



16.08.2012

Ordonnance sur la collecte des données relatives aux tonnes-kilomètres des aéronefs

Rapport sur les résultats de l'audition

Référence/n° de dossier: L271-0595

1 Introduction

1.1 Contexte

Au sein de l'Union européenne (UE) et de l'Espace économique européen (EEE), les émissions de tous les vols au départ ou à destination d'un aéroport de l'UE/EEE sont enregistrées dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) depuis début 2012.

En vertu de la loi sur le CO₂ en vigueur, le Conseil fédéral est tenu de s'engager à limiter les émissions de CO₂ produites par le trafic aérien international. La Suisse et l'UE mènent actuellement des négociations en vue de coupler leurs systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE). Ces entretiens portent à la fois sur le négoce de quotas d'émission pour les installations fixes de l'industrie et sur les mesures de réduction des émissions de CO₂ produites par le trafic aérien.

Pour mettre en œuvre le système d'échange de quotas d'émission dans le domaine de l'aviation, il faut disposer d'un ensemble de données spécifiques: le nombre de droits d'émission attribués à titre gratuit à chaque exploitant d'aéronefs est calculé sur la base de données relatives aux tonnes-kilomètres préalablement collectées. Pour obliger les compagnies aériennes à collecter les données nécessaires, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a élaboré un projet d'« ordonnance sur la collecte des données relatives aux tonnes-kilomètres des aéronefs » et l'a envoyé en audition.

1.2 Procédure d'audition

La procédure d'audition a eu lieu du 11 mai au 30 juin 2012. Les principales associations aéronautiques, les transporteurs aériens, les aéroports et le service suisse de la navigation aérienne ont été invités à prendre position. Les autres associations et milieux intéressés ont été informés du projet par le communiqué de presse concernant l'audition relative à l'ordonnance sur le CO₂ (qui a débuté au même moment) et par le site Internet de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

2 Analyse

2.1 Aperçu des réponses reçues

Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des participants à l'audition.

	Invités	Réponses reçues	Prises de position supplémentaires
Associations aéronautiques	10	6	3
Transporteurs aériens	30	1	2
Aérodromes	8	0	
Service de la navigation aérienne	1	0	
Autres			4
Total	49	7	9

La liste des participants figure au chapitre 4.

2.2 Opinion générale à propos du projet d'ordonnance

La majorité des participants voient dans le projet d'ordonnance une étape préparatoire qui pose des jalons pour l'intégration de l'aviation dans un système d'échange des quotas d'émission couplé au SCEQE. De ce fait, nombre d'entre eux s'expriment en détail sur la question fondamentale de savoir comment réglementer globalement les émissions de CO₂ produites par l'aviation internationale et dans quelle mesure l'intégration de cette dernière dans un système régional d'échange de quotas d'émission est fondée en droit et en phase avec l'objectif visé. La plupart des participants se déclarent en faveur de mesures entrant dans le cadre d'une solution applicable à l'échelle mondiale et s'opposent à ce que l'aviation soit intégrée aujourd'hui dans un système d'échange de quotas d'émission couplé à celui de l'UE. Les participants sont nombreux à penser qu'en préparant la collecte des données et en envisageant d'intégrer l'aviation dans le système d'échange des quotas d'émission, la Suisse s'expose à des litiges juridiques et doit s'attendre, tout comme l'UE, à des résistances politiques ainsi qu'à des mesures de rétorsion de la part d'Etat tiers.

Les principales préoccupations exprimées par les participants sont présentées ci-après.

2.2.1 Oppositions au projet

Douze participants demandent au Conseil fédéral de renoncer à mettre en vigueur l'ordonnance. (A4A, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, USAM, United Airlines, ASA)

Trois participants demandent d'attendre au moins jusqu'à la prochaine assemblée générale de l'OACI (automne 2013) avant de collecter les données relatives aux tonnes-kilomètres. (AACO, Air Malta, IATA)

Un participant critique le fait que le projet d'ordonnance ne soit accompagné d'aucune estimation des conséquences et des coûts de la réglementation. Il regrette en outre que le rapport explicatif ne procède à aucun examen critique du couplage envisagé avec le SCEQE. (USAM)

2.2.2 Critiques concernant le calendrier du projet et de l'audition

Cinq participants estiment que le projet d'ordonnance et l'audition arrivent au mauvais moment, vu les vives résistances que suscite le SCEQE au plan international. (Aerosuisse, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, ASA)

Cinq participants déplorent que l'on veuille collecter les données avant l'achèvement des négociations menées avec l'UE à propos du couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission.
(Aerosuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, ASA)

2.2.3 Critiques concernant la compatibilité avec la Convention de Chicago

Dix participants estiment que la collecte de données concernant les vols internationaux équivaut à une application extraterritoriale du droit suisse et est donc en contradiction avec le principe fondamental de la souveraineté de l'espace aérien énoncé à l'art. 1 de la Convention de Chicago.

(A4A, AACO, Aerosuisse, ASDA, BAR, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, United Airlines, ASA)

Un participant fait remarquer que différents acteurs contestent la légalité d'une collecte de données touchant les vols internationaux.

(IATA)

Trois participants relèvent que l'arrêt de la Cour européenne de justice relatif à la légalité du SCEQE ne répond pas de manière définitive à toutes les questions juridiques.

(A4A, IATA, United Airlines)

Deux participants ajoutent que les tribunaux suisses pourraient le cas échéant être eux aussi appelés à se prononcer sur la question de la légalité de la collecte des données.

(A4A, United Airlines)

2.2.4 Mention de possibles mesures de rétorsion de la part d'Etats tiers

Douze participants relèvent la forte résistance politique de certains pays tiers vis-à-vis du SCEQE, illustrée par la déclaration adoptée par le Conseil de l'OACI en novembre 2011.

(A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, Swiss, United Airlines, ASA)

Onze participants émettent une mise en garde: la collecte des données est perçue par les pays tiers comme une étape préparatoire devant mener à l'intégration de l'aviation dans le SEQE. Certains de ces pays ont menacé, voir décidé, de prendre des mesures de rétorsion en réaction au SCEQE. La Suisse pourrait elle aussi devenir la cible de pareilles mesures.

(AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, Swiss, ASA)

Six participants relèvent que la Suisse est particulièrement menacée par des actions en justice et des mesures de rétorsion politiques puisqu'elle serait le premier Etat tiers à reconnaître formellement le SCEQE et qu'elle a moins de poids que l'UE pour agir sur le plan politique.

(Aerosuisse, ASDA, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, ASA)

Huit participants développent l'idée que les mesures de rétorsion d'Etats tiers pourraient s'exercer au détriment de compagnies aériennes suisses et européennes.

(AEA, Aerosuisse, ASDA, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, ASA)

Un participant fait remarquer que le tourisme suisse et l'industrie suisse d'exportation comptent parmi les secteurs susceptibles d'être particulièrement touchés par d'éventuelles mesures de rétorsion.

(economiesuisse)

2.2.5 Préférence pour des mesures globales au niveau de l'OACI

Douze participants estiment que seule l'introduction de mesures applicables dans le monde entier peut permettre de maîtriser les émissions de CO₂ de l'aviation.

(A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, Swiss, United Airlines, ASA)

Sept participants relèvent que la Suisse joue un rôle de médiateur au sein de l'OACI et qu'il ne lui sera pratiquement plus possible de l'exercer si l'ordonnance est édictée.

(AEA, Aerosuisse, ASDA, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, ASA)

Deux participants considèrent que la collecte de données prévue complique la recherche d'une solution au plan mondial.
(AEA, IATA)

2.2.6 Critique concernant l'insuffisance des bases légales

Sept participants argumentent que les bases légales de l'ordonnance sont insuffisantes, premièrement parce qu'il n'existerait pas de traité international correspondant à ceux exigés comme condition d'une réglementation à l'art. 2, al. 3, de la loi sur le CO₂ en vigueur; deuxièmement parce que l'art. 58, al. 2, de la loi sur l'aviation autoriserait uniquement la réglementation des émissions des aéronefs immatriculés en Suisse; et troisièmement parce que les aéronefs ne relèveraient pas du concept d'installation mentionné à l'art. 16 de la loi révisée sur le CO₂.
(Aerosuisse, BAR, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, ASA)

2.2.7 Critiques concernant la charge administrative

Sept participants font valoir que la collecte et la vérification des données relatives aux tonnes-kilomètres générera un travail administratif très important pour les exploitants d'aéronefs.
(A4A, Aerosuisse, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, United Airlines, ASA)

Un participant relève qu'il serait aussi possible de tirer les données requises de la statistique suisse des aéroports.
(ASA)

2.2.8 Critique concernant l'introduction possible d'autres mesures

Deux participants exigent que des informations détaillées soient fournies aux exploitants d'aéronefs à propos d'autres mesures si les données collectées sont utilisées à pareille fin. Ils estiment que de telles mesures ne devraient pas reposer sur l'art. 25a de la directive SCEQE.
(A4A, United Airlines)

2.3 Prises de position concernant divers éléments du projet d'ordonnance

Sous réserve de leur objection fondamentale vis-à-vis du projet d'ordonnance (point 2.2), plusieurs participants se sont exprimés au sujet de certains de ses éléments.

2.3.1 Double charge administrative pour les exploitants d'aéronefs

Trois participants sont d'avis que la collecte des données doit se faire en coordination avec le système de mise en œuvre du SCEQE et que chaque exploitant d'aéronefs devrait par conséquent n'être géré que par une seule autorité nationale.
(AACO, IATA, United Airlines)

Deux participants demandent que l'on renonce à collecter une deuxième fois les données relatives aux vols déjà enregistrés dans le SCEQE.
(AEA, Air Malta)

Deux participants proposent que pour les exploitants d'aéronefs déjà intégrés dans le SCEQE, on demande les plans et les rapports de suivi aux autorités nationales compétentes sur le territoire de l'UE.
(AACO, IATA)

Deux participants proposent de donner aux exploitants d'aéronefs déjà intégrés dans le SCEQE la possibilité soit d'établir des plans et des rapports de suivi spécifiquement pour la Suisse, soit d'étendre aux vols suisses les plans et rapports de suivi déjà approuvés dans le cadre du SCEQE et de ne fournir aux autorités suisses que les données relatives à ces vols.
(A4A, United Airlines)

2.3.2 Caractère facultatif ou obligatoire de la collecte de données

Trois participants demandent que le relevé des données ne soit pas rendu obligatoire mais reste facultatif comme c'est le cas dans le SCEQE (en vue de l'attribution de droits d'émission à titre gratuit dans un futur SEQE).

(AACO, Air Malta, IATA)

2.3.3 Valeurs seuil pour les exploitants n'ayant que peu de vols à leur actif

Deux participants défendent l'idée qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre l'ordonnance sans introduire de valeur seuil pour les exploitants n'ayant que peu de vols à leur actif.

(A4A, United Airlines)

Un participant déplore que le dossier d'audition ne prévoit pas de seuil « de minimis » pour les exploitants d'aéronefs à vocation commerciale.

(VSH)

2.3.4 Délai de remise des plans de suivi

Cinq participants estiment que le délai prévu pour la soumission des plans de suivi (30 septembre 2012) est insuffisant.

(A4A, AACO, Air Malta, IATA, United Airlines)

Trois participants exigent qu'en cas de report de la collecte de données, le délai de remise des plans de suivi soit reporté en conséquence.

(AACO, IATA, United Airlines)

Deux participants exigent que le délai de remise des plans de suivi soit étendu au moins jusqu'au 30 novembre 2012, voire à plus tard si les négociations avec l'UE se prolongent au-delà du 30 septembre 2012.

(AACO, IATA)

Deux participants exigent que le délai imparti aux exploitants d'aéronefs pour la remise des plans de suivi soit d'au moins 120 jours à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

(A4A, United Airlines)

2.3.5 Champ d'application de la collecte des données

Un participant exige que les vols des hélicoptères ayant une masse au décollage supérieure à 5700 kg soient eux aussi exemptés de l'obligation de collecter les données car le travail qu'un tel relevé exigerait est sans rapport avec la quantité de données qui seraient effectivement collectées.

(SHA)

2.3.6 Confidentialité des données

Deux participants demandent que la confidentialité du traitement et du stockage des données soit assurée même si ces dernières sont transmises à d'autres instances.

(A4A, United Airlines)

2.3.7 Exigences relatives à la vérification des rapports de suivi

Un participant relève que certaines des exigences relatives à la vérification des rapports de suivi manquent de clarté et devraient être adaptées à celles du SCEQE.

(PWC)

3 Liste des abréviations

A4A	Airlines for America
AACO	Arab Air Carriers Organization
AEA	Association of European Airlines
ASA	Association Suisse des Aérodomes
ASDA	Association Suisse de Droit Aérien et Spatial
BAR	Board of Airline Representatives in Switzerland
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EEE	Espace économique européen
IATA	International Air Transport Association (Association internationale du transport aérien)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFEV	Office fédéral de l'environnement
PWC	PricewaterhouseCoopers
SCEQE	Système communautaire d'échange de quotas d'émission
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
SHA	Swiss Helicopter Association
UE	Union européenne
USAM	Union suisse des arts et métiers

4 Liste des participants à l'audition

Associations aéronautiques	A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, IATA, SHA, ASA
Transporteurs aériens	Air Malta, Swiss, United Airlines,
Aérodromes	-
Service de la navigation aérienne	-
Autres	economiesuisse, Handelskammer beider Basel, USAM, PWC