



Ordonnance sur les émoluments de l'OFAC (OEmol-OFAC)

Explications concernant la révision

L'ordonnance sur les émoluments de l'OFAC (OEmol-OFAC) doit être adaptée en fonction des nouvelles réglementations et de la terminologie introduites par les règles de mise en œuvre de l'UE. Ce sont essentiellement les licences du personnel navigant ainsi que les certificats et autorisations d'exploitation des entreprises de transport aérien qui sont concernés. Par ailleurs, les modèles d'émoluments des centres de médecine aéronautique et des médecins-conseils (AME) sont adaptés.

Aperçu général des émoluments de l'OFAC

L'ordonnance sur les émoluments de l'OFAC est entrée en vigueur en septembre 2007. Depuis, les règles prévalant pour l'aviation ont fortement évolué : l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) a été créée. Tout un ensemble de règles de portée générale ont été édictées. La Suisse a adhéré à cette agence et a repris le droit européen dans le domaine de la sécurité aérienne, raison pour laquelle les dispositions de l'UE harmonisées au niveau européen s'appliquent également aujourd'hui dans notre pays.

L'ordonnance sur les émoluments de l'OFAC (OEmol-OFAC) doit être adaptée en fonction des nouvelles réglementations et de la terminologie introduites par les règles de mise en œuvre de l'UE. Cela concerne en premier lieu toutes les dispositions liées aux licences et à l'examen des pilotes, ainsi que la certification et l'autorisation de mise sur le marché des transporteurs aériens. Les modèles d'émoluments des centres médicaux et des médecins-conseil (AME) sont également adaptés au régime de l'UE. Dans certains cas, des adaptations du cadre tarifaire se sont avérées nécessaires en raison des nouvelles dispositions, des expériences faites et du temps à consacrer. Il s'est aussi agi de tenir compte des jugements du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral.

Globalement, le taux de couverture de l'OFAC est inférieur à 20 %. L'office figure en queue de classement dans le groupe des autorités similaires et prélève en moyenne des émoluments très modérés. L'ordonnance sur les émoluments modifiée n'apportera aucun changement à ce niveau.

Règles prévalant pour la perception des émoluments de l'OFAC

Comme tout service de l'administration fédérale, l'OFAC est tenu de facturer ses coûts aux personnes qui sollicitent ses prestations. C'est pourquoi, l'OFAC enregistre en principe toujours le temps consacré pour effectuer ses prestations puis le facture en recourant à un tarif horaire différencié selon la catégorie de personnel (personnel administratif, juristes, inspecteurs spécialisés). Les tarifs horaires sont nettement inférieurs aux coûts complets. Depuis 2007, ils n'ont jamais été adaptés au renchérissement et ne seront pas non plus modifiés par la présente révision.

Deux exceptions au calcul du temps consacré :

- Pour les affaires de peu d'importance (p. ex. les 20 000 licences de pilotes gérées par l'OFAC), il serait trop compliqué d'enregistrer à chaque fois le temps consacré. C'est pourquoi dans ce cas, on recourt à des montants forfaitaires. Les recettes dégagées par ces forfaits sont dans l'ensemble toujours inférieures aux frais généraux de l'office pour une prestation correspondante. De la sorte, les principes de couverture des coûts et d'équivalence sont aussi respectés.
- Pour certains examens très complexes, l'ordonnance sur les émoluments définit un cadre tarifaire. Le requérant peut ainsi évaluer dans quelle fourchette évolueront les émoluments, ceux-ci restant calculés en fonction du temps consacré. Les tarifs maximaux ne sont en pratique jamais atteints.

Adaptation du cadre tarifaire concernant la production et l'entretien (aérotechnique)

Actuellement, les tarifs pratiqués pour les organismes de production ou de maintenance sont modulés suivant que l'autorité traite une nouvelle certification complète (montant maximal 150 000 CHF) ou les modifications d'une certification déjà effectuée (montant maximal 50 000 CHF).

Cette distinction partait du principe que les demandes d'approbation des modifications (de certificats notamment) étaient des demandes ponctuelles de moindre ampleur.

L'office s'est cependant retrouvé dans certains cas avec des dossiers volumineux comprenant de nombreuses requêtes spécifiques si bien que le traitement s'avérait au total plus complexe que pour la certification initiale. En outre, les dispositions du droit européen concernant le nombre d'examens et leur étendue n'opèrent aucune distinction entre la certification initiale et le traitement de modifications ultérieures.

Il n'était pas rare que les avis des autorités et des organismes de production ou de maintenance divergent quant à la nature de la requête, les uns prétendant qu'il s'agissait de plusieurs requêtes distinctes, les autres estimant au contraire qu'il s'agissait d'une requête globale. Le nouveau plafond unique de 150 000 CHF permet d'éviter ces divergences d'interprétation.

L'émolument continue d'être calculé en fonction du temps et des taux appliqués actuellement, tenant compte des variations dans les charges de travail de l'office liées à différentes questions. A l'exception des cas présentés ci-dessus, la modification de l'ordonnance n'induit donc aucune hausse des émoluments.

Taux maximaux des émoluments pour les entreprises aéronautiques

Actuellement, le droit aérien harmonisé à l'échelon européen distingue entre autorisation d'exploitation et certificat de transporteur aérien (*Air Operator Certificate, AOC*).

Il n'en a pas toujours été ainsi sous l'ancien droit aérien suisse où des aptitudes techniques et opérationnelles étaient parfois associées à l'autorisation d'exploitation. Parallèlement, la réglementation en vigueur actuellement faisait aussi petit à petit son chemin. L'ancienne réglementation des émoluments de l'OFAC cherchait à intégrer ces deux approches, n'en devenant que plus complexe et n'étant guère plus compréhensible pour des personnes n'appartenant pas au monde de l'aviation. Souvent les termes utilisés avaient plusieurs significations, si bien que la norme régissant les émoluments ne permettait de se déterminer qu'en connaissance des réglementations de détail matérielles. Cette complexité déconcertait en fin de compte les tribunaux.

Une petite présentation des notions utilisées dans le droit actuel:

Autorisation d'exploitation et licence d'exploitation

Un transporteur aérien ne peut proposer des prestations de transport commercial que s'il dispose d'une autorisation d'exploitation (ou d'une « licence d'exploitation » selon la terminologie de l'UE). L'autorisation d'exploitation présuppose que l'entreprise réponde à certaines exigences minimales :

- la forme statutaire et le siège de l'entreprise ;
- la situation financière ;
- le contrôle économique et effectif par des citoyens suisses ou de l'UE et
- un certificat de transporteur aérien valable (*Air Operator Certificate, AOC*).

L'autorisation d'exploitation permet de vérifier que les conditions formelles, juridiques et économiques sont satisfaites. Cette vérification est en règle générale relativement simple et prend peu de temps. Les choses peuvent cependant se compliquer lorsque l'autorité a affaire à des entreprises ou à des montages financiers complexes auxquels participent des partenaires extra-européens.

L'ordonnance sur les émoluments prévoit actuellement un montant maximum de 10 000 CHF pour la modification ou la prolongation d'une autorisation d'exploitation. Ce montant reste inchangé, même après la révision. En revanche, les émoluments minimaux sont réduits.

Licence de transporteur aérien commercial et *Air Operator Certificate (AOC)*

L'AOC atteste qu'une entreprise de transport aérien dispose :

- de l'organisation nécessaire,
- des processus d'exploitation adéquats,
- de suffisamment de personnel qualifié,
- des mesures requises pour conserver cette qualification,
- des aéronefs conformes et
- de la surveillance exigée et d'une garantie quant à la maintenance technique des aéronefs.

L'examen de ces conditions est beaucoup plus fastidieux que celui de l'autorisation d'exploitation, englobant notamment l'analyse détaillée de tous les documents de l'entreprise, le contrôle des qualifications du personnel et une démonstration pratique des capacités de l'entreprise. Les conditions pour l'AOC doivent être continuellement maintenues et satisfaites durant l'activité de l'entreprise. Elles sont donc soumises à une surveillance permanente des autorités à l'aide d'audits et d'inspections. L'AOC représente en quelque sorte le certificat de capacité d'une entreprise alors que l'autorisation d'exploitation lui permet d'accéder au marché. L'AOC est en principe indépendant de l'autorisation d'exploitation: une entreprise peut obtenir un AOC, mais ne pas souhaiter, voire ne pas avoir besoin

d'une autorisation d'exploitation, p. ex. si elle n'effectue aucun transport aérien, mais uniquement du travail aérien (*Aerial Work*) ou si elle n'effectue des transports aériens qu'à des fins purement privées et que l'AOC sert uniquement de label de qualité.

Concernant la prochaine révision des émoluments de l'OFAC, les documents liés à l'exploitation sont notamment des conditions importantes pour l'AOC :

Un transporteur aérien doit définir son organisation, ses principes et toutes ses procédures dans un certain nombre de documents distincts qu'il doit soumettre pour approbation à l'OFAC. Les spécialistes parlent alors des manuels d'exploitation (*Operations Manuals*) :

- L'OMM (*Organisation Management Manual*) décrit les principes de la direction générale, les chaînes de responsabilités, la gestion de la sécurité et de la conformité.
- La partie A du manuel d'exploitation (OM A) définit les principes généraux de l'exploitation (« le code des pilotes »).
- La partie B du manuel d'exploitation (OM B) décrit les modalités d'utilisation du matériel volant ainsi que les limitations techniques et les procédures (correspond en grande partie au manuel de vol de l'aéronef (AFM), soit au « mode d'emploi » du constructeur).
- La partie C du manuel d'exploitation (OM C) décrit les procédures d'approche (*Route Manual*)
- La partie D du manuel d'exploitation (OM D) explique finalement en détail, comment l'entreprise doit veiller à la formation nécessaire et au perfectionnement continu de son personnel.

Les OM approuvés servent de base pour la certification d'un transporteur aérien titulaire d'un AOC.

Les OM doivent dans tous les cas être adaptés et être à nouveau soumis pour approbation à l'OFAC en cas de changements intervenant au niveau de la législation (p. ex. nouvelles exigences ou exigences modifiées au niveau du droit aérien harmonisé) ou de modifications de la situation de l'entreprise (p. ex. acquisition de nouveaux avions, modification des routes aériennes proposées, nouvelles procédures de navigation technique, mutations du personnel, etc.). De telles adaptations (révisions) affectant chaque document sont régulièrement soumises à l'approbation de l'OFAC par le biais de requêtes séparées. Il arrive aussi parfois que plusieurs adaptations soient réunies dans une même demande d'approbation. Dans certains cas, les adaptations peuvent atteindre une ampleur telle que l'examen requiert un volume de travail comparable à celui d'une certification initiale. En effet les dispositions légales ne distinguent pas entre la certification initiale et les révisions ultérieures s'agissant des contrôles nécessaires ou de leur étendue.

Pour l'examen d'une demande de révision ponctuelle, un émolument est facturé en fonction du temps consacré. L'ordonnance sur les émoluments en vigueur prévoit pour chaque révision spécifique d'un manuel d'exploitation un plafond de 50 000 CHF, qui n'a jusqu'à présent jamais été atteint.

Arrêts des tribunaux

Ces dernières années, deux transporteurs aériens ont soumis à l'approbation de l'OFAC plusieurs modifications d'envergure de leurs différents documents d'exploitation, les réunissant dans une seule demande. Puis ils ont contesté devant les tribunaux les émoluments facturés.

Comme à son habitude, l'OFAC avait facturé chaque examen du manuel d'exploitation séparément en appliquant les émoluments pour les modifications apportées à l'AOC. Les transporteurs aériens ont fait valoir que le montant maximal devait s'appliquer pour l'ensemble des tâches de l'OFAC et que par ailleurs il ne fallait pas appliquer les montants maximaux de 50 000 francs pour l'AOC, mais seulement celui pour des modifications de l'autorisation d'exploitation (10 000 francs). En fin de compte, les manuels devaient être considérés comme des éléments de l'autorisation d'exploitation alors que l'AOC en tant que certificat ne subissait aucune modification. Le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral ont examiné en détail les dispositions parallèles du droit des émoluments qui n'étaient guère plus compréhensibles pour des personnes étrangères au domaine de l'aviation.

Finally, the Federal Tribunal has given reason to the appellants in view of the scope of the provisions. The Federal Administrative Tribunal had in a first step followed the OFAC, before joining by the way to the interpretation of the higher instance. It has nevertheless not failed to mention that the ordinance on the emoluments should at the occasion be revised and clarified.

La révision corrige les défauts

The revision fills these gaps. The authorization of operation and the AOC are clearly delimited, the notions are clarified and adapted to the determining international law. There is now a maximum amount for the global service if it is a matter of several simultaneous revisions of the AOC or of the basic operating documents. This new maximum amount corresponds exactly to the sum of the different ceilings of the old law (five parts of the operating manual multiplied by 50 000 CHF = 250 000 CHF). It is transparent and adequate since the extent and the nature of the controls during the revisions follow the same principles as those prevailing for the initial certification.

This revision does not entail any increase in emoluments. The emolument continues to be calculated according to the time spent and on the basis of the tariffs actually practiced; in practice, the maximum amount is not reached. A higher charge should not be designed in the two cases described previously (decisions of the tribunals). These two cases are however exceptional in relation to the several thousands of modifications and revisions that the OFAC has treated in these last years and that the appellants have paid without complaining. The decisions of the tribunals in the two cases led to an inequality of treatment problematic and concretely not defensible between the airlines. This should no longer be possible in the future.

The same problem existed in a similar form also for the companies working in the sector of the aeronautical technique and for the aviation schools, even if the tribunals have never had to pronounce on this subject. The revision also fills these gaps without practically occasioning additional charges for the applicant.

The ordinance on the emoluments is thus simplified and its logic is more comprehensible for the non-initiated.

En comparaison internationale

Compared to the tariffs practiced by other aeronautical authorities, the new ceilings remain very reasonable for the industry: several States have no tariff ceiling, in the image of the United Kingdom and of Austria, where the companies are often in direct competition with Swiss companies. In France, the maximum fixed tariff of 6 million euros rises to several times the Swiss tariff and this every year.

The hourly determining tariffs of the OFAC are not high and remain modest if one compares them with the tariffs practiced elsewhere: the work of an expert is billed 180 CHF per hour, against for example 250 CHF per hour in the United Kingdom. In France, a forfait allows to bill up to the full cost of the coverage.

The rates applied in Switzerland have not been adapted to the increase since 2007 and are well below the full costs. The revision allows to suppress several maximum rates for the emoluments. This modification refers essentially to a decision of the Federal Administrative Tribunal: in this way one takes into account the higher requirements of the European law. It is therefore not a question of increasing the degree of coverage of the costs of the OFAC. The latter is 16 %, and it does not increase in a significant way with the new ordinance on the emoluments. It does not entail any charge

Référence du dossier : OFAC / 072.11-2015/00028

supplémentaire pour la branche aéronautique. La nouvelle ordonnance n'a aucune influence sur les effectifs du personnel fédéral ni d'autres conséquences pour la Confédération ou les cantons.