

00.038

Message

**relatif au Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein
concernant la redevance sur le trafic des poids lourds
liée aux prestations dans la Principauté de Liechtenstein**

du 29 mars 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur le Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations dans la Principauté de Liechtenstein et vous proposons de l'approuver.

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

29 mars 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 27 septembre 1998, le peuple et les cantons ont accepté la loi fédérale concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (LRPL). Par la suite, sous la conduite de l'Administration des douanes, un système moderne, fondé sur des moyens électroniques, a été développé pour la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Ce système nécessiterait l'installation de postes de contrôles à la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein, si la Principauté n'appliquait pas la RPLP. C'est pourquoi le gouvernement liechtensteinois s'est prononcé en faveur de l'introduction de la RPLP en même temps que la Suisse. Le présent Traité règle l'acceptation de la RPLP par la Principauté de Liechtenstein, ce qui permet de renoncer à l'installation de postes de contrôle à la frontière des deux pays.

Le Traité repose sur un partenariat. Afin que la RPLP puisse être perçue en Suisse et dans la Principauté de Liechtenstein selon des règles juridiques concordantes, le Liechtenstein reprend les prescriptions matérielles suisses. En contre-partie, la Suisse s'engage à informer à temps le Liechtenstein des modifications envisagées dans la législation sur la RPLP.

Les litiges pouvant découler de l'interprétation du Traité ou de l'Accord de gouvernement reposant sur ce Traité doivent d'abord être soumis à une commission mixte constituée de représentants des deux Etats contractants. Si aucun accord ne peut être trouvé, il faut recourir à la voie diplomatique. Chaque Etat peut finalement exiger l'institution d'un tribunal arbitral.

Les recettes provenant des redevances encaissées dans les territoires nationaux de même qu'à la frontière sont versées à une caisse commune à instituer auprès du Département fédéral des finances. Selon des critères unifiés, chaque partie contractante reçoit sa part des recettes nettes de la RPLP, calculée d'après un mode de répartition fixé dans le Traité.

Le Traité est conclu pour une durée indéterminée. Il peut être résilié par chacun des Etats contractants pour la fin d'une année civile, moyennant observation d'un délai de douze mois.

L'Accord de gouvernement prévu dans le présent Traité n'est pas soumis à l'approbation des Chambres fédérales.

Message

1 Partie générale

1.1 Introduction

Par ce message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales pour approbation le Traité dans lequel est convenu que la Principauté de Liechtenstein introduira, au 1^{er} janvier 2001, parallèlement à la Suisse, la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). L'exécution de la RPLP dans la Principauté incombera principalement à l'Administration fédérale des douanes et, dans une moindre mesure, au Service des automobiles du Liechtenstein.

Le Traité prévoit également un Accord entre le Conseil fédéral et le gouvernement de la Principauté de Liechtenstein, qui règle les détails concernant l'exécution et la transposition. Cet Accord ne nécessite pas l'approbation des Chambres fédérales. Le Traité et l'Accord sont très étroitement liés quant au contenu. C'est pourquoi, lorsque cela est nécessaire, le présent message commente aussi des éléments de l'Accord, qui règle les aspects de technique administrative de la perception de la RPLP.

1.2 Situation initiale

La Suisse et la Principauté de Liechtenstein sont étroitement liées depuis 1919 par un réseau complexe de traités et forment un espace économique commun aux frontières ouvertes. Depuis 1924, par le Traité du 29 mars 1923 concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse (Traité douanier; RS 0.631.112.514), le Liechtenstein fait partie du territoire douanier suisse et, partant, de la zone économique. Le Traité douanier a été révisé en 1994, pour permettre au Liechtenstein d'adhérer à l'Espace Economique Européen (EEE). En 1994 également un autre traité (RS 0.641.295.142) a réglé la perception de la taxe sur la valeur ajoutée dans la Principauté de Liechtenstein.

1.3 Evolution en Suisse après la votation sur la RPLP

La loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations a été acceptée en votation populaire le 27 septembre 1998 (loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LRPL; RS 641.81; RO 2000 98). Or, à teneur du Traité douanier, le Liechtenstein n'est pas tenu d'adopter la RPLP. Le Traité précise en effet en son art. 4, al. 1, ch. 2, que, durant la validité du Traité douanier, le reste de la législation fédérale (en plus de la législation douanière suisse) est applicable dans la Principauté de Liechtenstein de la même manière qu'elle est applicable en Suisse, dans la mesure où l'union douanière est applicable, ce qui n'est pas le cas pour la RPLP.

Un système électronique moderne a été développé en Suisse sous la conduite de l'AFD pour la perception de la RPLP. Il comporte pour les véhicules suisses l'obligation de monter un appareil électronique pour la saisie des prestations

(appareil de saisie). Lors de chaque entrée ou sortie, cet appareil de saisie monté dans les véhicules est commuté automatiquement sur le statut Suisse/Etranger au moyen d'installations techniques (balises radio DSRC) mises en place aux points de passage routiers de la frontière.

C'est précisément dans ce système que se situe le problème pour la perception de la RPLP pour les véhicules qui empruntent un point de franchissement de la frontière au Liechtenstein. La redevance est perçue pour l'utilisation des routes ouvertes au trafic général sur territoire suisse. Il faudrait donc installer des postes de contrôle desservis aux lieux de franchissement de la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein, si la Principauté ne percevait pas la RPLP. De tels postes de contrôle trahiraient l'esprit du Traité douanier qui a totalement ouvert les frontières. C'est pourquoi le gouvernement de la Principauté de Liechtenstein s'est prononcé en faveur de l'institution d'une RPLP de même nature parallèlement à la Suisse pour l'utilisation des routes liechtensteinoises. Ainsi, le bureau de douane suisse de Schaanwald au Liechtenstein peut-il être équipé de radiobalises DSRC, ce qui permet de renoncer à l'installation de postes de contrôle à la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein.

La Suisse ne saurait refuser à un Etat voisin avec lequel elle entretient des relations d'amitié étroites depuis des décennies un tel désir, d'autant plus qu'il est également dans l'intérêt de la Suisse de ne pas devoir installer sur les ponts du Rhin des postes de contrôle entre les deux pays.

C'est dans cette perspective que l'AFD, en collaboration avec la Direction du droit international public et l'administration du Liechtenstein, a élaboré, au cours de plusieurs rencontres à Berne et à Vaduz, le présent projet de Traité et l'Accord d'application. Le Traité tend à réaliser les objectifs suivants:

- maintenir l'ouverture de la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein;
- simplifier l'exécution de la RPLP par juxtaposition de la frontière douanière et de la frontière en matière de RPLP;
- unifier l'exécution de la RPLP dans les deux pays.

1.4 Appréciation

Le Traité et l'Accord négociés permettent d'atteindre les objectifs fixés. Ils empêchent notamment que des postes de contrôle soient érigés sur la frontière ouverte entre les deux Etats. De la sorte, la Suisse et le Liechtenstein forment un espace économique unifié, également en ce qui concerne la RPLP. Pour l'exécution de la RPLP au Liechtenstein, les attributions sont réparties entre l'AFD et les autorités liechtensteinoises de la même manière qu'en Suisse entre l'AFD et les cantons. La collaboration éprouvée qui existe depuis l'institution de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds en 1984 entre l'AFD et le service des automobiles du Liechtenstein peut donc être poursuivie et même élargie car ce service assume les mêmes tâches que les offices suisses de la circulation. La Principauté de Liechtenstein s'est engagée à adopter la législation suisse sur la RPLP dans son droit national, rendant ainsi possible une exécution uniforme dans les deux Etats.

2.1 Le Traité concernant la RPLP et ses rapports avec le Traité douanier

Le Traité douanier unit la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse et, de ce fait, à l'espace économique suisse. Aux termes de son art. 4, outre la législation douanière, la législation fédérale tout entière est applicable au Liechtenstein, dans la mesure où le rattachement douanier l'exige. Vu que la RPLP concerne l'utilisation des routes ouvertes au trafic public sur territoire suisse, elle n'est pas applicable automatiquement au Liechtenstein compte tenu de l'art. 4 du Traité douanier. La perception de la RPLP ne dépend donc pas du Traité douanier. L'art. 4 dudit Traité pourrait trouver son application, le cas échéant, par l'art. 45, al. 6, de l'ordonnance du 6 mars 2000 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (ORPL; RS 641.811; RO 2000 1170). Cet article précise que, pour les dispositions à appliquer par l'AFD, les prescriptions de la législation douanière sont déterminantes pour autant que la RPLP et l'ORPL n'en disposent pas autrement.

2.2 Commentaire des dispositions du Traité

Il est fait référence, dans le préambule, à l'espace économique commun aux frontières ouvertes que forment la Suisse et la Principauté de Liechtenstein, et la volonté de garantir en commun une réglementation, une interprétation et une application uniformes de la RPLP y est exprimée.

L'art. 1, al. 1, prévoit que la Suisse et la Principauté de Liechtenstein perçoivent une redevance commune sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.

L'al. 2 souligne l'autonomie fiscale en matière de routes des deux parties contractantes et accorde à leurs gouvernements la compétence de régler dans un Accord l'introduction de la RPLP dans la Principauté de Liechtenstein en même temps que la Suisse, l'acceptation des prescriptions matérielles suisses sur la RPLP dans le droit national du Liechtenstein ainsi que l'exécution parallèle au niveau administratif. Il y apparaît clairement que ce traité est un Traité cadre, qui fixe les objectifs des Etats contractants, alors que la réglementation des détails est laissée à un Accord à conclure entre les deux gouvernements. Cet Accord règle le droit applicable, la répartition des recettes, l'indemnisation des prestations d'exécution, l'assistance mutuelle dans l'exécution du droit et la protection des données.

L'al. 3 prévoit que la Suisse informe en temps utile la Principauté de Liechtenstein sur les modifications envisagées dans le droit sur la RPLP et dans son application et que, en cas de collision d'intérêts, des solutions communes doivent être recherchées. Ces dispositions laissent à la Suisse l'entière liberté de modifier la législation RPLP, sans qu'un droit de codécision soit accordé à la Principauté de Liechtenstein.

L'art. 2 règle l'instauration d'une commission mixte agissant d'un commun accord. Elle se compose de trois représentants de chacun des Etats et se réunit en cas de besoin, mais au moins une fois par année. La mise en place de telles commissions mixtes pour l'exécution de traités relevant du droit de voisinage a donné satisfaction dans la pratique (p. ex. Accord EEE relatif au Traité douanier ou Accord sur la TVA avec la Principauté de Liechtenstein).

L'art. 3 dispose que les questions litigieuses qui pourraient découler de l'interprétation du Traité ou de l'Accord doivent être soumises à un tribunal arbitral si elles ne peuvent pas être réglées par la commission mixte ou par la voie diplomatique. La procédure de mise en place d'un tribunal arbitral correspond à celle qui est prévue dans le Traité du 28 octobre 1994 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein relatif à la taxe à la valeur ajoutée dans la Principauté de Liechtenstein (RS 0.641.295.142).

Aux termes de l'art. 4, le Traité est conclu pour une durée indéterminée. Chaque Etat contractant a cependant le droit de résilier ce Traité en tout temps pour la fin d'une année civile, moyennant observation d'un délai de douze mois.

L'art. 5 prévoit que le Traité doit être ratifié. Il entre en vigueur après la ratification au jour convenu par les Etats signataires du Traité. Vu que la RPLP sera introduite au 1^{er} janvier 2001, le Traité doit entrer en vigueur le même jour, afin que la RPLP puisse être perçue sans retard aussi au Liechtenstein.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'institution de la RPLP dans la Principauté de Liechtenstein n'a qu'une incidence minime du point de vue financier. Les recettes obtenues en Suisse et au Liechtenstein au titre de la RPLP seront réparties entre les deux Etats selon une clé tenant compte approximativement des kilomètres parcourus dans les deux pays, vu que la prestation ne peut pas être saisie exactement dans les deux Etats parties au Traité. La recette qui reviendra de cette manière à la Suisse ne différera guère de celle qui serait obtenue par la perception de la RPLP uniquement en Suisse.

En ce qui concerne l'état du personnel, la perception de la RPLP au Liechtenstein induira même quelques économies en ce sens qu'on pourra renoncer à installer des postes de contrôle, dotés de personnel, aux lieux de franchissement de la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein. Il suffira d'effectuer les contrôles au bureau de douane de Schaanwald dans le cadre des dédouanements usuels.

3.2 Répercussions en matière d'informatique

L'exécution de la RPLP exige le développement d'un nouveau système informatique complet. Il doit permettre pour l'essentiel la saisie, par les offices cantonaux de la circulation routière et le Service des automobiles de Vaduz, des données de tous les véhicules suisses soumis à la RPLP ainsi que la saisie des véhicules étrangers lors de leur première entrée en Suisse ou dans la Principauté. C'est sur la base de ces données et des prestations à déclarer périodiquement par le détenteur du véhicule que la redevance sera calculée. Avec l'accord des autorités de Liechtenstein, l'AFD va équiper de l'infrastructure nécessaire, sur le territoire de la Principauté, les lieux de franchissement de la frontière avec l'Autriche. L'application de la RPLP sur territoire liechtensteinois facilitera le travail de l'AFD, vu que cette dernière pourra ainsi en confier l'exécution aux bureaux de douane existants.

4 Programme de la législation

Le présent projet ne figure pas au programme de la législation 1999–2003.

5 Relation avec le droit européen

Le présent Traité ne modifie pas les rapports de droit de la RPLP suisse vis-à-vis du droit européen. Matériellement en effet, la perception de la RPLP en Suisse figure déjà dans l'Accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'Union européenne. Il appartient à la Principauté de Liechtenstein de déterminer si la perception de la RPLP sur le territoire liechtensteinois pour les véhicules venant des pays de l'EEE est compatible avec le statut de la Principauté en tant que membre de l'EEE.

6 Constitutionnalité

La base constitutionnelle pour la conclusion du présent Traité est l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.). La compétence de l'Assemblée fédérale pour donner son approbation repose sur l'art. 166, al. 2, Cst. Le Traité peut être résilié; il ne prévoit ni l'adhésion à une organisation internationale, ni une unification multilatérale du droit international. C'est pourquoi il n'est pas soumis au référendum facultatif prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. L'Accord mentionné dans l'introduction n'a pas besoin d'être approuvé par l'Assemblée fédérale. Sa conclusion est prévue par le Traité qui fixe son cadre (art. 166, al. 2, Cst., art. 47^{bis}b de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11: modification du 8 octobre 1999; RO 2000 276).