiles minérales, y compris la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation (kérosène et pétrole pour avions), était alors réparti conformément à l'art. 86, al. 3 Cst., lequel affectait la moitié de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales au FSCR. Le solde du produit de l'impôt alimentait la caisse générale de la Confédération.

A la suite du Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse² de 2004, le Conseil fédéral a étudié la possibilité d'affecter au trafic aérien les recettes provenant de la taxation sur le kérosène. Le gouvernement a proposé pour ce faire de modifier l'art. 86 Cst. (financement spécial de tâches dans le domaine du trafic aérien). La modification constitutionnelle a été approuvée par le peuple et les cantons le 29 novembre 2009. Le nouvel art. 86, Cst. prévoit d'affecter désormais la moitié de l'impôt sur les huiles minérales (al. 3bis) et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales (nouvel al. 4) au financement de tâches et de dépenses liées au trafic aérien, plus particulièrement dans les domaines de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté (protection contre les infractions). Par analogie avec le FSCR, la réaffectation des moyens interviendrait par le biais d'un financement spécial du trafic aérien (FSTA). Entre 40 et 50 millions de francs annuels seraient ainsi disponibles pour le trafic aérien.

La projet de modification de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)³ dont il est question ici vise à préciser les modalités de l'affectation du produit de l'impôt à la consommation et de la surtaxe sur les carburants d'aviation visée à l'art. 86, al. 3 et 4 Cst.

2 Transposition du financement spécial du trafic aérien dans la LUMin

La traduction dans la loi des principes du financement spécial du trafic aérien défini à l'art. 86, al. 3 et 4 Cst. peut s'opérer de différentes manières. Trois variantes ont été examinées:

Variante 1: Création d'une nouvelle loi

Cette variante prévoit, à l'instar de la réglementation adoptée pour le financement spécial de la circulation routière, l'élaboration d'une loi spécifique qui porterait exclusivement sur l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales réservé au trafic aérien. L'unité de matière serait ainsi parfaitement respectée sans modifier la LUMin, ni sur le fond, ni sur la forme. Cette variante pêche toutefois par son incohérence par rapport à l'ordre juridique instauré par l'art. 86 Cst., dans la mesure où l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales ferait l'objet de deux lois distinctes. Il en résulterait une fragmentation du droit.

¹ RS 101

² FF 2005 1655

³ RS 725.116.2

Variante 2: Révision partielle de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)⁴

Avec cette variante, la loi sur l'aviation reçoit une nouvelle partie consacrée au financement spécial de tâches dans le domaine du trafic aérien. Aucune loi nouvelle n'est édictée, ce qui permet d'éviter du même coup la fragmentation du droit. Cependant, l'inconvénient pointé sous la variante 1 subsiste : le même fait juridique donne lieu à deux actes, ce qui n'est pas cohérent avec l'ordre juridique. De plus, une révision partielle supplémentaire s'ajouterait aux trois révisions partielles de la LA déjà planifiées ; la mise en œuvre du FSTA s'en trouverait retardée.

Variante 3: Modification de la LUMin

Avec cette variante, l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation est réglementée par la LUMin. Ici, l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales – quel que soit le carburant imposé – est réglementée de façon cohérente et uniforme dans une loi normalisant déjà la même matière. Elle permet également d'éviter l'existence de deux réglementations parallèles aux teneurs en partie identiques. La modification de la LUMin suppose certes de remanier quelque peu la structure de la loi en vigueur. Cela étant, certaines de ses dispositions s'appliquent à la fois au trafic aérien et à la circulation routière et sont donc susceptibles d'être regroupées.

3 Perception de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation

La loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)⁵ régit la perception de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales. Aux termes de l'art. 17, al. 2 Limpmin, le Conseil fédéral peut accorder l'exonération, partielle ou totale, de l'impôt pour les carburants qui sont utilisés pour le ravitaillement d'aéronefs engagés dans le trafic de ligne ainsi que pour les carburants qui sont utilisés pour le ravitaillement d'aéronefs avant l'envol direct à destination de l'étranger. Cette exonération renvoie à l'art. 24 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale⁶, ratifiée par la Suisse, et au Doc 8632 fondé sur ladite Convention, qui prévoient d'exonérer le carburant utilisé pour le trafic aérien international. Le Conseil fédéral a transposé cette réglementation dans l'art. 33 de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin)⁷. Aux termes de cette ordonnance, le carburant embarqué sur les aérodromes douaniers directement avant l'envol à destination de l'étranger est exonéré de l'impôt sur les huiles minérales lorsqu'une autorisation d'exploitation ou une autorisation pour écoles de pilotage est présentée pour le vol et que celui-ci est assuré moyennant contre-prestation. Les aéronefs immatriculés à l'étranger bénéficient de l'exonération uniquement si l'Etat étranger accorde la réciprocité. Concrètement, les vols de ligne et les vols commerciaux à destination de l'étranger sont exonérés, tandis que les vols non commerciaux ainsi que les vols commerciaux – y compris les vols d'instruction – effectués à l'intérieur des frontières suisses sont assujettis à l'impôt.

4 Commentaire des dispositions

Article 1

Objet

La LUMin affecte actuellement le produit net de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales perçus par la Confédération uniquement à la circulation routière. La modification propo-

⁴ RS 748.0

⁵ RS 641.61

⁶ RS 0.748.0

⁷ RS 641.611

sée étend l'utilisation de ce produit au trafic aérien. L'art. 1 du projet de LUMin élargit le champ d'application de la loi en précisant que celle-ci régleme – désormais - l'utilisation du produit net de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants routiers et d'aviation.

Article 2

Présentation d'un rapport

Tout comme pour le financement spécial de la circulation routière, le Conseil fédéral est tenu de présenter à l'Assemblée fédérale, en même temps que le budget et le compte, un rapport sur l'utilisation du produit de l'impôt affecté au trafic aérien. Le rapport doit faire apparaître pour l'année sous revue du côté des recettes le produit net⁸ de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation; du côté des dépenses, la répartition des fonds entre les différents secteurs d'activité en détaillant les montants des contributions allouées à telle mesure ou à telle tâche spéciale.

Art. 37a, al. 1

Répartition des fonds

L'art. 86, al. 3bis Cst. décrit de manière succincte les tâches et dépenses liées au trafic aérien qui sont financées par le produit de l'impôt à la consommation sur les carburants d'aviation. Ces tâches et dépenses sont de trois ordres :

- contributions pour les mesures de protection de l'environnement que le trafic aérien rend nécessaires;
- contributions pour des mesures de sûreté destinées à protéger le trafic aérien contre les infractions, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avions, pour autant qu'elles ne relèvent pas des pouvoirs publics;
- contributions pour des mesures visant à promouvoir un niveau élevé de sécurité technique dans le trafic aérien.

Une clé de répartition des fonds disponibles sur ces trois secteurs a été décrite dans le message concernant la création d'un financement spécial du trafic aérien⁹. La moitié des fonds du FSTA serait affectée aux mesures de sécurité, l'autre moitié devant être partagée à parts égales entre les mesures de protection de l'environnement et les mesures de sûreté. Cette clé de répartition découle du Rapport sur la politique aéronautique 2004¹⁰ qui fait de l'obtention et du maintien d'un niveau de sécurité élevé par comparaison avec les pays européens un objectif majeur. Il convient d'autant plus d'apporter, à travers le FSTA, un soutien particulier aux mesures en faveur de la sécurité, que la Confédération y consacre actuellement des moyens très limités. L'art. 37a, al. 1, let. a à c du projet de LUMin reprend dès lors cette clé de répartition.

En prenant pour référence le compte d'Etat 2008, les montants alloués seraient les suivants:

- Fonds disponibles provenant du FSTA : près de 51 millions de francs
- Part affectée aux mesures de protection de l'environnement: 12,75 millions de francs
- Part affectée aux mesures de sûreté: 12,75 millions de francs
- Part affectée aux mesures de sécurité: 25,5 millions de francs.

Le projet de modification prévoit la possibilité de déroger temporairement à la clé de répartition de l'art. 37a, al. 1 afin de mettre l'accent sur un secteur d'activité particulier. Une dérogation se justifie notamment lorsque les fonds attribués à un secteur d'activité en application de la clé de répartition sont insuffisants pour financer une mesure répondant momentanément à une priorité. Ce mécanisme est de nature à garantir l'utilisation efficace et adéquate des fonds, limités, du FSTA.

⁸ Le produit net correspond au produit de l'impôt sur les huiles minérales, déduction faite des remboursements, des coûts de perception et de la part de la Principauté de Liechtenstein.

⁹ FF 2007 6023, 6026

¹⁰ FF 2005 1655

Par contre, la clé de répartition devra être respectée sur une période qu'il s'agira de définir - de même que les conditions auxquelles les dérogations sont admises -, dans une future ordonnance d'application relative au FSTA (art. 37a, al. 2 du projet de LUMin). Il ne sera pas non plus toujours possible d'utiliser au franc près les fonds disponibles sur une année. Il convient donc d'introduire pour ce cas de figure également une certaine dose de flexibilité.

L'OFAC répartit les contributions au sein d'un secteur d'activité après avoir entendu les milieux intéressés (art. 37a, al. 3 du projet de LUMin) qui seront représentés par un organe consultatif à instituer, composé de délégués des parties prenantes (associations faïtières de l'aviation, aérodromes ayant droits).

Comme pour le financement spécial de la circulation routière, les dépenses de la Confédération pour sa collaboration à l'exécution du FSTA sont financées par le produit de l'impôt sur les carburants d'aviation (art. 37a, al. 1 du projet de LUMin). La gestion du FSTA se traduira par des dépenses de personnel accrues et nécessitera vraisemblablement la création d'un poste supplémentaire à l'OFAC.

Art. 37b

Octroi des contributions

Conformément aux principes de légalité et de sécurité du droit, l'octroi de contributions par la Confédération doit reposer sur un acte juridique. Le droit public, qui régit les aides financières et les indemnités, prévoit à cet égard deux instruments : la décision et le contrat de droit public.

L'octroi unilatéral par voie de décision s'impose dans les cas où des mesures sont financées par des contributions fixes. Enfin, le contrat de droit public est indiqué lorsque le montant de la contribution relève de l'appréciation de l'OFAC ou lorsque, en cas de contribution, il est souhaitable d'exclure que l'allocataire renonce unilatéralement à l'accomplissement de sa tâche (p. ex. lorsque des contributions sont allouées à des institutions ou à des particuliers actifs dans la formation de base et le perfectionnement dans le cadre de cours ou de manifestations destinées à promouvoir la sécurité aérienne).

Pour le reste, les dispositions générales du chapitre 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹¹ s'appliquent à l'octroi des contributions. La LSu régit uniformément certaines questions importantes, notamment le calcul, le versement, la restitution et la révocation des contributions.

S'il n'est pas donné suite en tout ou partie aux demandes de contribution, le requérant doit pouvoir se défendre. Aussi, le rejet d'une requête doit-il obligatoirement faire l'objet d'une décision (art. 16, al. 5 LSu).

L'art. 37b, al. 2 du projet de LUMin indique que le paiement des contributions dépend des ressources disponibles. Même si elle découle de l'affectation obligatoire inscrite dans la Constitution et à l'art. 37a du projet de LUMin, cette précision se doit de figurer explicitement dans la loi. De plus, il n'existe aucun droit aux contributions (art. 37b, al. 1 du projet de LUMin).

Art. 37c

Mesures de protection de l'environnement

L'aviation porte atteinte à l'environnement de différentes manières, principalement par les nuisances sonores qu'elle fait subir à la population et par l'impact à l'échelle locale et régionale des émissions de gaz au voisinage des aéroports. De plus, les réacteurs d'avion rejet-

¹¹ RS 616.1

tent, au cours du processus de combustion, du CO₂ et de la vapeur d'eau (en soi inoffensifs) et de l'oxyde d'azote (polluant), toutes substances qui ont un impact sur le climat.

Le développement durable de l'aviation, dont le Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004¹² fait un objectif central, englobe la durabilité environnementale, notamment par la réduction des nuisances sonores et des substances polluantes. Principe constitutionnel inscrit à l'art. 2, al. 2 Cst., le développement durable se définit comme le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de répondre à leurs propres besoins. En d'autres termes, il convient de faire en sorte que les déplacements nécessaires s'effectuent de la manière la plus écologique possible et que ces déplacements n'augmentent pas indéfiniment au détriment de l'environnement et des personnes exposées au bruit et à d'autres nuisances.

Avec l'art. 86, al. 2^{bis} Cst., la Confédération dispose d'une base constitutionnelle qui lui permet, comme pour le rail et la route, d'affecter des contributions à des mesures de protection de l'environnement que le trafic aérien rend nécessaires. L'art. 37c du projet de LUMin détaille les mesures de limitation ou de réduction de l'impact de l'aviation civile sur l'environnement pour lesquelles la Confédération peut verser des contributions.

Let. a

Les nuisances sonores occasionnées par les avions ont certes continuellement régressé aux abords des aéroports lors des dernières années, par contre, le nombre de riverains qui y sont exposés s'est dans le même temps accru dans certaines régions. La situation sur le front des nuisances sonores reste en définitive tendue.

Les valeurs limites d'exposition au bruit sont établies de manière contraignante à l'Annexe 5 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)¹³. Les valeurs limites d'immissions constituent la principale valeur limite d'exposition. Elles sont inférieures aux valeurs d'alarme et permettent de déterminer le seuil à partir duquel le bruit devient incommode ou porte atteinte à la santé des personnes qui y sont exposées. Lorsque les valeurs limites d'immissions sont dépassées par des installations fixes comme les aéroports, il existe une obligation de principe de procéder à l'assainissement de ces installations dans les meilleurs délais. Cet assainissement comprend essentiellement les mesures prévues à l'art. 20 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁴, qu'il incombe à l'exploitant de l'installation de financer conformément au principe du pollueur-payeur. Lorsque les mesures à la source ne permettent pas de ramener à un niveau inférieur à la valeur d'alarme les immissions provoquées par le bruit sur des immeubles déjà construits dans le voisinage d'installations fixes existantes à l'origine du bruit – i. e. les aéroports, les propriétaires de ces installations supportent les frais des aménagements nécessaires à l'isolation acoustique. Attendu que les mesures sur le chemin de propagation des ondes sonores (parois anti-bruit) sont impossibles à mettre en œuvre dans le cas du trafic aérien, la priorité va à l'isolation acoustique des bâtiments (fenêtres anti-bruit).

Pour couvrir les frais des mesures anti-bruit à leur charge, les aéroports perçoivent une redevance de bruit sur chaque avion quelle que soit la période de la journée. Certains aéroports exigent également des surtaxes pour le bruit occasionné par certains aéronefs qui atterrissent ou décollent en pleine nuit. En règle générale, la redevance de bruit ainsi que les frais liés aux mesures anti-bruit sont répercutés sur les taxes passagers. Une partie des recettes ainsi générée alimente le fonds spécial bruit de l'aéroport. Ces montants sont consacrés à des mesures générales d'isolation acoustique ainsi qu'aux indemnités à verser du fait d'expropriations formelles.

¹² FF 2005 1655

¹³ RS 814.41

¹⁴ RS 814.01

La majeure partie des mesures anti-bruit exigées par la LPE et l'OPB ont d'ores et déjà été mises en œuvre ces dernières années. Il n'est actuellement plus guère de régions de Suisse où subsiste une obligation d'assainir en raison de dépassement par le trafic aérien civil des valeurs limites d'immissions au sens de l'OPB. C'est pourquoi l'art. 37c, let. a du projet de LUMin réserve les contributions fédérales uniquement aux mesures de construction destinées à protéger la population des immissions de bruit causées par le trafic aérien civil dont le financement n'a pas été assuré par d'autres sources. On évite ce faisant de concurrencer le fonds bruit ainsi que les mesures prévues par l'art. 20 LPE. En outre, les contributions issues du FSTA ne servent pas à couvrir les prétentions pour expropriation. Elles pourraient par contre être utilisées pour financer la construction d'installations pour les essais de moteurs au sol, telles que celles utilisées dans les aéroports.

Let. b

L'art. 37c, let. b du projet de LUMin indique que la Confédération verse des contributions aux frais des mesures destinées à protéger la population contre les effets des émissions de substances polluantes de l'infrastructure aéronautique ou des aéronefs. Sont visées ici les substances polluantes rejetées par le trafic terrestre induit ainsi que les rejets de gaz polluants liés à l'exploitation de l'aéroport. Une mesure envisageable consisterait à encourager les dispositifs externes d'alimentation en énergie des gros avions lorsqu'ils sont au sol (alimentation électrique au poste de stationnement), ce qui permettrait de réduire l'emploi des moteurs auxiliaires fonctionnant au kérosène. On pourrait imaginer également que les contributions servent à financer l'achat de véhicules et d'équipements plus écologiques que ceux utilisés actuellement par les aéroports pour les besoins de l'exploitation.

Let. c

L'art. 37c, let. c prévoit aussi le soutien à des adaptations des aéronefs proprement dits destinées à protéger la population contre les immissions de bruit et de substances polluantes. Est visé ici le financement d'éléments d'aéronefs (p. ex. dispositifs d'échappement) qui favorisent la réduction du bruit ou de la pollution. Conformément aux exigences de certification de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AES A), des contributions pourraient également être allouées à l'établissement de certificats de type supplémentaires (Supplement Type Certificates) pour les aménagements susceptibles de rendre les appareils moins bruyants et pour le remplacement des moteurs de certaines séries d'avions par des moteurs modernes moins polluants. Pour des raisons techniques, près de la moitié des petits avions fonctionnent aujourd'hui au carburant plombé. Bien que le volume de carburant soit relativement faible à l'échelle de la Suisse, l'objectif est de généraliser l'emploi du carburant sans plomb, plus respectueux de l'environnement. Des contributions pourraient aider à concrétiser cet objectif.

Let. d

L'OFAC collabore d'ores et déjà avec l'EMPA (Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche), l'Institut Paul Scherrer, l'EPFZ, le Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) ou la HES Winterthour (section aéronautique) pour mesurer et étudier l'impact des immissions de bruit et des substances polluantes générées par l'aviation. Ces organismes mènent des programmes et des travaux de recherche susceptibles d'être financés à l'avenir par les contributions prévues par l'art. 37c, let. d du projet de LUMin.

Par exemple, des aspects essentiels des émissions de particules fines des réacteurs d'avion et de leurs effets potentiels sur la population sont encore méconnus. Un soutien aux projets de recherche dans ce domaine permettrait d'améliorer les connaissances scientifiques. L'OFAC participe par ailleurs activement au sein de diverses enceintes internationales (OACI, AESA) à l'élaboration des futures normes environnementales pour les avions (p. ex. mise en place d'une certification pour les particules fines). Or, il est indispensable pour cela de coordonner sur le plan international la recherche fondamentale et la recherche appliquée.

Depuis la fixation des valeurs limites d'immissions dans l'OPB, on constate un accroissement de la sensibilité de la population au bruit du trafic aérien même lorsque ce dernier est inférieur aux valeurs limites. Or, il n'y a à l'heure actuelle aucune base scientifique unanimement reconnue qui permettrait de quantifier, d'évaluer et de traiter ce type d'impact. De même, le traitement du bruit du trafic aérien à certaines heures sensibles - en début et en fin de journée et durant la nuit – fait encore et toujours débat au sein de la population exposée. Un soutien aux travaux scientifiques dans ce domaine permettrait de faire reposer la discussion sur une base cohérente, scientifique et crédible.

D'importants progrès ont été accomplis ces dernières années dans la connaissance des émissions du trafic aérien ayant un impact sur le climat. Il reste que les scientifiques peinent à quantifier l'impact des émissions du trafic aérien et notamment certains aspects liés à la formation des cirrus. Des progrès notables devront être accomplis ces prochaines années afin de développer des stratégies propres à éviter la formation de ces nuages.

Let. e

Les aéroports et parfois des particuliers mesurent avec leurs propres installations certaines immissions du trafic aérien, en particulier le bruit. Ces mesures ne rendent cependant compte que d'une petite partie des immissions de l'aviation et de leur impact et sont souvent mises en doute par certaines parties de la population. L'OFAC établit régulièrement des statistiques sur les émissions de gaz à effet de serre de l'aviation suisse et établit les cadastres de bruit des aérodromes de Suisse. Par contre, l'impact réel des immissions de l'aviation civile sur la population ne fait l'objet d'aucune analyse régulière et il n'y a pas de système de veille qui rendrait compte périodiquement des principaux indicateurs. Des subventions pourraient contribuer à financer l'étude détaillée des immissions de l'aviation et de leur impact, étude qui servirait de base de décision.

Let. f

L'aviation s'efforce depuis longtemps de développer et d'encourager des procédures de vol efficaces et respectueuses de l'environnement (notamment lors des approches et des décollages). A cet effet, l'OFAC a d'ailleurs mis au point un didacticiel concernant la réduction du bruit en vol destiné aux pilotes de l'aviation générale qu'il met gratuitement à leur disposition. Pour les avions lourds, les mesures d'optimisation portent essentiellement sur le développement des infrastructures – dont les systèmes de navigation aérienne -, en passant par les procédures de navigation aérienne et la formation et le perfectionnement des personnes impliquées. L'art. 37d, al. 2, let. d du projet de LUMin permet d'allouer des contributions du FSTA au développement et à la formation et au perfectionnement dans le but d'encourager des procédures de vol respectueuses de l'environnement.

Art. 37d

Protection contre les infractions

Les aéroports et les compagnies aériennes sont tenus de mettre en œuvre une série de mesures de sûreté harmonisées sur le plan international afin de protéger l'aviation contre les infractions, comme les attentats à la bombe ou les détournements d'avion. La base légale est fournie par la législation nationale ainsi que par les normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Union européenne (UE). Les textes déterminants en matière de sûreté de l'aviation sont dans l'ordre l'Annexe 17 à la Convention relative à l'aviation civile (Convention de Chicago)¹⁵, le règlement (CE) n°2320/2002 (appelé à être remplacé par le règlement (CE) n° 300/2008) intégré à l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien¹⁶, l'ordonnance sur les mesures de sûreté dans l'aviation (OMSA)¹⁷ ainsi que les art. 122a à 122p OSAv.

¹⁵ RS 0.748.0

¹⁶ RS 0748.127.192.68

¹⁷ RS 748.122

Les coûts des mesures de sûreté sont pris en charge tantôt par les exploitants d'aérodromes ou les transporteurs aériens, tantôt par les collectivités publiques (Confédération, cantons), suivant que les mesures de sûreté relèvent des tâches générales de l'Etat, et doivent donc être financées par la collectivité, ou qu'elles bénéficient avant tout au trafic aérien, et doivent donc être supportées par les usagers.

La Confédération supporte par exemple les coûts des mesures de sûreté contre les détournements d'avion, dans la mesure où ces actes sont en général perpétrés dans le but de faire pression sur un Etat. Ces mesures de sûreté comprennent notamment l'instruction et l'affectation des gardes de sûreté, ainsi que les frais administratifs afférents (p. ex. frais des infrastructures d'instruction et des armes). Les gardes de sûreté sont engagés à bord des avions suisses («Tigers») et, au sol, sur des aéroports étrangers («Foxes»). Même s'ils n'effectuent pas le même travail, les Tigers et les Foxes poursuivent le même but : prévenir le détournement d'appareils suisses.

La Confédération consacre chaque année près de 9 millions aux mesures de sûreté et aux gardes de sûreté.

En application du principe du bénéficiaire-payeur, les exploitants d'aéroport et les transporteurs aériens supportent pour leur part les frais des mesures de sûreté qu'il leur incombe de prendre. Les exploitants d'aéroports sont ainsi tenus d'assurer le contrôle des accès aux zones de sûreté à accès réglementé et le contrôle des passagers et de leur bagage. Les transporteurs aériens, quant à eux, répondent en particulier du contrôle de l'accès aux aéronefs, du contrôle de l'embarquement des passagers, du contrôle des provisions de bord et de l'inspection des aéronefs.

A la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les mesures de sûreté ont été revues de fond en comble et renforcées, conduisant à un relèvement des normes de sûreté dans le monde. En corollaire, les dépenses de sûreté (investissement dans de nouveaux équipements, augmentation des effectifs du personnel de sûreté, formations) se sont considérablement accrues au point de représenter plus de 20 % des frais d'exploitation d'un aéroport.

En vertu du nouvel art. 86, al. 3^{bis}, let. b Cst., la Confédération verse des contributions pour des mesures de sûreté destinées à protéger le trafic aérien contre les infractions, pour autant qu'elles ne relèvent pas des pouvoirs publics. Cette base constitutionnelle permet désormais à la Confédération de participer aux frais de sûreté au-delà des montants inscrits actuellement au budget. L'art. 37d du projet de LUMin précise les mesures de sûreté financées par le FSTA.

Let. a et b

Conformément aux art. 4 et 5 OMSA, les mesures destinées à garantir la sûreté des aéroports et celles destinées à garantir la sûreté des aéronefs en vertu de l'annexe du règlement (CE) no 2320/2002 et du règlement (CE) n° 820/2008 sont du ressort respectivement de l'exploitant d'aérodrome et du transporteur aérien, étant entendu que ces derniers supportent les frais des mesures de sûreté qu'il leur incombe de prendre (art. 11 OMSA).

L'art. 37d, let. a du projet de LUMin prévoit que la Confédération verse désormais des contributions pour le contrôle de sûreté des passagers aériens, des bagages à main, des bagages enregistrés et des aéronefs. L'art. 37d, let. b du projet de LUMin permet d'englober les mesures de sûreté destinées à empêcher l'introduction de tout article prohibé à bord d'un aéronef, comme la protection du périmètre ou la protection de systèmes électroniques de sûreté. Ces contributions sont destinées principalement aux aérodromes et aux transporteurs aériens. Les aérodromes régionaux devraient également bénéficier de contributions issues du FSTA au titre de la sûreté.

Les contributions devraient en priorité financer l'utilisation de nouvelles technologies de pointe en matière de sûreté (équipements de détection radioscopique, détecteurs d'explosifs). Elles pourraient également servir à financer l'engagement de personnel de sûreté supplémentaire et le renforcement des mesures de sûreté sur les aéroports en cas d'accroissement temporaire de la menace.

Let. c

Parmi les tâches qui lui incombent en tant qu'autorité de surveillance des mesures de sûreté liées à l'aviation civile, l'OFAC réglemente la formation des responsables de la sûreté non seulement des aéroports mais également des entreprises chargées de l'acheminement du fret. Le personnel de sûreté des aéroports fait l'objet d'une certification périodique et subit régulièrement des tests. La formation est assurée par l'aéroport. Dans le domaine du fret, il est de la responsabilité des transitaires de former ceux de leurs employés dont l'activité a des implications en termes de sûreté. La formation des responsables de la sûreté des transitaires habilités par l'OFAC est obligatoire et fait partie intégrante de la certification de l'entreprise. L'art. 37d, let. c du projet de LUMin permet à la Confédération de verser des contributions pour les frais de formation du personnel de sûreté sur les aéroports. Ces contributions permettraient d'assurer la gratuité des cours de remise à niveau obligatoires pour les responsables de la sûreté.

Let. d

L'amélioration constante du niveau de sûreté passe par la recherche, qui analyse et perfectionne les procédures et mesures de sûreté existantes et identifie les mesures redondantes. L'OFAC charge d'ores et déjà des instituts de recherche comme l'Université de Zurich ou la Fachhochschule Nordwestschweiz de développer des tests de certification pour le personnel de sûreté des aéroports. L'art. 37d, let. d du projet de LUMin prévoit en conséquence que la Confédération verse des contributions à la recherche et au développement en matière de sûreté de l'aviation et à des mesures d'assurance qualité.

Les domaines de recherche en matière de sûreté suivants pourraient être soutenus à travers le FSTA:

- L'inspection/filtrage des bagages afin de déceler des articles prohibés constitue l'une des mesures essentielles mises en oeuvre par les aéroports pour garantir la sûreté. Ceux-ci ont d'ailleurs consenti de gros investissements ces dernières années pour se doter d'équipements de contrôle adéquats. Encore faut-il que le personnel utilise ces équipements correctement et à bon escient et qu'il soit correctement sélectionné et formé. La formation comprend notamment un enseignement assisté par ordinateur qui permet de dispenser une instruction au plus proche de la réalité, de tester concrètement les aptitudes du personnel de sûreté et d'améliorer sa faculté à identifier les articles prohibés ou dangereux. Le développement et l'évaluation de ces systèmes de formation nécessitent une recherche constante. De même, les processus de perception et le comportement face à certaines situations du personnel de sûreté (facteurs humains), qui ont un impact sur la sûreté, font sans cesse l'objet de recherches en psychologie.
- Recherche et développement en rapport avec la certification des équipements de sûreté.
- Recherche et analyse de nouvelles formes de menace, comme les attaques informatiques (cybermenaces). Ce domaine recouvre le développement de nouvelles technologies d'information en matière de sûreté.
- Développement de méthodes de profilage des suspects qui permettrait d'affiner le contrôle des passagers et par là de simplifier les processus de contrôle.

L'assurance qualité vise d'une part à mesurer l'efficacité des mesures de sûreté réglementaires et d'autre part à garantir que ces dernières soient mises en oeuvre par tous les intervenants (aéroports et transporteurs aériens). L'assurance qualité comprend l'élaboration et l'exécution de tests ainsi que la certification périodique du personnel de sûreté affecté aux équipements de contrôle radioscopique. Les contributions visées à l'art. 37d, let. d du projet

de LUMin permettraient de soutenir la mise au point et la réalisation de tests, de même que la certification du personnel de sûreté.

Art. 37e

Promotion d'un niveau élevé de sécurité technique

La sécurité technique comprend l'ensemble des mesures propres à garantir la fiabilité technique et opérationnelle. Elle touche tous les aspects de l'aviation civile: opérations aériennes, service de la navigation aérienne, service de la météorologie aéronautique, aéroports, construction et entretien des aéronefs. Le Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse souligne que notre pays vise un niveau de sécurité élevé comparativement aux pays européens, car la sécurité est essentielle à une bonne politique aéronautique, au fonctionnement du système des transports et à la prospérité des acteurs du marché. En vertu du nouvel art. 86, al. 3^{bis} Cst., la Confédération peut financer des mesures visant à promouvoir un niveau élevé de sécurité technique dans le trafic aérien. L'art. 37e LUMin traduit la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle.

Let. a

Les services de navigation aérienne sont indispensables pour assurer la sécurité et le bon déroulement des atterrissages et des décollages sur les aéroports (services d'approche et de départ). Ces services sont également nécessaires pour coordonner les aéronefs en vol de croisière à travers le système des routes aériennes et assurer une séparation suffisante entre les différents usagers de l'espace aérien (contrôle en route). Des redevances sont perçues pour ces deux types de services de navigation aérienne.

Selon la législation en vigueur, les redevances d'approche et de départ en Suisse sont soumises à un régime de péréquation tarifaire. De manière analogue aux tarifs postaux, uniformes sur tout le territoire suisse, un même tarif s'applique aux redevances de navigation aérienne dues à chaque atterrissage ou décollage pour un type d'avion donné, quels que soient la situation, le volume de trafic et les autres caractéristiques de l'aéroport. La conséquence en est que les redevances perçues pour le contrôle des approches et des départs à l'aéroport de Zurich (qui excèdent le coût des services fournis sur cet aéroport) permettent de subventionner les autres aérodromes suisses proposant des services de navigation aérienne (notamment Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Granges, Les Eplatures et Sion) dont les redevances ne permettent pas de couvrir le coût des services fournis. Par ailleurs, les services d'approche et de départ sur ces aérodromes sont aujourd'hui fortement subventionnés par le produit des redevances de route.

A la faveur de la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation (LA)¹⁸ et de la modification concomitante de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OMSA)¹⁹ qui sont en cours, les mécanismes de financement des services de navigation aérienne feront l'objet d'une nouvelle réglementation. A l'avenir, il ne devrait plus exister de subventions croisées au niveau des redevances d'approche et de départ entre les aéroports nationaux et les autres aérodromes sur lesquels des services de navigation aérienne sont fournis. De même, les réglementations européennes ne toléreront plus aucune subvention croisée entre contrôle en route et contrôle des approches et des départs.

L'abandon des subventions croisées précitées laisserait les aérodromes régionaux devant un trou de 24 millions de francs à combler chaque année pour financer leurs services de navigation aérienne – en supposant que les redevances pour le contrôle des approches et des départs perçues sur ces aérodromes restent à leur niveau actuel. Le prélèvement sur les aérodromes régionaux de redevances couvrant les coûts des prestations entraînerait selon toute probabilité l'abandon par Skyguide des prestations de services de navigation aérienne sur ces installations et du même coup un abaissement du niveau de sécurité de l'aviation

¹⁸ RS 748.0

¹⁹ RS 748.132.1

suisse. Il en irait de même si l'on percevait des redevances couvrant les coûts auprès de la petite aviation. Si les redevances devaient couvrir intégralement les coûts des prestations, les conséquences seraient disproportionnées. Ce ne serait pas non plus souhaitable en termes de formation et de perfectionnement des pilotes. Aussi la Confédération est-elle appelée, à la suite de l'abandon des subventions croisées pratiquées à l'heure actuelle, à utiliser le produit de l'impôt sur les carburants d'aviation pour financer les services d'approche et de départ sur les aérodromes régionaux afin de maintenir la sécurité à un niveau élevé. L'art. 37e, let. a du projet de LUMin prévoit donc que la Confédération verse des contributions pour financer les services de contrôle d'approche et de départ sur l'un ou l'autre des aérodromes suisses.

Il appartient au Conseil fédéral de définir le cercle des aérodromes ayant droit à des contributions pour financer leurs services de contrôle d'approche et de départ. Cette définition figurera prochainement dans l'OSNA. Il est prévu de créer trois catégories d'aérodromes indépendantes les unes des autres, possédant chacune leurs propres règles de financement. A l'avenir, les subventions croisées entre les aéroports nationaux (catégorie I)²⁰ et les autres aérodromes proposant des services de navigation aérienne (catégories II et III)²¹ ne seront plus possibles.

Seuls les aérodromes appartenant à une certaine catégorie, à savoir ceux de la catégorie II, peuvent prétendre à bénéficier du produit de l'impôt sur les carburants d'aviation pour financer leurs services du contrôle des approches et des départs. En principe, les aérodromes de la catégorie III n'ont pas droit à ces contributions et devront se tourner vers les collectivités publiques locales ou régionales ou vers des sources de financement privées puisque les services de navigation aérienne fournis sur ces aérodromes répondent essentiellement à des intérêts particuliers.

Le Conseil fédéral fixe les critères de calcul des contributions. L'aide financière annuelle de la Confédération est calculée en premier lieu sur la base des déficits prévisionnels des services de contrôle d'approche et de départ sur les aérodromes.

Quand bien même une grande partie des contributions (plus de 20 millions de francs) serviraient à atténuer les conséquences de l'abandon des subventions croisées entre services de contrôle des approches et des départs, le solde est suffisant pour soutenir d'autres mesures de sécurité au sens de l'art. 37e, let. b et c du projet de LUMin.

Let. b

Les enquêtes sur les accidents d'aviation mettent souvent en évidence des causes récurrentes imputables aux pilotes ou aux aéronefs. Par le truchement de programmes de prévention des accidents, la Confédération peut au besoin s'attaquer de manière ciblée aux insuffisances constatées et financer des mesures visant à les combattre. Sur la base de l'art. 37e, let. b, la Confédération peut verser des contributions à des programmes de prévention des accidents de même qu'à des projets de recherche et de développement dans le domaine de la sécurité. Elle pourrait par exemple financer des projets visant à éliminer ou à cartographier les obstacles à la navigation aérienne. Elle pourrait également encourager par ce biais les campagnes ou les cours de formation réalisés par les associations de l'aviation (comme l'Aircraft Owners and Pilots Association AOPA ou l'Aéro-Club de Suisse) et destinés à mieux sensibiliser les pilotes aux règles de sécurité.

Des contributions pourraient également financer des projets de recherche et de développement en matière d'innovations aéronautiques, notamment dans les systèmes avioniques,

²⁰ *Catégorie I*: aéroports nationaux de Genève et de Zurich (l'aéroport de Bâle-Mulhouse est placé sous juridiction française).

²¹ *Catégorie II*: aérodromes régionaux de Bern-Belp, Lugano-Agno, Sain-Gall-Altenrhein, Sion, Granges, Les Eplatures. *Catégorie III*: aérodrome de Buochs.

comme les systèmes anti-collision, qui sont susceptibles d'accroître la sécurité aérienne. Dans la perspective de gains de sécurité dans la gestion du trafic aérien, un soutien pourrait aussi être accordé à la conception et à la certification de systèmes de navigation aérienne modernes. L'OFAC participe à cet égard à un projet baptisé CHIPS qui vise à développer un programme de mise en œuvre des procédures d'approche et de départ basées sur un système de navigation par satellites.

Let. c

Outre les programmes de prévention des accidents d'aviation et les projets de recherche et de développement, la Confédération soutiendrait également la formation et le perfectionnement destinés à promouvoir, dans le cadre de cours, de manifestations et de campagnes, la sécurité aérienne (art. 37, let. c du projet de LUMin).

En matière de sécurité, de nombreuses initiatives des organismes publics et privés sont susceptibles de bénéficier d'un soutien à travers le FSTA:

- Offre de formation et de perfectionnement existante ou nouvelle des organismes de formation privés ou des associations de l'aviation (p. ex. Safety Officer, assistant de vol, Flight Dispatcher) ainsi que des hautes écoles spécialisées et des universités;
- Cours de formation organisés par les associations de l'aviation, cours d'introduction et campagnes de sensibilisation à la sécurité aérienne.

Les cours sur les systèmes de gestion de la sécurité (SGS) constituent un bon exemple. Selon les normes de l'OACI, les entreprises commerciales de l'aviation (transporteurs aériens, organismes de maintenance, aéroports) sont en effet tenues de mettre en place dans les prochaines années un SGS. Cet instrument permet d'identifier à un stade précoce les erreurs et les lacunes dans les activités liées à la sécurité. L'OFAC, de même que des organismes de formation privés et les associations de l'aviation, proposent des cours sur la mise en place et le fonctionnement des SGS.

Article 37f

Montant des contributions

Les aides financières de la Confédération sont conditionnées à une prestation du bénéficiaire des subventions. L'art. 7, let. c et d LSU indique à cet égard que ce dernier est tenu de fournir de son côté une prestation propre correspondant à sa capacité économique. Il est également tenu de tirer pleinement parti de ses propres ressources et des autres sources de financement à sa disposition. En conséquence et vu l'art. 7, let. h LSU, le montant des contributions aux frais des mesures visées aux art. 37 c à 37 e du projet de LUMin est plafonné à 90 % des coûts d'investissement ou de fonctionnement d'un projet (art. 37f du projet de LUMin). Le Conseil fédéral fixe en outre les critères de calcul des contributions.

5 Conséquences financières de la disposition constitutionnelle/de la modification de la loi

Le financement spécial de la circulation routière (FSCR) fait partie intégrante des comptes de la Confédération. Toute dépense ou recette supplémentaire de ce poste se répercute automatiquement sur le compte financier de la Confédération. Il en ira de même pour le FSTA.

L'impôt sur les huiles minérales se compose d'un impôt de base et d'une surtaxe sur les huiles minérales. La moitié de l'impôt de base, considérée comme étant des recettes fiscales générales, alimente la caisse fédérale. L'autre moitié ainsi que la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales sont versées au FSCR dans le cadre des comptes de la Confédération. La répartition se fera de la même manière pour le FSTA. En 2008, les recettes routières à affectation obligatoire s'élevaient à près de 3,644 milliards de francs.

Le produit de l'imposition des carburants d'aviation crédité au FSCR s'élevait en 2008 à 51 millions de francs, soit 1,4 % du total des recettes. Le FSTA réduira les recettes routières à affectation obligatoire d'autant. Sur la base du produit 2006 (près de 44 millions de francs), le budget de la Confédération prévoit d'affecter dès 2011 24 millions de francs à des mesures de sécurité technique, 10 millions à des mesures en faveur de l'environnement et 10 millions à des mesures de sûreté ne relevant pas des pouvoirs publics. Conformément au message concernant la création d'un financement spécial du trafic aérien (modification de l'art. 86 Cst.), les contributions à Eurocontrol actuellement versées par la Confédération seront à la charge de Skyguide à l'entrée en vigueur du FSTA. A partir de 2011, le plan financier de la Confédération ne prévoira donc plus de moyens à ce titre.

6 Programme de législation

L'objet figure dans le Message sur le programme de la législation 2007 à 2011²².

²² FF 2008 639, 709