

10.083

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale
concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales
à affectation obligatoire
(Financement spécial du trafic aérien)**

du 17 septembre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (loi d'application du financement spécial du trafic aérien).

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 septembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La présente modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire traduit dans la loi le financement spécial en faveur de tâches dans le domaine du trafic aérien créé en vertu de la modification de l'art. 86 de la Constitution.

L'art. 86 de la Constitution règle la perception de l'impôt sur les huiles minérales ainsi que l'affectation du produit qu'il génère. Il a été modifié afin que le produit de l'impôt à la consommation sur les carburants d'aviation, qui était exclusivement affecté aux tâches et dépenses liées à la circulation routière, soit dorénavant destiné au trafic aérien. La modification constitutionnelle a été approuvée par le peuple le 29 novembre 2009.

Cette nouvelle affectation du produit de l'impôt sur les carburants d'aviation permet de dégager entre 40 et 50 millions de francs chaque année pour l'aviation.

La nouvelle disposition constitutionnelle prévoit d'affecter la moitié de l'impôt sur les huiles minérales et l'intégralité de la surtaxe sur les huiles minérales au financement de tâches et de dépenses liées au trafic aérien. La clé de répartition des fonds disponibles a été décrite dans le message concernant la création d'un financement spécial du trafic aérien: Il est prévu que la moitié de ces fonds financent à parts égales des mesures de protection de l'environnement et des mesures de sûreté et que l'autre moitié finance des mesures en faveur de la sécurité du trafic aérien, notamment en faveur des services de navigation aérienne sur les aérodrômes régionaux.

Message

1 Contexte

1.1 Contexte juridique

L'art. 131 de la Constitution (Cst.)¹ 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 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 sa modification par l'arrêté fédéral du 3 octobre 2008², approuvé en votation populaire le 29 novembre 2009, l'art. 86 Cst. portait exclusivement sur le financement spécial de la circulation routière (FSCR). En vertu de cet article, la Confédération affectait la moitié du produit net de l'impôt et la totalité de la surtaxe au financement des tâches et des dépenses liées à la circulation routière; le solde alimentant la caisse générale de la Confédération. La moitié 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 également destinée au FSCR.

Dans son rapport du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse³, le Conseil fédéral a indiqué qu'il allait étudier 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)⁴; ce qui s'est traduit par l'arrêté fédéral du 3 octobre 2008⁵, qui a été accepté en votation le 29 novembre 2009 à la majorité du peuple et des cantons. Le nouvel art. 86, Cst. prévoit d'affecter la moitié de l'impôt sur les huiles minérales (nouvel al. 3^{bis}) et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales 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, un financement spécial du trafic aérien (FSTA) a été créé afin de concrétiser la nouvelle affectation du produit de l'impôt. Entre 40 et 50 millions de francs annuels supplémentaires sont ainsi disponibles pour le trafic aérien.

Le projet de modification dont il est question ici vise à préciser les principes du FSTA inscrits à l'art. 86, al. 3 et 4, Cst.

1 RS 101
2 FF 2008 7471
3 FF 2005 1655
4 FF 2007 6023
5 FF 2008 7471

1.2 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)⁶ règle la perception de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales. A relever que l'impôt ne frappe pas tous les carburants d'aviation. En effet, 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 est fondée sur l'art. 24 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago)⁷ ratifiée par la Suisse, et sur le Doc 8632 découlant de 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)⁸. 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 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 et les vols commerciaux – y compris les vols d'instruction – effectués à l'intérieur des frontières suisses sont assujettis à l'impôt.

1.3 Modification de la loi fédérale du 23 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)⁹ Examen des variantes

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

Variante 1: Création d'une nouvelle loi

A l'instar de la réglementation adoptée pour le financement spécial de la circulation routière, cette variante prévoit l'élaboration d'une loi spécifique qui porterait exclusivement sur l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales affecté 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 présente toutefois un inconvénient dans la mesure où l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales ferait l'objet de deux lois distinctes. Il en résulterait une fragmentation accrue du droit.

⁶ RS 641.61

⁷ RS 0.748.0

⁸ RS 641.611

⁹ RS 725.116.2

Variante 2: Révision partielle de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)¹⁰

Dans cette variante, la loi sur l'aviation est complétée 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. Reste que l'inconvénient pointé sous la variante 1 subsiste: le même fait juridique fait l'objet de deux actes distincts.

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 réglée 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 uniforme dans une loi normalisant déjà la même matière. 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. Par ailleurs, à la suite de la modification, la loi serait rattachée à une autre partie de l'ordre juridique et serait donc renumérotée.

Il y a donc lieu de privilégier cette variante.

1.4 Consultation

Les organisations de l'aviation, les compagnies aériennes, les aéroports et aérodromes régionaux, les organismes de production et de maintenance ainsi que le service de la navigation aérienne ont été invités à se prononcer. La consultation était cependant aussi ouverte à d'autres parties intéressées.

L'ensemble des milieux de l'aviation s'est déclaré favorable sur le principe à la mise en œuvre sur le plan juridique du FSTA à travers une modification de la LUMin.

De manière générale, les milieux consultés ont insisté sur le fait que les fonds du FSTA ne devaient pas être consacrés à des tâches assumées actuellement par la Confédération.

Certains participants à la consultation ont fait valoir que le produit de l'impôt sur les huiles minérales ne devait pas servir à financer les dépenses de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) au titre de l'exécution de la loi. Les tâches correspondantes doivent selon eux être assurées sans augmentation de l'effectif du personnel.

Si tous les milieux de l'aviation approuvent le projet, cette unanimité se lézarde lorsqu'il s'agit d'aborder la répartition des moyens financiers aux différents types de mesures.

Les aéroports nationaux estiment ainsi, vu leur importance pour le pays, que les contributions devraient leur revenir en priorité, notamment parce que cela permettrait de renforcer sensiblement la position de l'aviation suisse face à la concurrence internationale. Ils estiment que l'aviation commerciale en tant que secteur économique éminemment important, doit être privilégié par rapport à l'aviation de plaisance.

¹⁰ RS 748.0

A l'inverse, d'autres estiment que les petits aérodromes doivent bénéficier en priorité du FSTA. Ces infrastructures, avancent-ils, contribuent de manière importante à l'attrait d'une région, mais ne disposent pas de mêmes ressources financières que les aéroports nationaux. Un des participants à la consultation appelle à cet égard de ses vœux la création d'un mécanisme de répartition régionale. Un canton aéroportuaire propose en outre de créer une base légale permettant de subventionner les liaisons entre les petits aérodromes et les aérodromes nationaux.

Plusieurs participants à la consultation ont demandé que les contributions ne soient allouées qu'aux acteurs qui génèrent un bénéfice direct pour la Suisse ou pour l'aviation suisse ou qui font état de liens étroits avec la Suisse.

Les participants à la consultation approuvent à une large majorité la clé de répartition des fonds sur les trois types de mesures (50-25-25), décrite dans le message relatif à la modification de l'art. 86, Cst.¹¹; hormis quelques voix qui souhaiteraient carrément se passer de clé de répartition. La majorité des avis sont également favorables à la possibilité offerte par le projet de déroger temporairement à la clé de répartition prévue. Certains participants à la consultation craignent que les autorités chargées de l'exécution de la loi ne disposent d'un pouvoir d'appréciation trop important pour décider de la répartition de moyens limités.

Les représentants de l'aviation générale critiquent le fait que les moyens ne soient pas répartis en proportion de la contribution de l'aviation générale au produit de l'impôt sur les carburants d'aviation.

Une organisation de l'aviation demande que le produit de l'imposition des carburants d'aviation serve à diminuer le tarif des émoluments perçus par l'OFAC, qui a fortement progressé ces dernières années.

Les parties intéressées se félicitent à l'unanimité d'avoir été consultées sur la répartition des moyens, encore que certaines proposent d'élargir la participation, les propositions allant du droit de proposition au droit de codécision.

Au chapitre des mesures environnementales, des participants à la consultation ont demandé que l'accent soit mis sur les mesures qui soulagent immédiatement les riverains des aéroports nationaux. Plusieurs participants à la consultation se sont montrés critiques envers les contributions à la recherche qui devraient à leur avis être financées par les autres mécanismes mis en place par la Confédération.

S'agissant des mesures destinées à protéger le trafic aérien contre les infractions (sûreté), certains milieux consultés sont d'avis que la prévention des actes terroristes et criminels dirigés contre le transport aérien est par définition du ressort de l'Etat et qu'elle devrait de ce fait être entièrement à la charge de ce dernier.

Evoquant la future réglementation relative au financement des services de navigation aérienne, certains participants à la consultation ont exigé que les fonds du FSTA bénéficient à tous les aérodromes régionaux et champs d'aviation et non seulement à certaines catégories d'aérodromes. Par ailleurs, les aéroports nationaux, en particulier, ont demandé qu'un montant suffisant soit réservé aux autres mesures de sûreté, déduction faite des contributions aux mesures en faveur du service de la navigation aérienne.

¹¹ FF 2007 6023

Des représentants du secteur du transport hélicopté ont proposé de créer une base légale pour financer la construction et la rénovation des hélicoptes d'hôpitaux.

1.5 Rapports avec le droit européen

Dans l'Union européenne, le kérosène est imposé conformément à la directive n° 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité¹² (appelée communément directive sur la taxation de l'énergie). Certaines de ses dispositions touchant le transport aérien ont été reprises par la Suisse à travers l'accord conclu le 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien¹³. La directive vise notamment à réduire les distorsions de concurrence qui existent actuellement entre les Etats membres en raison de la disparité des taux d'imposition appliqués aux produits énergétiques. Elle prévoit entre autres des taux d'accise minimaux sur certaines huiles minérales, dont le carburant d'aviation et le kérosène. Par contre, elle ne dit mot de l'utilisation du produit de la taxation sur les huiles minérales. L'art. 14, par. 1, de la directive exonère «les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant ou combustible pour la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme privée». Les Etats membres ont cependant le droit de taxer les vols intérieurs commerciaux. Aujourd'hui, la législation des Etats membres, à quelques exceptions près, exonère le kérosène utilisé pour les vols commerciaux. La directive sur la taxation de l'énergie n'a aucune incidence sur le projet présenté ici.

Dans l'Union européenne, les aides accordées par l'Etat sont régies par les art. 107 à 109 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)¹⁴ ainsi que dans les actes dérivés propres à l'un ou l'autre secteur. S'agissant de l'aviation, la Suisse s'est engagée, en concluant l'accord sur le transport aérien, à appliquer les mêmes règles matérielles que les Etats membres de l'Union européenne, y compris les dispositions en matière de concurrence intéressant le marché du transport aérien.

Aux termes de l'art. 13 de l'accord entre la Suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, sont incompatibles avec celui-ci les aides étatiques qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou la production de certains produits. Les mesures dont il est question dans le projet présenté ici sont conformes à l'acquis communautaires puisqu'elles se limitent essentiellement à la Suisse. Qui plus est, les fonds issus du FSTA ne sont pas utilisés pour favoriser des entreprises ou des produits du secteur de l'aviation. Le projet a surtout pour objectif le financement de mesures de soutien dans trois domaines spécifiques de l'aviation. Enfin, il ne fausse nullement la concurrence. En conclusion, la réglementation proposée est compatible avec l'acquis communautaire contraignant pour la Suisse.

¹² JO L 283 du 31.10.2003, p. 51

¹³ RS 0.748.127.192.68

¹⁴ JO C 83 du 30.3.2010, p. 47

1.6

Ordonnance planifiée

Le Conseil fédéral a la compétence de mettre en œuvre la législation, notamment en promulguant des ordonnances d'exécution (art. 182, al. 2 Cst.). Le projet de modification de la LUMin attribue à maints endroits des compétences d'exécution au Conseil fédéral. En conséquence, la matière sera réglée dans le détail par voie d'ordonnance du Conseil fédéral. Pour le détail, on renverra le lecteur au ch. 2 du présent message.

La matière à réglementer est étroitement liée à l'aviation et diffère fondamentalement de celle de l'ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin)¹⁵, que ce soit au niveau des ayants droit, de la procédure d'octroi des contributions, des mécanismes de répartition ou de la surveillance de l'exécution des financements spéciaux, si bien qu'il est impossible de créer une réglementation commune à ces deux domaines. La création d'une nouvelle ordonnance sectorielle sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire versé au FSTA représente donc la meilleure des solutions.

2

Commentaire

Art. 1 Objet

L'art. 1 du projet de LUMin élargit la portée de la loi en précisant que celle-ci réglementera, désormais, l'utilisation, dans les domaines du trafic routier et du trafic aérien, du produit net de l'impôt à la consommation perçu par la Confédération sur les carburants (produit de l'impôt sur les huiles minérales) et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

Art. 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 d'Etat, 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 net¹⁶ 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.

Art. 3, phrase introductive

La forme abrégée «produit de l'impôt» introduite à l'art. 3 doit être supprimée; elle pouvait se justifier lorsque seul le trafic routier bénéficiait d'une part du produit de l'impôt sur les huiles minérales, mais elle rend le texte de loi incompréhensible dès l'instant où le trafic aérien bénéficie lui aussi d'une part du produit de l'impôt.

¹⁵ RS 725.116.21

¹⁶ 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.

L'art. 4 doit être modifié en conséquence. La teneur de ces dispositions ne change pas.

Art. 4, al. 1 et 5

Cf. commentaire de l'art. 3.

Art. 37a Répartition des fonds

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 aérien¹⁷. La moitié des fonds du FSTA est 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 2004¹⁸ qui fait de l'obtention et du maintien d'un niveau de sécurité élevé par comparaison avec les pays européens un objectif majeur. L'art. 37a, al. 1 du projet de LUMin fixe la clé de répartition.

Les fonds disponibles provenant du FSTA s'établissaient en 2009 à près de 46 millions de francs¹⁹. Si l'on avait appliqué la nouvelle clé de répartition, les contributions auraient été les suivantes:

- protection de l'environnement: près de 11 millions de francs;
- sûreté: près de 11 millions de francs;
- sécurité: près de 24 millions de francs.

L'art. 37a, al. 2, let. b, du projet de modification prévoit la possibilité de déroger temporairement à la clé de répartition de l'art. 37a, al. 1, notamment lorsqu'une mesure d'un secteur d'activité mérite d'être particulièrement privilégiée. Ce mécanisme est aussi de nature à garantir l'utilisation efficace et adéquate des fonds, limités, du FSTA. Sur le moyen terme cependant, la clé de répartition établie doit être respectée. Les modalités figureront dans l'ordonnance d'exécution.

Celle-ci devra en particulier préciser les critères d'octroi des contributions, ainsi que les périodes de versement des contributions et, pour celles-ci, les mesures à financer en priorité. Les demandes seront en outre évaluées en fonction de critères tels que la faisabilité et le degré d'aboutissement du projet ou la capacité économique et financière du demandeur.

Les contributions sont allouées par l'OFAC. Les parties intéressées sont entendues au moment de l'établissement des priorités. Par souci de simplification administrative, le législateur n'a pas souhaité instituer de commissions spécialisées.

Comme pour le financement spécial de la circulation routière, les dépenses de la Confédération au titre de 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).

¹⁷ FF 2007 6023 6026

¹⁸ FF 2005 1655

¹⁹ Déterminés sur la base du compte d'Etat 2009

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 ou le contrat de droit public.

Pour le reste, les dispositions générales du chap. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)²⁰ s'appliquent à l'octroi des contributions. La LSu règle 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).

Pour une description de la procédure d'octroi des contributions, se reporter au ch. 5.4.3.

Les contributions sont octroyées dans les limites 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 doit figurer explicitement dans la loi. De plus, il n'existe aucun droit aux contributions (art. 37b, al. 1, du projet de LUMin).

Art. 37c 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 celui-ci 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.

Conformément à l'art. 7, let. h, LSu, il convient plafonner les aides financières. En conséquence, le montant des contributions aux frais des mesures visées aux art. 37d à 37f du projet de LUMin est plafonné à 80 % des coûts d'investissement ou de fonctionnement d'un projet à prendre en considération. Il s'agit par ailleurs de contenir autant que faire se peut les conséquences de l'abolition des subventions croisées prévue par les nouvelles modalités de financement des services de navigation aérienne (voir le commentaire de l'art. 37f, let. a), raison pour laquelle la loi ne prévoit pas de plafonner les contributions pour des mesures dans ce domaine.

Art. 37d 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 rejettent, au cours du processus de combustion, du CO₂, de la vapeur d'eau et de l'oxyde d'azote, toutes substances qui ont globalement un impact sur le climat.

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

²⁰ RS 616.1

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)²¹. 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 incommodant 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 aérodromes, il existe une obligation de principe de procéder à l'assainissement de ces installations en temps utile. Cet assainissement comprend essentiellement les mesures prévues à l'art. 20 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)²², 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 – p. ex. les aéroports, les propriétaires de ces installations supportent les frais des aménagements nécessaires à l'isolation acoustique. En outre, lorsque les aéroports sont notablement modifiés, comme cela a été le cas l'extension de l'aéroport de Zurich, les émissions de bruit ne doivent pas dépasser les valeurs limites d'immission. 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.

La majeure partie des mesures anti-bruit exigées par la LPE et l'OPB a d'ores et déjà été mise 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. 37d, let. a, du projet de LUMin réserve les contributions fédérales uniquement aux mesures de construction anti-bruit dont le financement n'a pas été assuré par d'autres sources. On évite ce faisant de concurrencer le fonds bruit et 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. 37d, 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

²¹ RS 814.41

²² RS 814.01

induit et les rejets de gaz polluants liées à l'exploitation de l'aéroport. Une mesure envisageable consisterait à subventionner le remplacement des moteurs auxiliaires au sol fonctionnant au kérosène par des dispositifs fonctionnant à l'électricité. 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: le projet 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 (AESA), 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 le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (EMPA), l'Institut Paul Scherrer (PSI), l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), le *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt* (DLR) ou la Haute école spécialisée de 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 des contributions.

Compte tenu des fonds limités du FSTA, les contributions aux travaux de recherche ne seront octroyées que s'ils ne bénéficient pas du soutien financier d'un autre organisme public ou privé.

Let. e: les aéroports et parfois des particuliers mesurent avec leurs propres installations les 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. Cela vaut notamment pour les nuisances du trafic aérien dans les régions de détente et en montagne. 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). Cette disposition vise à appuyer ces efforts. L'OFAC a par exemple développé un didacticiel gratuit concernant la réduction du bruit en vol destiné aux pilotes de l'aviation générale. Pour les avions lourds, les mesures d'optimisation portent essentiellement sur le développement des infrastruc-

tures – dont les systèmes de navigation aérienne –, en passant par les procédures de navigation aérienne ainsi que sur la formation et le perfectionnement des personnes impliquées. L'art. 37d, let. f, du projet de LUMin permet d'allouer des contributions du FSTA au développement de procédures de vol respectueuses de l'environnement et à la formation et au perfectionnement en vue de leur application.

Il est prévu d'accorder des contributions au développement d'innovations dans le domaine de l'aéronautique qui permettraient de diminuer l'impact de l'aviation sur l'environnement. On assiste par exemple actuellement au développement de techniques de navigation modernes qui, en plus de favoriser la sécurité de la gestion de l'espace aérien, améliorent son efficacité et son bilan environnemental. L'OFAC participe à cet égard au projet 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. g: le projet prévoit également d'allouer des contributions aux mesures de compensation écologique sur les aéroports. Une mesure envisageable consisterait à aider les exploitants d'aéroport à développer les concepts correspondants ou à en assurer le suivi. Par contre, pour la mise en œuvre de ces concepts, il convient d'abord d'épuiser les possibilités de financement existantes.

Art. 37e 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. Ces mesures s'appuient la législation nationale et sur 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 de Chicago²³, l'acquis communautaire en la matière intégré à l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien²⁴, les art. 122a à 122p de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation²⁵ et l'ordonnance du DETEC du 20 juillet 2009 sur les mesures de sûreté dans l'aviation (OMSA)²⁶.

Les coûts des mesures de sûreté sont pris en charge tantôt par les exploitants d'aéroports 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

²³ RS 0.748.0

²⁴ RS 0.748.127.192.68

²⁵ RS 748.01

²⁶ RS 748.122

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.

Au demeurant, 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 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. Les mesures dans ce domaine pourraient bénéficier du produit de l'imposition des carburants d'aviation.

Let. a et b: l'art. 37e, let. a, permet à la Confédération de verser des contributions aux frais du contrôle et de la surveillance des passagers et des bagages. L'art. 37e, let. b, du projet de LUMin permet d'englober d'autres mesures de sûreté, 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 en matière de sûreté (équipements de détection radioscopique, détecteurs d'explosifs).

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 aérodromes mais également des entreprises chargées de l'expédition et 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. Ces contributions permettraient d'assurer la gratuité des cours de remise à niveau obligatoires pour les responsables de la sûreté ou de cours assistés par ordinateur.

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. La Confédération pourrait puiser dans le FSTA pour verser des contributions à la recherche et au développement en matière de sûreté de l'aviation et à des mesures d'assurance de la qualité. Citons à titre d'exemple:

- la recherche sur le comportement du personnel de sûreté (facteurs humain);
- la recherche et le développement en rapport avec la certification des équipements de sûreté;
- la recherche et l'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;
- le développement de méthodes de profilage des suspects, qui permettrait d'affiner le contrôle des passagers et par là de simplifier les processus de contrôle.

Art. 37f Sécurité

La sécurité 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.

Let. a: 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 LA²⁷ et de la modification concomitante de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA)²⁸ 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 priverait les aérodromes régionaux de 24 millions de francs 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 de redevances couvrant les coûts des prestations sur les aérodromes régionaux entraînerait selon toute probabilité l'abandon par Skyguide des prestations de services de navigation aérienne fournis sur ces installations et du même coup un abaissement du

²⁷ RS 748.0; voir message du 20 mai 2009, FF 2009 4405

²⁸ RS 748.132.1

niveau de sécurité de l'aviation 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, après l'abandon programmé des subventions croisées, 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.

Le cercle des aérodromes ayant droit à des contributions pour financer leurs services de contrôle d'approche et de départ sera défini 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)²⁹ et les autres aérodromes proposant des services de navigation aérienne (catégories II et III)³⁰ 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.

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.

Dans un premier temps – en principe jusqu'à 2015 –, les contributions seraient versées sous forme d'indemnités au sens de la loi sur les subventions à la société Skyguide. Il incombe à cette dernière de financer jusqu'à cette date les services de navigation aérienne sur les aérodromes régionaux. Les indemnités ne seraient pas octroyées à titre de garantie de déficit mais feraient chaque année d'une convention entre la Confédération et Skyguide. Dans un deuxième temps, la responsabilité du financement des services d'approche et de départ passerait de Skyguide aux aérodromes régionaux, dont les exploitants deviendraient alors les bénéficiaires des contributions provenant du financement spécial, en lieu et place de Skyguide. Ces contributions seraient destinées à soutenir financièrement les aérodromes régionaux, raison pour laquelle il faut dans ce cas parler d'aides financières et non d'indemnités.

Les nouvelles dispositions de l'OSNA, qui modifieront les règles du financement des services de navigation aérienne pour certaines catégories d'aérodromes, sont directement liées à l'art. 37f du projet de LUMin, si bien que les deux modifications devront entrer simultanément en vigueur.

Quand bien même une grande partie des contributions (plus de 20 millions de francs) serviraient, dans un premier temps du moins, à atténuer les conséquences de

²⁹ *Catégorie I*: aéroports nationaux de Genève et de Zurich (l'aéroport de Bâle-Mulhouse est placé sous juridiction française).

³⁰ *Catégorie II*: aérodromes régionaux de Bern-Belp, Lugano-Agno, Sain-Gall-Altenrhein, Sion, Granges, Les Eplatures. *Catégorie III*: aérodrome de Buochs.

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.

Let. b: les enquêtes sur les accidents d'aviation mettent souvent en évidence des causes récurrentes. Par le truchement de programmes de prévention des accidents, la Confédération peut s'attaquer de manière ciblée aux insuffisances constatées et financer des mesures visant à les combattre. Elle pourrait par exemple financer des projets visant à éliminer ou à cartographier les obstacles à la navigation aérienne. Elle pourrait également offrir par ce biais un soutien financier aux campagnes ou aux 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 en outre financer des projets de recherche et de développement en matière d'innovations aéronautiques, notamment dans les systèmes avioniques, comme les systèmes anti-collision, qui sont susceptibles d'accroître la sécurité aérienne.

Let. c: les infrastructures terrestres sont souvent essentielles à la sécurité de la navigation aérienne. Les hélicoptères d'hôpitaux, par exemple, permettent le transport rapide et sûr des personnes accidentées vers les centres de soins. Or, de gros investissements devront être consentis pour ces infrastructures en Suisse dans les prochaines années pour les mettre en conformité avec les normes et réglementations internationales. Les contributions provenant du FSTA pourraient financer le réaménagement de ces places d'atterrissage, pour autant que cela permette d'accroître la sécurité.

Let. d: 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*), des hautes écoles spécialisées ou des universités;
- cours de formation organisés par les associations de l'aviation, cours d'introduction et campagnes de sensibilisation à la sécurité aérienne.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le FSTA 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.

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 2009, les recettes routières à affectation obligatoire s'élevaient à près de 3,936 milliards de francs.

Le produit de l'imposition des carburants d'aviation crédité au FSCR s'élevait en 2009 à 46 millions de francs, soit 1,2 % du total des recettes. Le FSTA réduira les recettes routières à affectation obligatoire d'autant. La modification proposée étant susceptible d'entrer en vigueur au cours du second semestre 2011, les subventions correspondantes sont inscrites au budget 2011. Les montants suivants figurent dans le plan financier 2012–2014: 23 millions pour les mesures en faveur de la sécurité, 10 millions pour les mesures en faveur de l'environnement et 10 millions pour les mesures de sûreté. Conformément au message concernant la création d'un financement spécial du trafic aérien (modification de l'art. 86 Cst.)³¹, 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.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

Consécutivement à la mise en place du FSTA, l'OFAC se voit attribuer de nouvelles tâches, à savoir la gestion et la répartition des contributions. Un poste devrait être créé à l'OFAC pour le traitement et l'évaluation des demandes et pour l'élaboration des décisions d'octroi de contributions. L'exécution du FSTA introduit par la modification de la LUMin constitue une tâche entièrement nouvelle qui ne peut être menée à bien avec l'effectif actuel de l'OFAC. A l'instar du FSCR, ce poste serait financé par le produit de l'impôt sur les huiles minérales.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a aucune conséquence sur les cantons et les communes.

3.3 Conséquences pour l'économie

La création du FSTA permet de reverser à l'aviation civile suisse des moyens financiers qu'elle a elle-même générés. Les mesures financées par ce biais permettent de renforcer la capacité concurrentielle de l'aviation civile suisse. Une partie importante des fonds profiteront à l'aviation générale suisse qui acquitte également une part importante de l'impôt sur les huiles minérales. L'aviation commerciale et le secteur aérien suisse dans son ensemble profiteraient également de ces fonds.

4 Liens avec le programme de la législature

L'objet est mentionné dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³².

³¹ FF 2007 6023

³² FF 2008 709

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'affectation du produit de l'impôt sur les huiles minérales est régie par l'art. 86 Cst. Le projet se fonde sur l'art. 86, al. 3^{bis}, Cst. qui attribue à la Confédération la compétence de distribuer les fonds provenant du FSTA.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

S'agissant du rapport du présent projet avec le droit de l'Union européenne, notamment ses répercussions en termes de droit de la concurrence, on renverra le lecteur au ch. 1.5. Les règles de l'OMC vont dans le même sens que le projet. Les mesures proposées sont dès lors compatibles à la fois avec le droit communautaire et avec les règles de l'OMC. Le projet de modification est en outre compatible avec d'autres accords aériens internationaux.

5.3 Assujettissement au frein aux dépenses

Le frein aux dépenses s'applique aux art. 37*d*–37*f* du projet de LUMin en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., puisqu'il occasionne de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs et de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

5.4 Compatibilité avec la loi sur les subvention

5.4.1 Importance des aides financières pour la réalisation des objectifs prévus

Au sens de la LSu³³, les contributions provenant du FSTA sont des aides financières et, dans le cas des contributions visées à l'art. 37*f*, let. a, du projet de LUMin, des indemnités – du moins dans une première phase – (voir commentaire de l'art. 37*f*, let. a, du projet de LUMin).

Les aides financières visent à soutenir des activités autonomes, c'est-à-dire qui n'ont pas été déléguées par la Confédération. Aux termes de la LSu, une aide financière peut être accordée notamment lorsque la Confédération a un intérêt à soutenir l'activité ou la tâche en question, lorsque les autres solutions de financement sont insuffisantes et lorsque l'activité privée ne serait pas suffisamment exercée sans le soutien de la Confédération. Cet intérêt transparaît clairement de la nouvelle disposition inscrite à l'art. 86, al. 3^{bis}, Cst.

Contrairement aux aides financières, les indemnités compensent en tout ou partie les charges financières supportées par les personnes ou entités qui, ne faisant pas partie de l'administration fédérale, sont néanmoins tenues par la législation fédérale

d'accomplir certaines tâches. C'est le cas de Skyguide à qui il incombe en vertu des dispositions du droit fédéral de financer, en principe jusqu'à 2015, les services d'approche et des départ sur certains aérodromes régionaux. Dans le cadre de la nouvelle réglementation des services de navigation aérienne, il est prévu à terme que la responsabilité du financement des services d'approche et de départ passe de Skyguide aux exploitants des aérodromes régionaux auxquels les contributions provenant du financement spécial seraient alors directement versées à cet effet sous forme de subventions.

L'aviation suisse revêt une grande importance pour l'économie. Au travers de la création du FSTA, il est prévu que le système aéronautique bénéficie de certains moyens financiers, notamment pour en promouvoir la compétitivité.

Les contributions se justifient du point de vue économique dans la mesure où elles concourent à compenser, dans de nombreux domaines, les effets externes négatifs. Via le FSTA, la Confédération entend participer au financement du service du contrôle des approches et des départs sur les aérodromes régionaux et maintenir ainsi la sécurité au niveau souhaité après la disparition programmée des subventions croisées. Les contributions pour des mesures en faveur de l'environnement ont pour finalité de lutter contre les nuisances causées par l'aviation. En outre, les contributions permettraient de couvrir les coûts supplémentaires des mesures destinées à protéger le trafic aérien contre les infractions, induits par les nouvelles normes.

Les montants disponibles sont fonction du produit de l'impôt sur les carburants d'aviation et sont donc sujets à fluctuation d'une année à l'autre. On estime que les contributions annuelles aux trois secteurs d'activité se situeront entre 40 et 50 millions de francs. Comme les contributions visent à encourager les mesures décrites ci-dessus, elles seront versées à fonds perdu.

5.4.2 Gestion matérielle et financière des aides financières

Les contributions de la Confédération sont liées à certaines exigences et respectent des critères de calcul et de répartition définis. Ainsi, les projets seront examinés en fonction de leur utilité pour le secteur d'activité considéré. Il s'agira à cet égard d'évaluer en quoi ils répondent à un intérêt pour l'aviation. Enfin, les bénéficiaires de contributions répondent devant la Confédération de l'emploi adéquat et efficient des fonds alloués.

Le rapport sur l'état des finances renseigne sur l'utilisation des recettes à affectation liées, notamment sur la ventilation des dépenses sur les différents secteurs d'activité: protection de l'environnement, sécurité et sûreté.

5.4.3 Procédure d'allocation des contributions

Le Conseil fédéral établit la procédure d'octroi des contributions par voie d'ordonnance (art. 37b du projet de LUMin), mais sans déroger à la LSu. Autrement dit, sa compétence en la matière se limite à régler les points de la procédure qui ne sont pas prévus par la LSu, comme les exigences formelles et matérielles auxquelles doivent répondre les demandes ou les formalités.

Sont déterminants notamment les art. 1 (But), 6 (Conditions préalables), 7 (Autres conditions), 16 (Forme juridique), 19 et 20 (Contrats, principe et teneur) de la LSu. En vertu de ces dispositions, la procédure de répartition envisagée se présente comme suit:

1. Dépôt et collecte des demandes de contribution: aux termes de la LSu, les aides financières ne sont allouées que sur demande. La forme et le contenu de la demande sont détaillés dans l'ordonnance d'exécution. Afin de permettre l'évaluation globale des demandes, il est prévu de fixer chaque année un délai pour le dépôt des demandes de contributions pour l'année suivante.

2. Examen formel et matériel des demandes: à l'échéance du délai, les demandes de contributions font l'objet d'un examen formel et matériel de la part du service compétent de l'OFAC. L'évaluation a lieu avec le concours des services de l'OFAC spécialisés dans les domaines de l'environnement, de la sûreté et de la sécurité.

3. Décisions de contribution: s'il n'est pas donné suite en tout ou partie aux demandes de contribution, le requérant doit pouvoir saisir les voies de recours. Pour des raisons tenant à la sécurité du droit, l'octroi ou le refus de contributions doit être prononcé par voie de décision. Par la même occasion, la décision définit le rapport juridique avec les ayants droit puisqu'elle peut être assortie d'obligations ou définir les modalités du versement.

4. Versement des contributions: les contributions peuvent être versées sur une base forfaitaire. On fait ainsi l'économie du contrôle des décomptes et d'autres lourdeurs administratives. Il est également possible d'accorder des contributions fixes pour des projets entiers sur la base de plans et de devis.

5.4.4 Forme des contributions

Le FSTA ayant une base constitutionnelle, la durée des contributions aux différents secteurs d'activité n'est pas limitée.

Mais celle des versements l'est. En règle générale, il s'agira d'aides financières uniques octroyées sur demande, par voie de décision.

Les contributions au titre du financement des services d'approche et de départ sur les aéroports régionaux sont dégressives (notamment en prévision du nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne sur les aéroports régionaux en vigueur dès 2015).

En fixant le taux de contribution maximal à 80 %, le projet de loi contraint le bénéficiaire des subventions à fournir une prestation adéquate propre à favoriser une utilisation rationnelle des moyens alloués.

