

08.012

**Message
concernant la loi relative à la vignette autoroutière**

du 30 janvier 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales, en vous proposant de l'adopter.

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

30 janvier 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe sera réglée au niveau de la loi. Les dispositions en vigueur ont été en grande partie reprises. Les modifications sont principalement de nature procédurale et rédactionnelle.

Contexte

En 1985 a été introduite une redevance pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe par les véhicules et les remorques dont le poids total ne dépasse pas 3,5 t. La perception de cette redevance se fonde sur l'art. 86, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). Aux termes de l'art. 164 Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions relatives à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts. L'édition de la loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales répondra à cette exigence. Pour permettre la perception de la redevance, l'art. 36^{quinquies} de l'ancienne Constitution fédérale restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur des bases légales pertinentes.

L'autorisation de rouler sur les routes nationales s'obtient par l'achat d'une vignette autocollante. Depuis 1995, son prix s'élève à 40 francs par année civile. Dans l'ensemble, la redevance et le système de perception sont bien acceptés.

Contenu du projet

Le système actuel, qui revêt la forme d'une redevance annuelle forfaitaire acquittée par l'achat d'une vignette autocollante, est maintenu. Il faut lutter contre les abus en améliorant sans cesse les caractéristiques de sécurité de la vignette et en renforçant les contrôles. Les contrôles et la poursuite en procédure simplifiée à la frontière peuvent, par contrat, être délégués entièrement ou partiellement à des tiers. Utiliser les routes nationales soumises à la redevance sans avoir préalablement acquitté la redevance ou sans avoir collé la vignette correctement reste une contre-vention. Le montant de l'amende s'élèvera à 200 francs, contre 100 francs aujourd'hui. La vignette autoroutière étant un timbre officiel de valeur, la réutilisation abusive des vignettes constitue un délit en vertu de l'art. 245 du code pénal.

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Historique**

Depuis que la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette) a été introduite, en 1985, sa perception incombe à l'Administration fédérale des douanes. La perception de cette redevance se fonde sur l'art. 86, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)¹. Avant l'entrée en vigueur de la Constitution actuelle, la perception était fondée directement sur les dispositions détaillées de l'art. 36^{quinquies} de l'ancienne Constitution fédérale (aCst.) et sur l'ordonnance sur la vignette routière (OURN) du 26 octobre 1994².

Aux termes de l'art. 164 Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions relatives à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts. Afin que la redevance puisse être perçue jusqu'à ce que la présente loi soit édictée, les dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution (RO 1999 2556) prévoient, sous ch. II, al. 2, let b, que les dispositions pertinentes de l'aCst. restent applicables.

L'élaboration du présent projet de loi répond au mandat constitutionnel. Les dispositions en vigueur ont été en grande partie reprises. Les adaptations sont principalement de nature procédurale et rédactionnelle.

1.1.2 **La vignette autocollante comme système de perception de la redevance**

L'autorisation de rouler sur les routes nationales de première et de deuxième classe s'obtient par l'acquisition d'une vignette destinée à être collée sur le pare-brise. Depuis 1995, la vignette coûte 40 francs par année civile. Comparé au montant des taxes autoroutières perçues dans d'autres pays, ce prix est bas. Pour les conducteurs, la vignette est d'utilisation simple et pratique. Dans l'ensemble, la redevance et le système de perception sont bien acceptés.

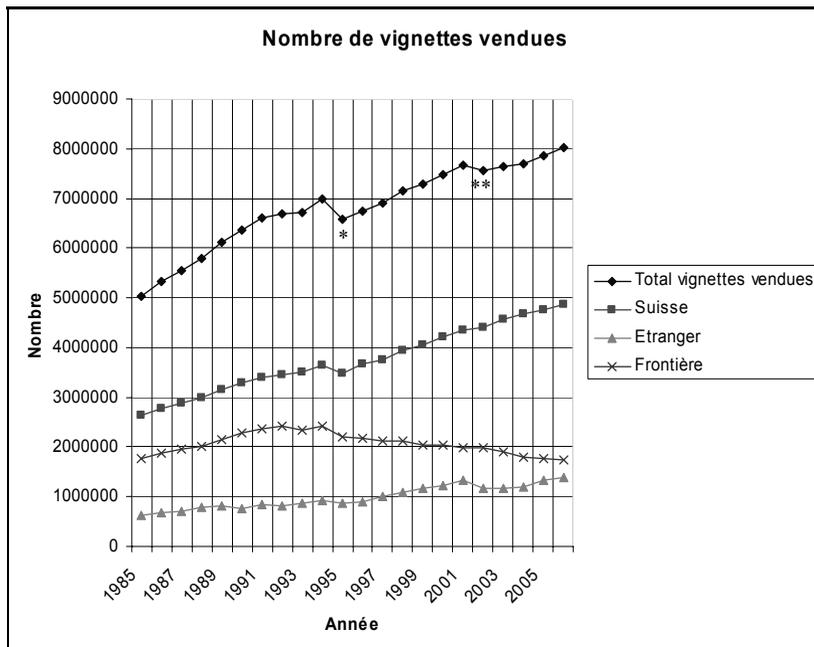
En 2006, 8,01 millions de vignettes ont été vendues, dont 4,88 millions en Suisse. Le réseau de distribution couvre l'ensemble de la Suisse. A l'étranger, les vignettes sont vendues principalement dans les zones frontalières et par les clubs automobiles. Le nombre de vignettes vendues à la frontière et à l'étranger s'élève à 1,74 million et 1,39 million respectivement. En 2006, les recettes se sont montées à 320,5 millions de francs. Le rapport entre ce montant et les coûts est favorable. L'introduction de la vignette, en 1985, a impliqué des coûts d'investissement uniques d'un montant de 1,5 million de francs. Les coûts d'exploitation annuels s'élèvent à 35,2 millions de

¹ RS 101

² RS 741.72

francs. Ils englobent les frais administratifs (10,1 millions), frais d'impression inclus, et les indemnités pour les distributeurs en Suisse (19,5 millions) et à l'étranger (5,6 millions).

Le graphique ci-après montre l'évolution des ventes de vignettes depuis 1985. Depuis l'introduction de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, le nombre de vignettes vendues ne cesse d'augmenter. Seule exception notable à cette tendance, le recul des ventes enregistré en 1995, année où le prix de la vignette est passé de 30 à 40 francs. Depuis 1995, on observe par ailleurs un transfert progressif des ventes de la frontière aux pays voisins. Cette évolution s'explique par l'extension du réseau de points de vente à l'étranger gérés par des organisations privées.

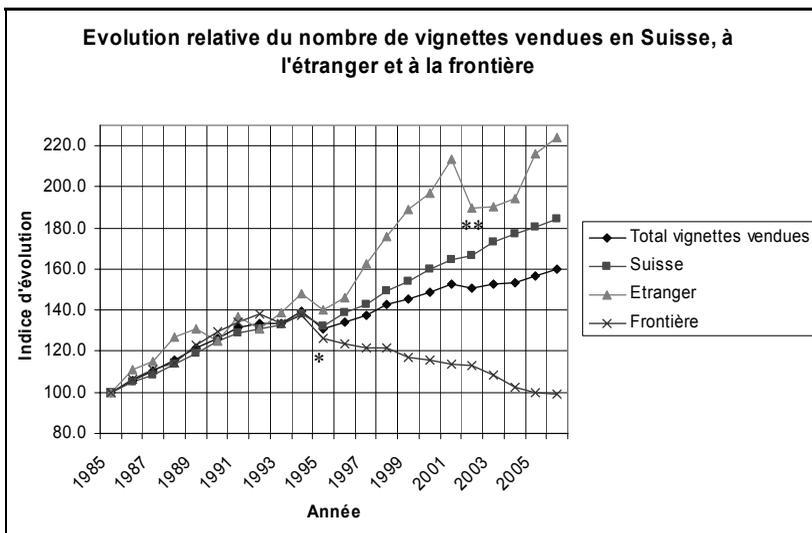


Source: Direction générale des douanes

* Augmentation du prix de la vignette de 30 à 40 francs

** Diminution des ventes à l'étranger, due notamment à divers attentats terroristes

Le graphique suivant montre l'évolution relative des ventes de vignettes en Suisse, à l'étranger et à la frontière. Les chiffres de vente relatifs à l'année 1985 servent de référence (= 100 %). Ce graphique visualise clairement la tendance évoquée précédemment, à savoir le transfert progressif des ventes de la frontière aux pays voisins. Depuis l'introduction de la vignette, les ventes à l'étranger ont plus que doublé. A la frontière, en revanche, on vend aujourd'hui le même nombre de vignettes qu'il y a 22 ans.



1.1.3 Faiblesses du système de perception

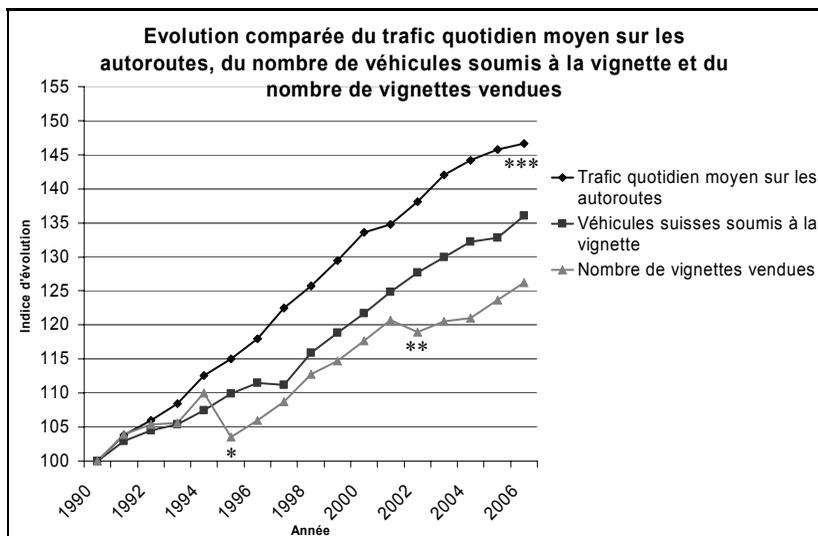
Vente, contrôle et utilisation abusive de la vignette

Le système de vignette est fondé sur un forfait annuel et un prix bas. Il manque cependant de flexibilité par rapport à d'éventuelles adaptations de prix, à de nouvelles structures tarifaires, à des formes de distribution modernes (Internet, téléphonie mobile, etc.) et à des contrôles automatisés. En Suisse, la vente de la vignette est bien organisée. Aux postes frontière autoroutiers, elle entraîne cependant parfois des perturbations du trafic. La vente et les contrôles aux bureaux de douane de frontière incombent principalement au Corps des gardes-frontière. En raison de la primauté des tâches de sécurité et de l'augmentation du trafic (+ 50 % depuis l'introduction de la vignette en 1985), les tâches de contrôle ne peuvent toutefois plus être exécutées sans faille.

Le système est tel que le respect de l'assujettissement à la vignette ne peut être contrôlé que lorsque le trafic est arrêté aux abords immédiats des autoroutes, aux bureaux de douane autoroutiers, sur les aires et les places de repos, et près des accès autoroutiers. Etant donné que les contrôles sont effectués par sondages, il y a peu de risques d'être contrôlé à la frontière ou à l'intérieur du pays.

Le graphique suivant montre que, entre 2001 et 2006, l'évolution du nombre de vignettes vendues diverge de l'évolution du nombre de véhicules soumis à la redevance, d'une part, et de l'évolution du volume du trafic sur les routes nationales, en forte augmentation, d'autre part. Depuis 2004, le nombre de vignettes vendues et le nombre de véhicules soumis à la redevance augmentent dans les mêmes proportions, ce qui signifie que le taux d'abus est resté stable. Ce fait s'explique notamment par

l'augmentation des ventes de vignettes à l'étranger et par le renforcement des mesures de lutte contre le trafic de vignettes usagées sur l'Internet.



Sources:

- Véhicules soumis à la redevance: Office fédéral de la statistique (OFS)
- Nombre de vignettes vendues: Direction générale des douanes
- Trafic quotidien moyen sur les autoroutes: Office fédéral des routes (OFROU): *Entwicklungsindizes des Schweizerischen Strassenverkehrs, Fortschreibung 1995–2006: Entwicklung des DTV(24) und des DWV(24)* (valeurs 2006 estimées)

* Augmentation du prix de la vignette de 30 à 40 francs

** Diminution des ventes à l'étranger, due notamment à divers attentats terroristes

*** Le trafic quotidien moyen sur les autoroutes tient compte de toutes les catégories de véhicules, y compris des poids lourds

En 2003, de vastes enquêtes (contrôle de plus de 46 000 véhicules) ont montré qu'environ 5 % des véhicules n'avaient pas de vignette et que plus de 5 % des vignettes étaient réutilisées. La vignette peut en effet être assez facilement transférée d'un véhicule à l'autre, opération qu'il est difficile de remarquer en cas de contrôle. En 2003, le taux d'abus était donc supérieur à 10 %, ce qui a entraîné une diminution des recettes annuelles de l'ordre de 25 à 30 millions de francs. Des enquêtes plus récentes (contrôle de plus de 61 000 véhicules), menées en 2006, mettent en évidence une diminution du taux d'abus, estimé à 5 ou 6 %. La Confédération continue néanmoins de perdre 15 à 20 millions de francs de redevances par année. La diminution du taux d'abus peut s'expliquer notamment par l'augmentation des ventes de vignettes à l'étranger et par la lutte contre le trafic sur l'Internet.

Les détenteurs de véhicules étrangers jugent parfois la redevance annuelle injuste, surtout s'ils n'empruntent l'autoroute que sur une faible distance ou pendant peu de temps. Ils ne voient pas pourquoi une vignette achetée pour un trajet en Suisse ne peut pas être réutilisée avec un autre véhicule. Aussi les vignettes usagées sont-elles transmises à des connaissances et font-elles l'objet d'un trafic via les petites annonces et l'Internet. L'administration des douanes s'efforce d'enrayer ces pratiques.

Alors qu'en 2005 le nombre de vignettes proposées sur des sites de vente aux enchères pouvait atteindre 50 par jour, aujourd'hui il ne dépasse pas 12. Cependant, pour l'administration des douanes, il est souvent impossible ou très difficile de prouver que la vignette a été réutilisée. Parmi les vignettes qui sont revendues, beaucoup ont déjà été utilisées pour un trajet en Suisse, mais sans avoir été collées sur le pare-brise ou en ayant été manipulées de sorte qu'il soit possible de les enlever et de les recoller sur le support original ou sur un autre véhicule.

Si la vignette venait à être réutilisée dans le cadre du système de perception actuel, elle serait encore moins bien acceptée par les conducteurs étrangers et le taux d'abus augmenterait. Le problème de la réutilisation des vignettes a pris encore plus d'ampleur depuis que l'Autriche a introduit, en 1997, une vignette dont le prix est fonction de la période de taxation et de la catégorie de véhicules. Un contrôle des vignettes effectué dans ce pays en 2003 a révélé qu'environ 4 % des véhicules étaient dépourvus de vignette valable. Ce sont 2 % de moins que l'année précédente. Cette diminution s'explique principalement par la présence visible d'équipes de contrôle mobiles sur les autoroutes: 120 surveillants de péage circulent dans 40 véhicules pour découvrir les infractions en matière de péage et de vignette. Les conducteurs réalisent ainsi que le respect de l'assujettissement à la vignette est contrôlé. La seule présence de cet organe de contrôle a déjà permis d'augmenter les recettes de 2 %.

Vignette à durée de validité réduite

En théorie, la vente de vignettes à durée de validité réduite et donc moins chères pourrait atténuer quelque peu le problème de la réutilisation des vignettes. Ce sont surtout les conducteurs étrangers qui sont tentés d'enlever la vignette du pare-brise après leur séjour en Suisse et de la revendre à un prix avantageux.

Afin que la vignette soit mieux acceptée par les conducteurs étrangers et afin que le nombre de cas de réutilisation de la vignette diminue, plusieurs pays européens (Autriche, Hongrie, République tchèque et Slovaquie) proposent des vignettes à durée de validité réduite. En Suisse, la vente de telles vignettes serait infiniment plus compliquée et aggraverait encore les conditions de circulation, déjà difficiles, aux points de passage de la frontière. Actuellement, les conducteurs étrangers qui, au cours d'une même année, passent plusieurs brèves périodes en Suisse ne doivent en effet acheter qu'une vignette. Si l'on introduisait une vignette à durée de validité réduite, ils devraient acheter une nouvelle vignette lors de chacune de leurs entrées en Suisse. Aujourd'hui, quelque 1,74 million de vignettes, soit environ 22 % du nombre total de vignettes écoulées, sont vendues à la frontière. La majeure partie des ventes se concentre cependant sur un petit nombre de bureaux de douane frontière à fort trafic. L'introduction d'une vignette à durée de validité réduite provoquerait une forte augmentation des ventes. Or, l'infrastructure et la place dont disposent ces bureaux de douane sont déjà insuffisantes à l'heure actuelle. Indépendamment de son utilité, la solution d'une vignette à durée de validité réduite nécessiterait l'engagement, pour la seule distribution aux points de passage de la frontière, d'au moins 30 personnes supplémentaires. D'après les expériences faites, une délocalisation intégrale de la vente de vignettes à l'étranger n'est pas possible non plus. Par ailleurs, les hésitations des conducteurs étrangers face au choix entre la vignette annuelle et la vignette à durée de validité réduite entraînerait inévitablement un allongement du temps de vente. On s'éloignerait beaucoup de l'objectif d'un trafic à la frontière aussi fluide que possible.

De plus, si l'on introduit une vignette à durée de validité réduite vendue à un prix avantageux, il faut, pour éviter des pertes de recettes, augmenter le prix de la vignette annuelle. Les conducteurs suisses devraient donc payer plus cher la vignette annuelle afin que les conducteurs étrangers puissent acheter une vignette à durée de validité réduite.

1.1.4 Améliorations du système de perception

Renforcement des contrôles

Pour pouvoir lutter efficacement contre les abus, il est nécessaire d'augmenter le nombre de contrôles. Ceux-ci doivent être renforcés particulièrement dans le trafic arrêté aux postes frontière autoroutiers, étant donné que ce sont surtout les conducteurs étrangers qui tentent d'échapper au paiement de la redevance. Les ressources en personnel de l'administration des douanes sont cependant limitées. De l'avis du Conseil fédéral, elles devraient être réservées à l'exécution des tâches qui relèvent spécifiquement de la compétence de la douane et du Corps des gardes-frontière et qui requièrent une formation particulière. Un renforcement des contrôles aux postes frontière autoroutiers est cependant possible si les contrôles et la répression en procédure simplifiée peuvent être délégués à des organisations privées placées sous la haute surveillance de la Confédération. Aujourd'hui, des organisations privées sont déjà chargées de la vente des vignettes auprès des bureaux de douane de frontière très fréquentés.

Caractéristiques de sécurité

En ce qui concerne les caractéristiques de sécurité, on examine de nouveaux moyens d'empêcher qu'une vignette soit utilisée plusieurs fois sans être détruite. Les caractéristiques de sécurité existantes sont en outre constamment améliorées et adaptées en fonction de l'évolution des normes de sécurité.

1.1.5 Résultat de la procédure de consultation

La majorité des participants à la consultation approuve le projet. La plupart des milieux consultés, se ralliant à la proposition émise par le Conseil fédéral lors de la procédure de consultation, souhaitent le maintien du système de la vignette autocollante. Les partisans de cette solution font valoir que ce système est avantageux et bien accepté (du moins sur le territoire helvétique). Ils estiment que les abus doivent être combattus au moyen de nouvelles caractéristiques de sécurité et d'un renforcement des contrôles. La majeure partie des participants à la consultation se prononce en faveur de l'augmentation de l'amende de 100 à 200 francs et de la possibilité de transférer le contrôle et la poursuite des contraventions en procédure simplifiée à des tiers. Les milieux consultés estiment également en majorité que l'introduction d'une vignette à durée de validité réduite entraînerait de trop grandes charges administratives. Ils considèrent par ailleurs qu'un système de vignettes à durée de validité réduite et à moindre prix serait difficile à mettre en œuvre et ralentirait encore davantage le trafic à la frontière.

1.1.6 Justification et appréciation de la solution proposée

Le Conseil fédéral veut maintenir la vignette autocollante, car celle-ci est globalement bien acceptée par la population. En outre, cette solution est un moyen de perception de la redevance à la fois adapté et simple, et qui a fait ses preuves depuis l'introduction de la vignette, en 1985. Le Conseil fédéral ne méconnaît pas que ce système présente quelques défauts, mais il est d'avis que les mesures prévues permettront d'améliorer considérablement la perception de la redevance et de réduire le nombre d'abus.

Pour toutes ces raisons, le système actuel de perception de la redevance, à savoir la vignette autocollante, est maintenu. Un changement de système n'est pas opportun.

1.1.7 Contexte européen

Vingt-deux pays européens perçoivent des péages ou des redevances sur le trafic routier. Les systèmes de redevance sont très hétérogènes. Des taux différents sont appliqués en fonction de la durée, et le niveau des prix est en général nettement plus élevé qu'en Suisse. Le tableau suivant compare les réseaux autoroutiers et le montant des redevances de la Suisse et de quelques Etats européens qui perçoivent également une redevance autoroutière fondée sur un critère temporel.

	Suisse	Autriche	Hongrie	Rép. tchèque	Slovaquie
Réseau routier soumis à la redevance	1758 km	2000 km	500 km	1000 km	300 km
Vignette annuelle	40 CHF	120 CHF	249 CHF	56 CHF	53 CHF
Vignette valable 2 mois		36 CHF			
Vignette mensuelle			28 CHF	19 CHF	15 CHF
Vignette valable 10 jours		13 CHF	17 CHF		
Vignette valable 7 jours				12 CHF	7 CHF
Vignette valable 4 jours			8 CHF (01.10.–30.04.) 10 CHF (01.05.–30.09.)		
Amende	200 CHF (actuellement 100 CHF)	entre 662 et 7260 CHF Redevance compensatoire ¹ 199 CHF	entre 85 et 427 CHF	jusqu'à 930 CHF	73 CHF

¹ Les personnes coupables de fraude au péage ont la possibilité de payer un *péage compensatoire*. Le paiement vaut paiement de l'amende due et a pour effet que la punissabilité pour cause de fraude au péage s'éteint et qu'aucune plainte n'est déposée auprès de l'autorité. Il donne droit à l'utilisation du réseau routier soumis à la redevance le jour de l'infraction ou du dépôt du bulletin de versement ainsi que le jour civil suivant.

A ces redevances s'ajoutent fréquemment des redevances spéciales pour des passages alpins ou des tunnels. Rien que le transit à travers l'Autriche (voyage d'Allemagne en Italie, retour après deux semaines de vacances) coûte, pour une voiture de

tourisme, au moins 31,20 euros (51 fr. 79) de redevances routières. Ce montant comprend l'achat de deux vignettes valables 10 jours d'une valeur de 7,60 euros (12 fr. 61) chacune et le péage spécial perçu sur la route du Brenner, payé deux fois 8 euros (13 fr. 28). Le transit à travers l'Autriche (100 km) revient plus cher que la redevance annuelle perçue en Suisse (parcours de transit de 300 km), qui se révèle donc comparativement avantageuse.

Les Etats d'Europe du Sud perçoivent en général des taxes autoroutières qui varient en fonction de la distance parcourue et qui s'élèvent en moyenne à 10 francs pour 100 km.

2 **Commentaire**

Art. 2 Champ d'application

L'art. 36^{quinquies}, al. 1, de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 prévoit que les routes nationales de première et de deuxième classe sont soumises à une redevance. Les dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution, édictées lors de la révision totale de l'ancienne Constitution, prévoient que cette disposition de l'ancienne Constitution reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales. En considération également du message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale³, l'al. 1 du projet de loi reprend cette disposition.

En ce qui concerne les routes nationales soumises à la redevance, le législateur renvoie à la liste des routes nationales⁴, qui indique à quelle classe celles-ci appartiennent. En pratique, il n'est toujours pas prévu de signaler l'intégralité des routes soumises à la redevance, et ce pour deux raisons. Premièrement, il faudrait signaler plus de 600 débuts et fins de routes, ce qui serait très coûteux. Deuxièmement, les panneaux fixés sur les signaux «Autoroute» et «Semi-autoroute» avertiraient trop tard les conducteurs de l'obligation de posséder une vignette. En effet, des règles de circulation interdisant de faire demi-tour et de reculer s'appliquent à partir de ces signaux. Le coût d'une signalisation intégrale des routes soumises à la redevance serait disproportionné par rapport à son utilité. Les routes nationales de première et de deuxième classe n'étant pas signalées en tant que telles, l'utilisateur peut normalement partir du principe que la vignette est obligatoire sur toutes les autoroutes et les semi-autoroutes désignées conformément à l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière⁵. En revanche, les exceptions – par exemple les semi-autoroutes cantonales –, relativement peu nombreuses, sont en majeure partie signalées par un panneau indiquant que les routes en question peuvent être empruntées sans vignette. Par ailleurs, à tous les passages frontaliers d'une certaine importance, une signalisation spéciale informe les conducteurs étrangers de l'assujettissement à la redevance.

³ FF 1997 I 268

⁴ RS 725.113.11 Annexe (liste des routes nationales suisses)

⁵ RS 741.21

Le Conseil fédéral a déjà renoncé au moment de l'introduction de la vignette, en 1985, à la création d'une zone frontalière qui ne soit pas soumise à la redevance. Contrairement à certains, il ne craignait pas que l'assujettissement à la redevance de certaines routes nationales de première et de deuxième classe provoque le déplacement d'une grande partie du trafic vers le réseau routier local. En outre, la renonciation à la création d'une telle zone a l'avantage d'être claire et d'impliquer un traitement égal de toutes les régions du pays. Par ailleurs, l'étranger qui ne connaît pas les lieux sait ainsi tout de suite où commence et où finit l'assujettissement à la vignette. Les expériences faites au cours de l'histoire de la vignette, aujourd'hui longue de plus de vingt ans, montrent le bien-fondé de cette option.

Art. 3 Objet de la redevance

La redevance est due pour les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse et à l'étranger qui circulent sur des routes nationales soumises à la redevance et qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds. Par véhicules automobiles, on entend les véhicules définis à l'art. 7, al. 1, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)⁶. Les définitions relatives aux remorques se trouvent dans les art. 19 à 22 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)⁷.

La Constitution fédérale dispose qu'une redevance doit être acquittée pour tous les véhicules automobiles qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds et qui circulent sur les routes nationales de première et de deuxième classe. L'abandon de la limite des 3,5 t implique que tous les véhicules sont aujourd'hui soumis à une redevance routière. Cette modification concerne surtout les véhicules de travail lourds, pour lesquels, auparavant, on ne devait ni acquitter la redevance sur le trafic des poids lourds ni acheter de vignette autoroutière.

Art. 4 Exceptions

Par souci d'égalité de traitement, aussi peu de véhicules que possible sont exonérés de la redevance. Les motifs d'exonération sont énumérés ci-après.

Sous la *let. a* sont exonérés non seulement, comme c'est le cas aujourd'hui, les véhicules munis de plaques de contrôle militaires, mais également les véhicules munis d'un autocollant «M+». L'armée utilise en effet de plus en plus souvent des véhicules civils, qui sont loués pour des opérations militaires et dont le caractère militaire est signalé par l'apposition d'un autocollant M+ au moment de leur mise en service. Pendant leur utilisation par l'armée, ces véhicules sont soumis à l'ordonnance du 11 février 2004 sur la circulation militaire (OCM)⁸ et sont conduits par des militaires.

Les véhicules énumérés sous la *let. b* ne sont exonérés de la redevance que si leur fonction particulière est signalée de manière permanente – par exemple par un feu bleu, un avertisseur acoustique ou une inscription – et s'ils peuvent par conséquent être reconnus par les autres usagers de la route. Les véhicules qui ne se distinguent pas des véhicules «normaux» (par exemple les véhicules de police banalisés) sont

6 RS 741.01

7 RS 741.41

8 RS 510.710

soumis à la redevance. Si tous les véhicules de ces organisations étaient exonérés de la redevance, qu'ils soient munis de signes distinctifs ou non, les contrôles ne seraient guère possibles.

Let. f: tant qu'ils ne sont pas utilisés comme composantes d'une remorque, les essieux de transport sont exonérés, afin d'éviter une double imposition.

Let. g et h: l'art. 72, al. 3, de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission à la circulation routière (OAC)⁹ dispose que, moyennant le dépôt d'une attestation d'assurance, les cantons peuvent, par l'envoi d'une convocation, autoriser que des véhicules sans plaque de contrôle et sans permis de circulation soient amenés à l'expertise par le chemin le plus court. Ces véhicules sont exonérés de la redevance. L'utilisation d'une route nationale fait souvent partie des expertises ou des examens de conduite. Les trajets effectués dans ces contextes sont également exonérés.

Let. j et k: les tracteurs à sellette légers ont un poids total ne dépassant pas 3,5 t. Ils n'ont en général pas de pont de charge propre, mais sont conçus uniquement pour tirer des semi-remorques. C'est pourquoi les tracteurs à sellette circulent rarement sans semi-remorque sur le réseau routier. Selon qu'elles sont lourdes ou légères, les semi-remorques qu'ils tractent sont soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds ou à la redevance pour l'utilisation des routes nationales. On respecte ainsi le principe selon lequel les véhicules soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds ne sont pas soumis à la redevance pour l'utilisation des routes nationales, et inversement.

Let. l: souvent, les vendeurs d'automobiles utilisent brièvement l'autoroute pour déplacer des véhicules munis de plaques professionnelles. Il n'est pas opportun d'exiger l'apposition d'une vignette sur les véhicules ainsi transférés, qui, dans l'attente d'être vendus, seront peut-être immobilisés pendant plus d'une année. Lorsqu'ils sont vendus, ils sont de toute façon le plus souvent immédiatement munis d'une vignette. Le transfert de ces véhicules exonérés de la redevance n'est cependant autorisé que les jours ouvrables.

L'al. 2 dispose que la Direction générale des douanes peut accorder, en temps opportun et dans des limites raisonnables, des exonérations fondées non seulement sur le type de véhicule, mais également sur l'emploi auquel sont destinés les véhicules (par exemple courses pour des raisons humanitaires). *L'al. 2* doit cependant être interprété de manière restrictive.

Al. 3: selon l'art. 3, al. 6, de la loi fédérale sur la circulation routière, la police cantonale a compétence pour ordonner des déviations. Si une déviation par une route nationale soumise à la redevance est nécessaire, la police en informe la Direction générale des douanes. Lorsque les circonstances le justifient, celle-ci suspend temporairement l'assujettissement à la redevance sur les tronçons de route concernés.

Art. 5 Personnes assujetties à la redevance

La redevance pour l'utilisation des routes nationales est liée au véhicule. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que le détenteur du véhicule est assujéti à la redevance à titre subsidiaire. Dans des cas exceptionnels, par exemple si le conducteur du véhicule réussit à échapper au contrôle, s'il est inconnu ou si son identité n'est pas révélée par le détenteur, il est donc possible de se retourner contre ce dernier.

⁹ RS 741.51

Art. 6 Montant de la redevance

Le montant de la redevance est maintenu à 40 francs. Depuis qu'il a passé de 30 à 40 francs, en 1995, il n'a pas changé. En comparaison internationale, il peut être qualifié de modeste (voir ch. 1.1.7).

Art. 7 Vignette

Comme aujourd'hui, la redevance est acquittée par l'achat d'une vignette. Celle-ci doit être apposée sur le véhicule à l'un des endroits prescrits, de manière qu'elle soit bien visible, à savoir, en ce qui concerne les véhicules automobiles, sur la face intérieure du pare-brise (sur le bord gauche ou derrière le rétroviseur intérieur), et, en ce qui concerne les motocycles et les remorques, sur une partie non interchangeable et d'accès aisé. La vignette acquise pour une remorque ne doit pas être collée sur le pare-brise du véhicule tracteur. L'utilisation exacte de la vignette et l'endroit précis où celle-ci doit être collée seront réglés par la version révisée de l'ordonnance sur la vignette routière (OURN). La vignette apposée conformément aux prescriptions perd sa validité si elle est décollée ou détruite. La vignette est valable pour un seul véhicule. Décoller une vignette et la recoller sur un autre véhicule est interdit et constitue un délit au sens de l'art. 14, al. 3, du présent projet de loi.

Art. 8 Période de taxation

Al. 1: comme aujourd'hui, la redevance est perçue de manière forfaitaire pour une année civile. Cela permet de réduire le travail administratif au minimum. La simplicité avec laquelle la période de taxation est définie constitue également un avantage pour les utilisateurs, dans la mesure où elle leur permet de connaître avec certitude la durée de validité de la vignette.

La modicité de la redevance justifie que, comme aujourd'hui, celle-ci ne soit en aucun cas remboursée.

Al. 2: la vignette continue à être valable 14 mois, c'est-à-dire du 1^{er} décembre de l'année précédente au 31 janvier de l'année suivante. Le fait que les durées de validité de deux vignettes successives se chevauchent laisse largement le temps aux usagers de remplacer l'une par l'autre. En outre, cette solution constitue un avantage pour les touristes qui reviennent en Suisse pour les vacances d'hiver après y avoir séjourné à Noël: ceux-ci ne doivent en effet payer la redevance qu'une fois.

Art. 9 Compétence en matière de perception

Comme aujourd'hui, la vignette est émise par l'administration des douanes, qui a également compétence pour vendre la vignette à la frontière et à l'étranger. La vente en Suisse incombe aux cantons. La vignette pourra être achetée aux mêmes points de vente qu'aujourd'hui (poste, stations-service, commerces du secteur de l'automobile, etc.).

Art. 10 Utilisation du produit de la redevance

L'utilisation du produit net est fixée par l'art. 86, al. 3, Cst. et réglée de manière détaillée par la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)¹⁰.

Art. 11 Contrôles

Comme jusqu'ici, les contrôles sont exécutés par les cantons à l'intérieur du pays et par l'administration des douanes à la frontière.

Afin d'accroître l'efficacité des contrôles, le Département fédéral des finances (DFF) peut, en se fondant sur l'art. 18, al. 3, du présent projet de loi, déléguer les contrôles et la poursuite en procédure simplifiée à des tiers. Seuls les contrôles portant sur le trafic arrêté à la frontière peuvent être délégués par le DFF; les contrôles à l'intérieur du pays relèvent toujours de la compétence des cantons.

Art. 12 Sûreté

Actuellement, il n'est pas possible de recouvrer les créances fiscales à l'étranger. C'est pourquoi les personnes assujetties à la redevance qui sont domiciliées à l'étranger doivent fournir une sûreté si elles ne paient pas la redevance avant de quitter la Suisse. La même procédure s'applique au recouvrement des amendes.

Art. 14 Contraventions

Al. 1: il y a contravention lorsqu'on emprunte les routes nationales soumises à la redevance sans avoir préalablement payé la redevance. Il y a également contravention lorsque la vignette n'a pas été apposée correctement ou lorsqu'elle n'a pas été collée du tout dans le but de la réutiliser avec d'autres véhicules.

Afin de limiter les abus, il faut d'une part renforcer les contrôles, d'autre part augmenter nettement le montant de l'amende. Pour remplir sa fonction, l'amende doit dissuader les conducteurs de rouler sans vignette. Aujourd'hui, l'amende est de 100 francs. Avant même d'avoir roulé trois ans sans vignette (3 × 40 francs), on a amorti cette amende. Ainsi, payer celle-ci ne revient en fait qu'à acquitter après coup les redevances dues. C'est pourquoi il est absolument indispensable que le montant de l'amende passe de 100 à 200 francs. Rouler sans vignette ne sera alors «rentable» qu'après cinq ans. Comme les contrôles vont être renforcés, le risque de faire l'objet d'un contrôle au cours d'une période de cinq ans serait donc deux fois plus grand. Le montant de l'amende prévu dans le projet de loi est toujours inférieur à la moyenne des amendes perçues pour des infractions comparables dans d'autres pays européens. Il est en outre largement inférieur au montant maximal des amendes d'ordre prévues pour d'autres contraventions aux prescriptions sur la circulation routière, soit 300 francs (art. 1, al. 2, de la loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre, LAO¹¹).

Al. 2: s'il est impossible d'arrêter le véhicule ou d'identifier le conducteur, l'amende est envoyée au détenteur du véhicule soumis à la redevance. On peut admettre en règle générale que le conducteur est en même temps le détenteur. Cette façon de

¹⁰ RS 725.116.2

¹¹ RS 741.03

procéder est également appliquée en matière de circulation routière lors des contrôles de vitesse. Si le détenteur nie que le véhicule ait été conduit sur une route nationale sans vignette, il appartiendra à l'AFD d'apporter la preuve de ce fait.

Al. 3: la vignette autoroutière est un timbre officiel de valeur qui, une fois collé sur un véhicule, n'est valable que pour ce dernier. Dès qu'elle est décollée d'un véhicule, la vignette est considérée comme oblitérée. Il est interdit d'apposer une vignette décollée et donc oblitérée sur un autre véhicule en exploitant le restant de pouvoir adhésif ou en utilisant un film adhésif ou tout autre moyen. Il est absolument interdit de manipuler la vignette (la coller sur un support transparent, la recouvrir d'un film adhésif, réduire son pouvoir adhésif, etc.) afin de pouvoir la réutiliser en lui donnant l'apparence d'une vignette encore valable. La manipulation de vignettes constitue un délit au sens de l'art. 245 du code pénal (CP)¹². Ce type d'infraction est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. La falsification de vignettes tombe sous le coup de la même disposition pénale.

Art. 16 Poursuite pénale par les cantons

Cet article a presque été repris tel quel de la réglementation actuelle. La disposition concernant les sûretés (art. 11, al. 4, de l'ordonnance sur la vignette routière) a simplement été intégrée dans l'art. 12, intitulé «Sûreté», et vaut donc pour tous les organes d'exécution.

Art. 17 Prescription

L'art. 109 CP dispose que la poursuite pénale des *contraventions* et la peine se prescrivent par trois ans. Le projet de loi mentionne explicitement ce délai de prescription en référence aux contraventions visées à l'art. 14, al. 1.

La poursuite pénale des *délits* visés à l'art. 245 CP et la peine encourue pour ces derniers se prescrivent par le délai prévu dans le code pénal.

Art. 18 Exécution

Al. 2: le projet habilite le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux qui facilitent l'exécution de la présente loi. On peut imaginer des accords bilatéraux réglant la question de l'encaissement des amendes à l'étranger. Il existe déjà plusieurs conventions et accords internationaux dans les domaines de la coopération policière et de l'entraide judiciaire¹³.

Al. 3: il est nécessaire de déléguer certaines tâches à des tiers. On fait actuellement appel à des organisations privées pour la vente de vignettes aux postes frontière autoroutiers, à l'entrée en Suisse. Le projet de loi prévoit qu'à l'avenir l'administration des douanes déléguera également à des organisations privées, par des accords

¹² RS 311.0

¹³ Par exemple Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (Convention européenne d'entraide judiciaire, CEUeJ, RS 0.351.1); Accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire (Ac. entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police, RS 0.360.136.1), qui contient un chapitre (art. 34 ss) sur la coopération lorsque des infractions aux prescriptions sur la circulation routière sont commises.

dans lesquels le périmètre d'action, les droits et les devoirs de ces dernières seront clairement spécifiés, les contrôles et la poursuite en procédure simplifiée aux postes frontière autoroutiers, à la sortie du pays. Cela permettra une intensification intermittente des contrôles sans que le personnel spécialisé de l'administration des douanes soit mis à contribution. Les personnes mandatées doivent cependant recevoir la formation nécessaire à l'exécution de leurs tâches. L'administration des douanes conserve la haute surveillance et le pouvoir de décision. Les contrôles et la poursuite sur le territoire suisse relèvent quant à eux des polices cantonales compétentes; ils sont donc effectués en conformité avec les législations de police déterminantes.

Art. 19 Indemnisation

Comme aujourd'hui, l'indemnisation sera réglée par une ordonnance du Département fédéral des finances.

3 Conséquences (coûts, besoin en personnel, recettes supplémentaires)

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le maintien du système actuel de vignette et d'une redevance annuelle de 40 francs n'a pas de conséquences pour le personnel. Pour pouvoir lutter efficacement contre les abus, dont l'existence est incontestable, il est indispensable de renforcer les contrôles. La nouvelle disposition que constitue l'art. 18, al. 3, permet de déléguer ceux-ci à des organisations privées. Les frais annuels supplémentaires de 1 à 2 millions de francs occasionnés par le renforcement des contrôles seront largement compensés par l'augmentation des recettes enregistrée pendant la même période et évaluée à 5 millions de francs.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Etant donné la multiplication par deux du montant de l'amende et l'éventuel renforcement des contrôles à l'intérieur du pays, les cantons peuvent escompter une nette augmentation des recettes provenant des amendes. Il ne devrait pas y avoir d'autres conséquences pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

La LURN n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour les agents économiques. Conformément à l'art. 86, al. 3, Cst. et à la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)¹⁴, le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales est affecté au financement de tâches et de dépenses liées à la circulation routière.

¹⁴ RS 725.116.2

4

Liens avec le programme de la législation

Le présent projet n'a pas été annoncé dans le rapport sur le programme de la législation 2003 à 2007 du 25 février 2004¹⁵. Afin de répondre au mandat constitutionnel selon lequel toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, il est cependant indiqué d'édicter la LURN. Par ailleurs, la LURN remplace le ch. II, al. 2, let. b, des dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution, l'art. 36^{quinquies} aCst. et l'ordonnance du 26 octobre 1994 relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales.

5

Aspects juridiques

5.1

Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 86, al. 2, Cst. donne à la Confédération la compétence de prélever une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules à moteur et les remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds.

5.2

Rapports avec le droit européen

La CE a adopté la directive 2004/52 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier¹⁶, dont la mise en œuvre est prévue en 2008 pour les véhicules lourds et en 2010 pour les autres véhicules. Cette directive vise une harmonisation technique des systèmes embarqués à bord des véhicules. Elle se réfère explicitement à la manière dont on utilise ou dont on prévoit d'utiliser des systèmes de péage électronique pour la perception de redevances routières liées aux prestations. Dans l'art. 1, al. 2, let. b, de la directive, il est dit que celle-ci ne s'applique pas aux systèmes de péage électronique qui ne requièrent pas l'installation d'un équipement embarqué à bord des véhicules. Cette directive ne concerne donc pas le système de la vignette autocollante.

La décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005¹⁷ concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires est destinée à faciliter le recouvrement de ces sommes au sein de l'UE. Jusqu'alors, la poursuite transfrontalière des délinquants était très difficile et parfois tout simplement impossible. La décision-cadre n'engage pas la Suisse aussi longtemps que cette décision n'est pas reprise dans un accord conclu avec l'UE. La Suisse pourrait également régler le recouvrement à l'étranger des sommes découlant de sanctions pécuniaires par des accords bilatéraux avec des Etats tiers. Plusieurs pays ont déjà manifesté un grand intérêt à la conclusion de tels accords avec la Suisse. Il n'existe toutefois pas de projets concrets pour l'instant.

¹⁵ FF 2004 1035

¹⁶ Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté; Journal officiel de l'Union européenne JO n° L 166 du 30.4.2004, p. 124, rectifiée au JO n° L 200 du 7.6.2004, p. 50.

¹⁷ Journal officiel de l'Union européenne JO n° L 76 du 22.3.2005, p. 16.

5.3

Forme de l'acte à adopter

Les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 163, al. 1, et art. 164, al. 1, Cst.). En l'occurrence, ces conditions sont remplies. La présente loi est sujette au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).