



11.5.2012

Audition concernant l'ordonnance sur la collecte des données relatives aux tonnes-kilomètres des aéronefs

Rapport explicatif

Référence/n° de dossier: L 103-0189

1. Contexte

Bien que les émissions de CO₂ du trafic aérien soient en augmentation partout dans le monde, il n'y a pour l'heure pas d'objectifs de réduction fixés dans ce secteur au sens du Protocole de Kyoto. En vertu de ce dernier, c'est à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qu'il incombe d'établir la réglementation nécessaire. Toutefois, étant donné que l'OACI n'a encore adopté aucune mesure globale, l'Union européenne (UE) a décidé d'intégrer dès 2012, à quelques exceptions près, les émissions de tous les vols au départ ou à destination d'un aéroport de l'UE dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Les Etats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et de l'Espace économique européen (EEE) ont repris ces dispositions dans l'accord sur l'EEE, ce qui signifie que tous les vols au départ ou à destination de l'EEE sont inclus dans le SCEQE depuis le 1^{er} janvier 2012.

Le Conseil fédéral travaille lui aussi à la mise au point d'une réglementation applicable aux émissions de CO₂ produites par le trafic aérien. En vertu de la loi sur le CO₂ en vigueur (celle du 8 octobre 1999), il s'emploie à limiter les émissions dues au kérosène utilisé pour les vols internationaux et réglemente la limitation dans le cadre de traités internationaux. Quant à la loi sur le CO₂ révisée, qui a été adoptée le 23 décembre 2011 et dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2013, elle l'autorise à obliger les exploitants d'aéronefs à participer au système suisse d'échange de quotas d'émission.

La Suisse et l'UE mènent actuellement des négociations en vue de coupler leurs systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE). Ces négociations portent aussi sur des mesures visant à limiter les émissions de CO₂ produites par le trafic aérien. Elles s'inscrivent notamment dans le contexte de l'étroite association de la Suisse au marché européen du trafic aérien, qui repose sur l'accord bilatéral relatif au transport aérien conclu avec l'UE¹. L'UE ayant intégré le trafic aérien dans son SEQE depuis le 1^{er} janvier 2012, les deux systèmes ne pourront être couplés sans distorsion de concurrence que si la Suisse se dote simultanément d'une réglementation des émissions produites par le trafic aérien. Le but est d'arriver à un couplage des SEQE en 2014. Pour les entreprises industrielles suisses, il est primordial que ce couplage se fasse dans les meilleurs délais, car ce n'est qu'ensuite qu'elles pourront acheter et vendre des droits d'émission sur le grand marché liquide de l'UE et se les faire imputer en Suisse.

¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur le transport aérien, RS 0.748.127.192.68

2. But et teneur de l'ordonnance

2.1. But de l'ordonnance

Pour mettre en œuvre le système d'échange de quotas d'émission dans le secteur du trafic aérien, il faut au préalable disposer d'un ensemble de données spécifiques. En cas d'intégration dans le SEQE, les données relatives aux tonnes-kilomètres seront utilisées pour calculer le nombre de droits d'émission attribués à titre gratuit. Il est également envisageable d'utiliser ces données en rapport avec une autre mesure.

Pour que le couplage des SEQE suisse et européen et la réglementation des émissions du trafic aérien puissent devenir réalité en 2014, les données relatives aux tonnes-kilomètres devront être collectées en 2013. A cet effet, les exploitants d'aéronefs devront présenter et faire approuver avant la fin 2012 les plans de suivi nécessaires à la collecte des données.

L'ordonnance sur la collecte des données s'appuie sur l'art. 2, al. 3, de l'actuelle loi sur le CO₂² et sur l'art. 58, al. 2, de la loi sur l'aviation³, en relation avec l'art. 47, al. 4, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴.

Dans son art. 2, al. 2, l'actuelle loi sur le CO₂ exclut les émissions de CO₂ dues aux vols internationaux de l'objectif de réduction. Cette exclusion s'explique par le fait qu'une mesure unilatérale de la part de la Suisse n'apparaît pas utile vu le caractère international du trafic aérien. C'est pourquoi l'al. 3 du même article charge le Conseil fédéral de limiter les émissions de CO₂ dues aux vols internationaux par le biais de traités internationaux. Un accord SEQE entre la Suisse et l'UE contenant également une réglementation sur les émissions de CO₂ du trafic aérien correspond à cette disposition. Or le relevé préalable des données sur les tonnes-kilomètres par les exploitants d'aéronefs constitue une condition essentielle pour la conclusion d'un tel accord. En vertu de l'art. 16 de la loi sur le CO₂ révisée, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2013, le Conseil fédéral peut obliger les exploitants d'aéronefs à participer à l'échange de quotas d'émission et à procéder préalablement au relevé de données nécessaire (voir point 3).

Outre la loi sur le CO₂, l'art. 58, al. 2, de la loi sur l'aviation constitue une base légale de la présente ordonnance. En vertu de cette disposition, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) peut édicter des prescriptions sur les exigences de navigabilité et sur la limitation des émissions sonores et polluantes des aéronefs à moteur. Conformément à l'art. 47, al. 4, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), cette ordonnance peut être édictée par le Conseil fédéral.

Le relevé des données relatives aux tonnes-kilomètres commencera le 1^{er} janvier 2013, pour autant que les négociations SEQE avec l'UE soient menées à bonne fin prochainement. Si ces dernières devaient se prolonger, le Conseil fédéral prévoira une date ultérieure pour le début du relevé.

2.2. Rapport avec le SCEQE

En principe, le SCEQE couvre les émissions de CO₂ de tous les vols au départ ou à destination des aéroports des Etats membres de l'UE ou de l'AELE/EEE. Les vols entre l'UE/l'EEE et la Suisse (dans les deux sens) sont donc pris en compte. En sa qualité d'Etat tiers concerné, la Suisse ne joue toutefois pas de rôle actif et n'assume aucune tâche d'exécution dans le cadre du SCEQE.

La réglementation des émissions de CO₂ du trafic aérien suisse prévue dans le cadre de l'accord avec l'UE vise à couvrir non seulement les vols à destination de l'UE et de l'EEE mais aussi les vols au départ ou à destination d'un aéroport suisse qui ne sont pas encore pris en compte dans le SCEQE. Il s'agit des vols intérieurs suisses et des vols entre des aéroports suisses et des aéroports d'Etats tiers situés en dehors de l'UE/de l'EEE (dans les deux sens).

² Loi du 8 octobre 1999 sur la réduction des émissions de CO₂, RS 641.71

³ Loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation, RS 748.0

⁴ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, RS 172.010

2.3. Teneur de l'ordonnance

L'ordonnance règle en particulier les points suivants:

- Champ d'application: d'une manière générale, l'ordonnance s'applique à tous les vols au départ ou à destination d'un aéroport suisse. Des catégories de vols spécifiques, telles que vols d'entraînement, vols de sauvetage ou vols militaires, sont toutefois exemptées de l'obligation de collecter des données.
- Collecte des données: pendant l'année civile 2013, les tonnes-kilomètres devront être relevées pour chaque paire d'aéroports. Les tonnes-kilomètres se calculent en multipliant la distance parcourue par la charge utile, cette dernière étant égale à la masse totale du fret, du courrier et des passagers transportés.
- Suivi et déclaration: dans un premier temps, tous les exploitants d'aéronefs devront établir un plan de suivi et le soumettre à l'approbation de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Ce plan de suivi devra décrire la méthode de collecte des données. La deuxième étape consistera à relever les tonnes-kilomètres relatives à l'année civile 2013, conformément au plan de suivi. Dans une troisième étape, les exploitants d'aéronefs devront faire contrôler par un vérificateur les données consignées dans le rapport de suivi. Finalement, ils devront faire approuver ce dernier par l'OFAC.
- Sanctions en cas d'infraction: si un exploitant d'aéronefs ne remplit pas son obligation de soumettre le plan de suivi et/ou le rapport de suivi, il sera puni d'une amende pouvant atteindre 20 000 francs. En cas d'infraction grave, l'amende pourra atteindre 40 000 francs.

En règle générale et sauf indication contraire, les dispositions de l'ordonnance qui se rapportent au relevé des tonnes-kilomètres sont conformes à la directive SCEQE⁵. Les détails sur les différentes dispositions se trouvent dans le commentaire des articles (cf. chap. 4).

3. Rapport avec la loi sur le CO₂ révisée

La loi sur le CO₂ révisée⁶ a été adoptée le 23 décembre 2011 par l'Assemblée fédérale. L'ordonnance y relative est envoyée pour audition simultanément à la présente ordonnance.

La présente ordonnance sur la collecte des données a pour seul but de permettre le relevé des données en 2013 et la déclaration de ces dernières en 2014. La mise en œuvre de cette ordonnance dépendra des négociations entre la Suisse et l'UE concernant le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission. Selon l'avancement de ces dernières, le Conseil fédéral pourrait envisager un report de la collecte des données à une date ultérieure. Si un couplage des SEQE suisse et européen incluant le trafic aérien n'est possible qu'au 1^{er} janvier 2015 ou plus tard, le relevé des données peut être reporté à l'année civile 2014. Dans ce cas, la collecte des données devrait reposer sur la loi sur le CO₂ révisée, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La base légale de la présente ordonnance serait alors l'art. 16 de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂ (loi sur le CO₂ révisée). Cette disposition habilite le Conseil fédéral à obliger certaines catégories d'entreprises à participer au SEQE. Or, pour que le Conseil fédéral puisse décréter la participation obligatoire des exploitants d'aéronefs, il faut au préalable relever les données conformément à l'ordonnance sur la collecte des données.

Dans le cas d'un relevé ultérieur, les dispositions de l'ordonnance sur la collecte des données pourraient alors être adaptées quant aux dates ou intégrées en adaptant les dates dans l'ordonnance relative à la loi sur le CO₂ révisée.

⁵ Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 8 du 13.1.2009, p. 3.

⁶ FF 2012 109

4. Commentaire des articles

Art. 1:

Comme indiqué au point 2.1, l'ordonnance prévoit la collecte des données relatives aux tonnes-kilomètres auprès des exploitants d'aéronefs afin de disposer des informations nécessaires à la fixation d'objectifs de limitation des émissions de CO₂ produites par ces exploitants. La collecte de données prévue pour 2013 servira à préparer la mise en œuvre d'un futur accord bilatéral avec l'UE pour le couplage des deux systèmes d'échange de quotas d'émission et la réglementation du trafic aérien à partir de 2014.

Art. 2:

Les données relatives aux tonnes-kilomètres doivent être collectées pour tous les vols au départ ou à destination d'un aéroport suisse.

Les vols au départ ou à destination de l'aéroport de Bâle-Mulhouse relèvent également du champ d'application de l'ordonnance pour autant que, dans l'optique des droits de trafic, ils soient attribués à la Suisse en vertu de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Boltzheim⁷.

Pour des raisons administratives et au vu de la faible part d'émissions de CO₂ qu'elles représentent par rapport à l'aviation dans son ensemble, des catégories spécifiques de vols sont exemptées de l'obligation de collecter des données. Ces exceptions sont les mêmes que celles qui sont prévues par le SCEQE⁸. Il n'est toutefois pas possible de fixer une valeur-seuil « de minimis » pour la collecte des données relatives aux tonnes-kilomètres des exploitants d'aéronefs à vocation commerciale, comme c'est le cas dans le SCEQE. Etant donné le couplage prévu, cette valeur-seuil devrait en effet se rapporter à l'ensemble des vols au départ et à destination de l'espace UE/EEE/CH, de sorte que les autorités suisses ne pourraient en assurer le suivi de façon autonome avant l'entrée en vigueur d'un accord bilatéral, puisqu'une telle tâche requerrait une collaboration avec les autorités européennes. Motivé par des raisons pratiques, ce renoncement à une valeur-seuil « de minimis » pour le relevé des données n'a aucun effet préjudiciel sur l'introduction ultérieure d'une telle valeur lors de l'intégration du trafic aérien dans l'échange des quotas d'émission.

Art. 3:

Pour assurer la plus grande cohérence possible entre le SEQE suisse et celui de l'UE dans la perspective d'un couplage, la définition des exploitants d'aéronefs figurant dans l'ordonnance est la même que celle de la directive de l'UE relative au système d'échange de quotas d'émission (directive SCEQE)⁹. Le terme d'aéronef est décrit en détail dans l'annexe de l'ordonnance sur l'aviation (OSA)¹⁰. Il englobe notamment les avions et les hélicoptères.

Art. 4 et 5:

Conformément à la procédure appliquée dans le SCEQE, chaque exploitant d'aéronefs doit établir, préalablement à la collecte des données, un plan de suivi qui renseigne sur la façon dont les données sont collectées et sur la méthode de calcul des tonnes-kilomètres. Le modèle de plan de suivi (modèle Excel) mis à disposition par la Commission européenne peut être utilisé comme base. Ce plan de suivi doit être soumis à l'approbation de l'OFAC. Les exploitants d'aéronefs qui disposent déjà d'un

⁷ RS 0.748.131.934.92

⁸ Annexe I de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 8 du 13.1.2009, p. 3.

⁹ Art. 3, let. o, de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 8 du 13.1.2009, p. 3.

¹⁰ Ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation, RS 748.01

plan de suivi approuvé dans le cadre du SCEQE peuvent s'y référer. Ils remettront donc le plan de suivi avec l'approbation délivrée pour le SCEQE à l'OFAC. En complément, ils devront décrire la façon dont le plan de suivi sera appliqué aux vols suisses supplémentaires.

L'intervalle relativement court entre la mise en œuvre de l'ordonnance et le délai fixé pour la remise des plans de suivi est considéré comme suffisant, vu que les exploitants d'aéronefs seront déjà informés avant l'entrée en vigueur. Qui plus est, nombre des exploitants peuvent se fonder sur les plans de suivi établis dans le cadre du SCEQE.

L'OFAC examine et approuve les plans de suivi. Si un plan de suivi ne répond pas aux exigences, l'exploitant d'aéronefs doit en remettre une version corrigée à l'OFAC dans un délai donné.

Art. 6 à 8:

Les données relatives aux tonnes-kilomètres devront être collectées en 2013 sur la base du plan de suivi approuvé, puis compilées dans un rapport de suivi.

Ce rapport de suivi doit ensuite être contrôlé par un vérificateur disposant d'une compétence technique attestée en matière de contrôle des données relatives aux tonnes-kilomètres dans le secteur du trafic aérien. Il s'agit en l'occurrence de vérificateurs accrédités¹¹ pour le domaine du trafic aérien selon les exigences du SECQE. Des vérificateurs suisses peuvent également obtenir une telle accréditation.

Une fois vérifié, le rapport de suivi devra être approuvé par l'OFAC.

Art. 9

Les rapports de suivi et les données qu'ils contiennent sont archivés par l'OFAC jusqu'à leur utilisation dans le cadre d'une mesure de limitation des émissions de CO₂ dues au trafic aérien. L'OFAC les traite de manière confidentielle et en assure une conservation sûre. Si les données sont nécessaires pour mettre en œuvre des mesures de limitation des émissions de gaz à effet de serre dues au trafic aérien, l'OFAC les transmet sur demande à l'OFEV. Les bases légales requises pour le traitement ultérieur des données seront créées en rapport avec la ratification d'un futur accord SEQE.

Art. 10:

Si un exploitant d'aéronefs ne remplit pas son obligation de soumettre un plan de suivi et un rapport de suivi, s'il ne collecte pas les données ou s'il soumet intentionnellement des données fausses, il sera puni d'une amende pouvant atteindre 20 000 CHF. En cas d'infraction grave, l'amende peut se monter à 40 000 CHF au plus¹². En pareil cas, il ne sera ni possible de fixer un objectif de limitation individuel dans le cadre de l'introduction d'une mesure à venir ni, en cas d'intégration dans le SEQE, de calculer les droits d'émission attribués à titre gratuit sur la base des données relatives aux tonnes-kilomètres déclarées par l'entreprise. Par conséquent, la fixation de l'objectif de limitation des émissions ou l'attribution des droits d'émission devraient se faire sur la base d'une estimation prudente de l'OFAC.

5. Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La mise en œuvre de l'ordonnance sur la collecte des données fait naître de nouvelles tâches pour l'OFAC. Ces dernières comprendront, dans une première étape qui aura lieu fin 2012 / début 2013, l'examen et l'approbation des plans de suivi. L'approbation des rapports de suivi vérifiés aura lieu

¹¹ Bases légales de l'accréditation:

l'ordonnance du 17 juin 1996 sur le système suisse d'accréditation et la désignation de laboratoires d'essais et d'organismes d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation (OAccD), RS 946.512; ainsi que le règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil. JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

¹² Art. 91, al. 1, let. i, en relation avec al. 3 de la loi sur l'aviation, RS 748.0

dans une deuxième étape prévue pour le deuxième trimestre 2014. On s'attend à ce qu'environ 350 plans et rapports de suivi soient soumis à l'OFAC. Dans le cadre de ces travaux, il conviendra en outre d'assurer la compatibilité avec les dispositions de l'UE.

5.2 Conséquences pour les cantons

Le relevé des données est sans effet sur les cantons.

5.3 Conséquences pour l'économie

L'ordonnance sur la collecte des données entraîne, pour les exploitants d'aéronefs, un surcroît de travail administratif qui est négligeable du point de vue économique. Pour un petit nombre d'exploitants d'aéronefs toutefois, qui n'ont pas encore relevé de données sur les tonnes-kilomètres dans le cadre du SCEQE, la charge peut se révéler considérable.

5.4 Conséquences pour l'environnement

A elle seule, l'ordonnance sur la collecte des données n'entraîne aucune réduction immédiate des émissions. Elle constitue cependant une importante étape préparatoire pour mettre en œuvre, en Suisse également, des mesures de réduction des émissions de CO₂ dues au trafic aérien qui soient conformes au principe de causalité.

6. Rapport avec le droit international

Tous les exploitants d'aéronefs, qu'ils soient suisses ou étrangers, sont touchés de la même façon par la présente ordonnance, qui porte exclusivement sur la collecte de données et ne préjuge en rien d'une décision définitive du Conseil fédéral quant à l'intégration du trafic aérien dans le SEQE suisse ou quant à l'introduction d'une autre mesure.

Les dispositions de l'ordonnance sont conformes à la réglementation concernant le SCEQE. Sur le plan international toutefois, il subsiste des différends concernant la légalité de l'intégration des vols et des exploitants d'aéronefs de pays tiers dans le SCEQE. Un grand nombre d'Etats tiers, dont des pays importants dans le domaine du trafic aérien tels que les Etats-Unis, la Russie ou la Chine, estiment qu'une telle intégration est en contradiction avec les dispositions de la Convention de Chicago, déterminante en matière d'aviation civile internationale. D'un autre côté, un arrêt de la Cour européenne de justice du 21 décembre 2011 confirme la légalité de la démarche de l'UE¹³. Pour l'heure, il n'est pas encore possible de savoir quand et comment ces différends internationaux pourront être aplanis.

¹³ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt du 21.12.2011, C 366/10, Air Transport Association of America et autres / Secretary of State for Energy and Climate Change, pas encore publié.