



**Rapport de la commission Énergie au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
soumettant une initiative à l'Assemblée fédérale
pour introduire une taxe sur les billets d'avion**

(Du 12 août 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DECRET

En date du 20 janvier 2019, le projet de décret suivant a été déposé :

19.104

20 janvier 2019

Projet de décret Veronika Pantillon

Décret soumettant une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale pour introduire une taxe sur les billets d'avion

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...,
décrète :*

Article premier Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, exerçant son droit d'initiative en matière fédérale, adresse à l'Assemblée fédérale, en termes généraux, la proposition de loi suivante :

L'Assemblée fédérale arrête les dispositions législatives nécessaires afin de taxer les billets d'avion.

Art. 2 Le Grand Conseil charge le Conseil d'État de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale, à l'échéance du délai référendaire.

Art. 3 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, La secrétaire générale,

Signataire : Veronika Pantillon.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission Énergie.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante :

Présidente	M ^{me} Doris Angst
Vice-président	M. Laurent Schmid
Rapporteur	M. Jean Fehlbaum
Membres	M. Diego Fischer
	M. Karim Boukhris
	M. Stéphane Rosselet
	M. Bastian Droz
	M. Boris Keller
	M. Laurent Duding
	M. Pierre Wexsteen
	M ^{me} Carole Bill
	M. Daniel Rotsch
	M. Mikaël Dubois

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de décret en date des 25 avril et 3 juin 2019.

M. Laurent Favre, conseiller d'État, chef du DDTE, ainsi que le chef du service de l'énergie et un représentant du service juridique de l'État ont participé aux travaux de la commission.

M^{me} Veronika Pantillon a défendu le projet de décret.

4. EXAMEN DU PROJET DE DECRET

4.1. Position des auteurs du projet

Par ce décret, les auteurs souhaitent que le canton de Neuchâtel donne un signal au législateur national. Le kérosène est exempté de taxes depuis 1944 car, au sortir de la seconde guerre mondiale, les États-Unis voulaient encourager le développement du trafic aérien (convention de Chicago). Aujourd'hui, l'avion contribue pour 18% au changement climatique causé par l'homme en Suisse.

La libéralisation actuelle en faveur du transport aérien biaise totalement la politique liée aux transports. Le prix du billet d'avion pour se rendre dans une capitale européenne est en moyenne trois fois moins cher que le billet de train. Les émissions de CO₂ représentent en moyenne 200 kilos par personne pour l'avion et 7 kilos par personne pour le train. Le nombre de passagers utilisant les aéroports suisses est passé de 29 à 55 millions de personnes entre 1998 et 2017, soit presque un doublement en 20 ans.

80% des vols en partance de la Suisse ont pour destination un pays européen. La Suisse, contrairement à ses voisins directs, n'a pris aucune mesure financière à l'encontre du transport aérien. La taxe sur les billets d'avion existe dans 12 pays européens dont l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Angleterre, la Norvège et l'Autriche. Elle se monte entre 3 et 190 euros par billet d'avion, selon la destination.

L'aviation est le seul secteur ne faisant l'objet d'aucune mesure en faveur du climat. Il n'y a d'ailleurs pas non plus de prélèvement de TVA sur les billets d'avion. Par souci de cohérence et de préservation de l'environnement, il convient d'atténuer cette distorsion et d'équilibrer un peu les mesures dans tous les secteurs émettant des gaz à effet de serre. Fin 2018, un sondage a montré que 70% des personnes interrogées étaient favorables à l'introduction d'une taxe sur les billets d'avion.

Dans les cantons de Vaud et de Genève, une initiative cantonale similaire a été acceptée par des majorités confortables (annexes 1 et 2). À Genève, cette initiative a été complétée par un amendement demandant que la Suisse s'engage au niveau international pour

introduire une taxe sur le kérosène.

4.2. Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État a de la sympathie pour l'idée soumise, mais relève que des éléments juridiques et techniques doivent préalablement être éclaircis, notamment quant à l'affectation de la potentielle taxe. Idéalement, comme pour la taxation CO₂, le produit de la taxe sur les billets d'avion devrait être ristourné à la population, pour le mois aux deux-tiers. Le reste pouvant être affecté au domaine TRV par exemple.

Une taxe sur les billets d'avions en Suisse est confrontée à l'exiguïté du territoire. Les risques de voir les voyageurs se rendre hors de Suisse pour prendre l'avion existent. C'est ce qui a probablement finalement conduit M^{me} Seiler-Graf, conseillère nationale, à retirer, en mars 2019, le postulat 17.3129 « Introduction d'une taxe sur les billets d'avion » qu'elle avait déposé en 2017. De manière générale, il s'agit de transmettre une proposition crédible aux Chambres fédérales, sur le fond et la forme, en réglant la question de l'affectation notamment.

4.3. Débat général

Les principales remarques émises par les membres de la Commission peuvent se résumer comme suit :

- Il faudrait taxer plus lourdement les vols de courte distance afin d'inciter les voyageurs à prendre le train.
- Une taxation élevée pourrait engendrer un exode des voyageurs aériens vers les aéroports étrangers proches de nos frontières.
- Il ne revient pas à la commission de fixer un montant. La France taxe chaque billet entre 5 et 15 euros et l'Italie entre 10 et 200 euros : cela n'a pas engendré une vague de voyageurs européens dans les aéroports suisses.
- Il convient d'avancer rapidement, afin de soutenir les initiatives analogues déposées par Genève et Vaud.
- Il faudrait modifier le texte du projet de décret en parlant non pas de billets d'avion mais de trafic aérien, afin que le fret soit aussi soumis à cette taxe.

La note annexée émanant du service juridique a permis de préciser les points suivants (annexe 3) :

- Afin de se distinguer d'un impôt ordinaire, la taxe se doit d'être affectée. Le produit des taxes d'incitation à but écologique est généralement réparti de manière équitable dans la population.
- La formulation choisie par les auteurs ne vise pas à interdire le tourisme, mais plutôt à substituer au transport aérien voyageurs des modes de transport moins polluants, avec une mise en exergue du domaine ferroviaire.

Sur la base de cette note la formulation finale a été établie.

La commission a admis finalement de se cantonner à des principes assez généraux, les détails tels que le niveau de la taxation et les types de vols concernés sont laissés à l'appréciation des destinataires, à savoir les Chambres fédérales.

En revanche, les principes suivants sont ancrés dans le texte final proposé :

- La taxe devrait être forfaitaire, et donc augmenter proportionnellement nettement plus les prix des billets des courts et moyens courriers, lesquels pourraient être avantageusement substitués par des transports ferroviaires nettement moins polluants.
- Le produit de la taxe serait affecté pour deux tiers à la population via le fonds constitué sur la base de la taxe CO₂ et avec les mêmes affectations, et pour un tiers à des

mesures d'encouragement en faveur du transport ferroviaire et au transport régional voyageurs.

4.4. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité des membres présents le 25 avril 2019.

4.5. Examen du projet de décret

À l'unanimité, la commission a accepté le texte final ci-après :

L'Assemblée fédérale édicte une taxe forfaitaire sur les billets d'avion afin d'inciter les voyageurs à utiliser des moyens de transports moins polluants. La taxe est redistribuée pour deux tiers à la population et pour un tiers au transport ferroviaire et au transport régional voyageurs (TRV).

5. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

6. CONCLUSION

À l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

Elle a adopté le présent rapport, sans opposition, par voie électronique le 12 août 2019.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 12 août 2019

Au nom de la commission Énergie :

La présidente,
D. ANGST

Le rapporteur,
J. FEHLBAUM

Décret
soumettant une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale
pour introduire une taxe sur les billets d'avion

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 61 alinéa 1, lettre a, de la Constitution cantonale neuchâteloise, du 24 septembre 2000;

sur la proposition de la commission Énergie, du 12 août 2019,

décède :

Article premier Le Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel, exerçant son droit d'initiative en matière fédérale, adresse à l'Assemblée fédérale la proposition d'initiative suivante, formulée en termes généraux :

L'Assemblée fédérale édicte une taxe forfaitaire sur les billets d'avion afin d'inciter les voyageurs à utiliser des moyens de transports moins polluants. La taxe est redistribuée pour deux tiers à la population et pour un tiers au transport ferroviaire et au transport régional voyageurs (TRV).

Art. 2 Le Conseil d'État est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale à l'échéance du délai référendaire.

Art. 3 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,

Initiative Maurice Mischler et consorts
Pour le climat, taxons les billets d'avion (19_INI_011)

Texte déposé

Le kérosène n'est pas taxé depuis 1944, car au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis voulaient encourager le développement du trafic aérien. Cela était tout à fait justifié à l'époque, car il s'agissait de reconstruire un monde dévasté par la guerre.

Depuis cette époque, aucun pays n'a eu le courage d'introduire une telle taxe. Et ce ne sera probablement pas la Suisse qui commencera, mais c'est bien dommage !

En revanche, cette libéralisation totale biaise actuellement toute la politique liée aux transports. En effet, pour se déplacer dans n'importe quelle capitale européenne, le prix du billet d'avion est en moyenne trois fois moins cher que le billet de train. Parfois c'est pire : on peut trouver un billet d'avion Genève-Barcelone pour 25 francs, alors que pour le train le billet le moins cher se vend à environ 150 francs. Si on calcule l'émission de CO₂, c'est environ 200 kg pour l'avion par personne, mais environ 7 kg pour le train. En résumé, l'avion émet plus de trente fois plus de CO₂ que le train et est trois fois moins cher !

En conséquence, et on ne peut pas blâmer les gens, on ne compte plus les « sauts de puce à Prague pour un week-end » ou « les week-ends de soldes à Londres ». Les études montrent qu'en Suisse, le nombre de passagers utilisant les aéroports suisses est passé de 28,78 millions à 54,91 millions entre 1998 et 2017. Ainsi ce nombre a presque doublé en vingt ans !

Ainsi, il devient évident que cette distorsion doit être atténuée. Pour cela, nous proposons d'instaurer une taxe sur les billets d'avion. Cette taxe existe dans douze pays européens, dont l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Angleterre, la Norvège et l'Autriche et se monte entre 3 et 190 euros par billet d'avion selon la destination.

De plus, le trafic aérien est le seul secteur sans mesure climatique en Suisse. Par souci de cohérence et d'équité, il s'agit donc d'équilibrer les mesures dans tous les secteurs émettant des gaz à effet de serre en priorisant les plus polluants.

Enfin, plusieurs sondages ont été faits sur cette proposition et une forte proportion a répondu favorablement à ce concept.

En vertu de l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, les cantons peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale. Une telle initiative n'est pas limitée à la Constitution, mais peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le canton peut soumettre à l'Assemblée fédérale soit un projet d'acte législatif, soit proposer l'élaboration d'un projet.

Les député-e-s soussigné-e-s demandent au canton de Vaud d'exercer son droit d'initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale, en application de l'article 109, alinéa 2, de la Constitution vaudoise. Cette initiative cantonale a ainsi la teneur suivante :

L'Assemblée fédérale édicte une taxe sur les billets d'avion afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dues à ce moyen de transport et favoriser le transfert de ce mode de déplacement à d'autres avec un impact moins fort sur l'environnement.

Prise en considération immédiate.

*(Signé) Maurice Mischler
et 40 cosignataires*

Résolution 874**Urgence climatique : prélevons une taxe incitative sur le trafic aérien**

(Résolution du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonale)

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève

vu l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;

vu l'article 115 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 ;

vu l'article 156 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 décembre 1985, considérant

- l'appel du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat pour réduire rapidement les émissions de gaz à effet de serre et contenir les effets du réchauffement ;
- la forte contribution de l'aviation au réchauffement climatique de la Suisse, s'élevant à 18% ;
- les prévisions de croissance importante des vols et des passagers, à l'instar de la hausse de 17 millions à 25 millions prévue pour l'Aéroport international de Genève à l'horizon 2030 ;
- le statut spécial de l'aviation, exclue des engagements internationaux de réduction des gaz à effet de serre ;
- les nuisances et coûts externes engendrés par le trafic aérien, chiffrés à 1,2 milliard de francs par la Confédération ;
- le prélèvement de taxes ou d'impôts divers sur le trafic aérien dans tous les États voisins de la Suisse et de nombreux pays européens ;
- la constitutionnalité d'une taxe incitative sur le trafic aérien, confirmée dans un rapport d'octobre 2018 faisant suite aux travaux d'une commission parlementaire,

demande à l'Assemblée fédérale

- d'édicter une taxe incitative sur les billets d'avion pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre, inciter au transfert vers des modes de déplacement moins polluants et participer à la compensation des effets négatifs engendrés par le changement climatique ;

demande à l'Assemblée fédérale

- de s'engager sur le plan international en faveur d'une taxe sur le kérosène, invite le Conseil d'Etat à soutenir cette initiative cantonale.

invite le Conseil d'Etat à soutenir cette initiative cantonale.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE,
DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CULTURE
SERVICE JURIDIQUE

Neuchâtel, le 21 mai 2019

NOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET 19.104

Commission Énergie

N/Réf : COMM.2012.9/CH

Les contributions publiques

Parmi les contributions publiques, on distingue:

- **L'impôt** (ordinaire), qui est dû par le particulier pour financer les tâches générales de l'État. Il n'y a pas de contre-prestation étatique et l'argent est affecté à la caisse générale.
- **Les taxes causales**, qui représentent la contrepartie d'une prestation spéciale octroyée par l'État (la taxe universitaire)
- **Les taxes d'orientation ou d'incitation**: qui sont destinées de manière prépondérante à agir sur le comportement des particuliers¹. Dans le cas de la taxe d'atterrissage dépendante des émissions, le Tribunal fédéral² a considéré qu'il y avait certes une part causale (droit d'utiliser l'aéroport) mais que la part incitative (limiter les émissions polluantes) était prépondérante. L'aspect fiscal est moindre: le but premier n'est pas de procurer des ressources à la collectivité.

Les exigences légales à respecter pour une taxe (d'orientation)

Il est généralement admis que le législatif doit au minimum se prononcer sur le **but**, le **cercle des contribuables** et **l'objet de la contribution**. La fixation du barème, l'entrée en vigueur sont déléguées à l'exécutif.

Sans entrer dans les détails, on ne peut pas taxer deux fois la même chose.

L'affectation d'une taxe

Pour se distinguer de l'impôt ordinaire, une taxe doit être affectée à quelque chose. L'affectation peut être générale: le but est d'éviter que l'argent puisse simplement aller dans la caisse générale. C'est la raison pour laquelle le produit des taxes d'incitation écologiques est en général réparti de manière équitable dans la population³. Une affectation différente est bien sûr possible, mais elle devra au moins servir le but pour lequel la taxe incitative est créée.

¹ Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 3^e éd., p. 6.

² ATF 125 I 182.

³ Oberson, op. cit., p. 399.

En l'espèce, l'affectation devra tenir compte de deux aspects:

- Le droit international interdit de taxer le kérosène des vols internationaux.
- La Confédération perçoit déjà une taxe sur le CO₂ frappant la production, l'extraction et l'importation des combustibles (hors kérosène) dont le but est de réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier les émissions de CO₂ dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles⁴.

Selon les informations fournies par la Confédération: chaque année, environ deux tiers des recettes de la taxe sont redistribués à la population (via assurance-maladie) et aux entreprises (via AVS), indépendamment des quantités consommées. Le tiers restant, mais au maximum 450 millions de francs, est affecté au Programme Bâtiments pour promouvoir des mesures destinées à réduire les émissions de CO₂, telles que les assainissements énergétiques et le recours aux énergies renouvelables. En outre, 25 millions de francs sont utilisés pour alimenter le fonds de technologie⁵.

Application au projet de décret 19.104

Compte tenu des aspects qui précèdent, le **but** de la taxe sur les billets doit être évidemment incitatif. On pourrait l'énoncer ainsi: *inciter les voyageurs à moins utiliser l'avion, notamment sur les courtes distances* (dans un objectif de protection du climat, de réduction des émissions polluants, etc.) pour préférer le train.

Le cercle des contribuables est délimité par le but : il s'agit des personnes qui se déplacent en avion.

L'objet de la contribution est moins évidemment à définir: cela peut être le *billet d'avion* en soi, son *coût* ou le *trajet*.

Si on vise le trajet, on risque inévitablement de s'exposer, pour les vols internationaux, à une critique relative à une taxation du kérosène (sans compter la difficulté liée à la charge administrative). Si on vise le coût (et indirectement la distance), la taxe risque d'être improductive, puisque ce sont les vols *low cost* sur les brèves distances qui font l'objet de critiques.

En conséquence, viser *le billet d'avion* semble plus rationnel et moins délicat à mettre en œuvre. En ce sens, une taxation forfaitaire et non proportionnelle permet de mieux s'attaquer aux vols *low cost*.

Affectation

Ne pas affecter la taxe revient à créer un impôt. Prévoir une affectation trop précise pourrait être improductif, car en cas d'entrée en matière, l'affectation sera l'objet de débats politiques nourris. Il semble ainsi adéquat de se référer aux modèles existants qui ont fait leurs preuves (en terme d'acceptation juridique, politique et par la population).

C'est au moment de l'affectation qu'on doit se remémorer le but: on ne souhaite pas interdire le tourisme, *on souhaite substituer l'avion au rail là où c'est raisonnable, possible*.

Une redistribution basée sur le même principe que celle de la taxe CO₂ serait plus adéquate. Une affectation exclusive de cette taxe au rail pourrait être considérée comme discriminatoire, d'autant plus si on se limite au trafic régional. En effet, le trafic régional ne peut pas se substituer aux vols courte distance.

Vu ce qui précède, on pourrait formuler la proposition suivante [optionnel]:

L'Assemblée fédérale édicte une taxe [forfaitaire] sur les billets d'avion afin d'inciter les voyageurs à utiliser des moyens de transports moins polluants. La taxe est redistribuée

⁴ Articles premier et 29 de la loi sur le CO₂.

⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/politique-climatique/taxe-sur-le-co2.html>

pour deux tiers à la population [et à l'économie] et pour un tiers au transport régional voyageurs (TRV).

Il semble important que l'économie soit associée au système, comme le prévoit la loi sur le CO₂. Et si on souhaite laisser une marge de manœuvre plus grande à l'Assemblée fédérale, on pourrait préférer cette version:

L'Assemblée fédérale édicte une taxe [forfaitaire] sur les billets d'avion afin d'inciter les voyageurs à utiliser des moyens de transports moins polluants. La taxe est redistribuée pour deux tiers à la population [et à l'économie] et pour un tiers au transport ferroviaire [et au transport régional voyageurs (TRV).]

SERVICE JURIDIQUE

Christian Haag